



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food  
and  
Agriculture  
Organization  
of  
the  
United  
Nations

Organisation  
des  
Nations  
Unies  
pour  
l'alimentation  
et  
l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная  
организация  
Объединенных  
Наций

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

## COMITÉ DE FINANZAS

**136° período de sesiones**

**Roma, 8–9 de febrero de 2011**

**Informe del Auditor Externo sobre las operaciones del PMA en Somalia**

Todas las consultas sobre el contenido esencial de este documento deben dirigirse a:

**Sra. Rebecca Mathai**

**Directora de la Oficina de Auditoría Externa**

**Programa Mundial de Alimentos**

**Tel: +3906 6513 3071**

Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima, se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones sus copias y que no soliciten otras. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO está disponible en Internet, en el sitio [www.fao.org](http://www.fao.org).

### **RESUMEN**

- Se presenta a la Junta Ejecutiva, para su examen, el documento titulado “Informe del Auditor Externo sobre las operaciones del PMA en Somalia”.
- En marzo de 2010, el Grupo de Supervisión de las Naciones Unidas para Somalia formuló varias denuncias contra las operaciones del PMA en el país. En una carta dirigida a la Junta Ejecutiva, la Directora Ejecutiva del PMA acogió con agrado la realización de una investigación independiente de las operaciones del PMA en Somalia y ofreció acceso al informe del Inspector General de diciembre de 2009.
- En junio de 2010, la Junta Ejecutiva solicitó al Contralor y Auditor General de la India que llevara a cabo un examen detallado de las operaciones del PMA en Somalia con miras a formular recomendaciones para mejorar los controles internos.
- El informe del Auditor Externo se divide en dos partes. En la primera parte se analizan las denuncias presentadas, así como la labor realizada por el Inspector General y la Secretaría del PMA para examinar y abordar dichas denuncias. El Auditor Externo señala que el informe del Inspector General de 2009 ha servido como marco de referencia para analizar las deficiencias de los controles, y las recomendaciones contenidas han orientado los cambios necesarios para subsanar esas deficiencias. En el informe también se identifican esferas que podrían ser objeto de una labor de investigación adicional.
- La segunda parte del informe contiene una evaluación de los controles internos y 26 recomendaciones en las que se formulan propuestas para mejorar los controles internos.

### **ORIENTACIÓN QUE SE PIDE DEL COMITÉ DE FINANZAS**

- Se pide al Comité de Finanzas que tome nota del Informe del Auditor Externo sobre las operaciones del PMA en Somalia, y que dé su visto bueno para que se presenten a la Junta Ejecutiva a efectos de examen.

#### **Proyecto de asesoramiento**

**De conformidad con el Artículo XIV del Estatuto del PMA, el Comité de Finanzas de la FAO recomienda a la Junta Ejecutiva del PMA que tome nota del documento titulado “Informe del Auditor Externo sobre las operaciones del PMA en Somalia”.**

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

**Primer período de sesiones ordinario  
de la Junta Ejecutiva**

**Roma, 14-16 de febrero de 2011**

## **ASUNTOS FINANCIEROS, PRESUPUESTARIOS Y DE RECURSOS**

**Tema 5 del programa**

*Para examen*

**S**

Distribución: GENERAL  
**WFP/EB.1/2011/5-B/1**  
18 enero 2011  
ORIGINAL: INGLÉS

## **INFORME DEL AUDITOR EXTERNO SOBRE LAS OPERACIONES DEL PMA EN SOMALIA**

La tirada del presente documento es limitada. Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio Web del PMA (<http://www.wfp.org/eb>).

## NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

**El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva a efectos de información.**

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

Directora de la Oficina de  
Auditoría Externa:

Sra. R. Mathai

Tel.: 066513-3071

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, sírvase dirigirse a la Sra. I. Carpitella, Auxiliar Administrativa de la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645).

El Contralor y Auditor General de la India presta al Programa Mundial de Alimentos (PMA) un servicio de auditoría externa.

El objetivo de la labor de auditoría del Contralor y Auditor General de la India es ofrecer al PMA una garantía independiente y valorizar la gestión del Programa formulando recomendaciones constructivas.

Para más información, sírvase ponerse en contacto con:

**Sra. Rebecca Mathai**

Directora de la Oficina de Auditoría Externa

Programa Mundial de Alimentos

Via Cesare Giulio Viola, 68/70

00148 Roma, Italia.

Tel.: 0039-06-65133071

Correo electrónico:

[rebecca.mathai@wfp.org](mailto:rebecca.mathai@wfp.org)

# *Informe de auditoría externa*

## ***Operaciones del Programa Mundial de Alimentos en Somalia***



***CONTRALOR Y AUDITOR GENERAL DE LA INDIA***

## Resumen

El Programa Mundial de Alimentos (PMA) lleva trabajando en Somalia desde la década de 1960. En junio de 2009, los servicios informativos del canal televisivo británico "Channel 4" formularon varias denuncias acerca de las operaciones del PMA en Somalia. Posteriormente, en marzo de 2010, el Grupo de Supervisión de las Naciones Unidas para Somalia formuló nuevas denuncias, que se sumaron a las hechas anteriormente por los servicios informativos de Channel 4.

En junio de 2010, la Junta Ejecutiva pidió al Auditor Externo, esto es, el Contralor y Auditor General de la India que llevara a cabo un examen detenido de las operaciones del PMA en Somalia a fin de formular recomendaciones que permitieran mejorar los controles.

Los principales objetivos de la auditoría fueron los siguientes: a) verificar si los controles se habían previsto en función de una evaluación de los riesgos y si se habían aplicado según lo previsto; b) formular recomendaciones sobre la necesidad de añadir, modificar o suprimir controles, y c) formular recomendaciones sobre la base de las enseñanzas extraídas de las operaciones en Somalia para aplicarlas en operaciones cruciales análogas en otros lugares. En nuestro informe incluimos asimismo una opinión sobre las investigaciones realizadas por la Oficina del Inspector General y de Servicios de Supervisión (OS), en las que se basó el informe presentado por el Inspector General en diciembre de 2009.

La auditoría se llevó a cabo en la Sede del PMA, en Roma, y en la Oficina del PMA para Somalia, situada en Nairobi, durante las seis semanas comprendidas entre el 11 de octubre y el 19 de noviembre de 2010, y constó de un examen de distintos documentos, un análisis de datos procedentes de los sistemas de tecnología de la información y conversaciones con las principales partes interesadas. Examinamos fundamentalmente los registros del período comprendido entre enero de 2009 y junio de 2010, prestando especial atención a las operaciones en Mogadishu y el corredor de Afgoye, regiones a las que más se dirigían las denuncias.

Somos conscientes del complejo y peligroso entorno en que se llevan a cabo las operaciones del PMA en Somalia. Al leer los resultados de nuestra auditoría, que se presentan en los párrafos siguientes, habrá que tener en cuenta las dificultades que entrañan las operaciones en Somalia y los esfuerzos que está desplegando el PMA para fortalecer dichas operaciones.

Nuestras constataciones se refieren principalmente a las operaciones realizadas en el sur de Somalia, zona a la que el PMA tiene un acceso restringido. Los problemas con los que enfrenta el Programa en el sur de Somalia son peculiares de la región y dan lugar a una situación muy diferente de la calma relativa que reina en el norte del país. Por lo tanto, las constataciones referidas al sur de Somalia, concretamente, quizás no se apliquen a la totalidad de las operaciones que se llevan a cabo en todo el país.

El informe se divide en dos partes. En la Parte I presentamos nuestra opinión sobre las investigaciones y constataciones de la OS respecto de las denuncias formuladas en los servicios informativos de Channel 4 y por el Grupo de Supervisión para Somalia. La Parte II contiene el informe sobre el entorno de control interno logrado últimamente en las operaciones del PMA en Somalia.

## **Parte I – Opinión sobre las investigaciones y constataciones de la OS respecto de las denuncias formuladas en los servicios informativos de Channel 4 y por el Grupo de Supervisión para Somalia**

Las principales denuncias realizadas sobre las operaciones en Somalia investigadas por la OS y objeto de nuestro examen se refieren a los siguientes aspectos: a) el desvío de alimentos —venta de alimentos del PMA en mercados locales y creación de campamentos ficticios de distribución de alimentos—; b) el hecho de que el 80% de los contratos de transporte se adjudique solamente a tres transportistas; c) el conflicto de intereses entre un transportista y un asociado cooperante; d) el montaje de un saqueo de alimentos del convoy de un transportista, y e) la construcción de una carretera que conecta un puerto con una pista de aterrizaje.

Basándose en los resultados del seguimiento realizado por una entidad privada en un mercado importante —a raíz del cual se constató que los alimentos del PMA se encontraban sólo en seis puestos—, y en los datos obtenidos en agosto y octubre de 2009 sobre tres ciudades donde se hallaban mercados, la OS llegó a la conclusión de que el 10%, aproximadamente, de los alimentos distribuidos cada mes por el PMA en Afgoye y Mogadishu llegaba a los mercados locales por intermedio de beneficiarios que vendían parte de sus raciones a los comerciantes locales a cambio de azúcar y de té. En nuestra opinión, no hubo suficiente fundamento para llegar a una conclusión: el tamaño de la muestra era pequeño y para cuantificar el volumen de alimentos que llegaba a los mercados locales se emplearon los resultados de un seguimiento realizado durante unos pocos días. Los datos recogidos más adelante en el curso de la labor de seguimiento no respaldaron la conclusión de que los alimentos vendidos por los beneficiarios fueran la única fuente de ayuda alimentaria encontrada en los mercados.

La empresa de investigación privada pudo verificar la existencia de campamentos de distribución de alimentos, lo que llevó a la OS a la conclusión de que no había evidencia alguna de que hubiera campamentos ficticios, como se denunciaba. Una vez más, los datos secundarios encontrados en los informes de seguimiento de la oficina en el país, producidos como resultado de la labor de campo de la misión de la OS, proporcionaron ciertas pistas que, si se hubieran seguido investigando, habrían dado mayor fundamento a la investigación sobre esta denuncia.

En 2008 y 2009, el 81% y el 66%, respectivamente, de los contratos de transporte se adjudicaron a tres contratistas. La OS había observado que, si bien se había incurrido en ciertas infracciones, la falta de claridad del manual había dado lugar a algunas deficiencias en el proceso de control. A nuestro juicio, las decisiones de la oficina en el país deberían haberse regido en mayor medida por el espíritu de las disposiciones del manual.

Reconocemos el conflicto de intereses detectado por la OS entre un transportista y un asociado cooperante, tras lo cual se han adoptado rápidamente las medidas correctivas del caso. Reconocemos asimismo, como señala la OS en una de sus constataciones, que se han recuperado los alimentos perdidos por un transportista en tránsito, si bien esto no se logró por medio de la fianza de cumplimiento sino por reembolso en cuotas.

El Grupo de Supervisión para Somalia denunció que el PMA había ayudado a que la empresa Swift Traders de Adaani reabriera el puerto de El Maan como alternativa al puerto de Mogadishu “aparentemente [...] como plan para imprevistos”<sup>1</sup>. La OS examinó solamente la justificación de la contratación de los servicios y no el proceso de contratación en sí mismo. Informó de que la dirección de la oficina en el país podría haber tenido mayor interacción con el equipo de las Naciones Unidas en Somalia respecto de la iniciativa de construir una carretera, y concluyó que no era necesario tomar más medidas con respecto a esa denuncia. Opinamos que la falta de transparencia en la gestión del contrato, como pone de relieve el hecho de no haber realizado un proceso de licitación, y el alto costo de la contratación de los servicios deben ser objeto de una investigación más detenida. La OS estuvo de acuerdo en que la nueva información que facilitamos justificaba la realización de un nuevo examen.

Somos conscientes de que en la actualidad se cuenta con un mayor volumen de información que puede ser objeto de análisis en comparación con los datos disponibles en 2009, cuando la OS estuvo investigando las denuncias. Somos conscientes asimismo de que los informes de la OS venían señalando desde hacía cierto tiempo las deficiencias en materia de controles que se registraban en las operaciones del PMA en Somalia. Al analizar el informe de investigación de diciembre de 2009 deben tenerse en cuenta los informes anteriores de la OS. El informe de 2009 sirvió como modelo para examinar las deficiencias en materia de controles, y las recomendaciones en él formuladas orientaron los cambios necesarios para subsanar tales deficiencias. Pese a ello, opinamos que nuestro informe señala esferas que se prestan a una labor de investigación adicional.

## **Parte II – Evaluación de los controles internos**

La dirección superior es la responsable de fijar las pautas en el Programa respecto del cumplimiento de las reglas y reglamentos. Recomendamos que ésta ponga a prueba un mecanismo de autoevaluación en la Oficina del PMA para Somalia. Sería necesario elaborar una lista de comprobación de los principales controles para la oficina en el país, a efectos de la autoevaluación, en función de la cual cada dependencia operacional debiera autoevaluarse a finales de año. Ello promovería la apropiación de esos controles y mejoraría así la rendición de cuentas.

Se desprende de nuestro examen que tanto la Sede como la Oficina del PMA para Somalia habrían tenido que hacer un seguimiento más detenido de la evaluación del personal que trabajaba para dicha Oficina, por lo que respecta al cumplimiento de los plazos y a la integridad de los formularios de evaluación.

El PMA está preparando registros de riesgos a nivel institucional y para su oficina en Somalia, iniciativa que permitirá a dicha oficina realizar una gestión de riesgos más eficaz. Sin embargo, el nivel de riesgo aceptado no está cuantificado; recomendamos que, al cuantificarlo, se haga una distinción entre las operaciones que entrañan un riesgo elevado (como en algunas zonas de Somalia que tienen un acceso restringido) y las operaciones normales (como en zonas de Somalia a las que tiene acceso el personal del PMA).

---

<sup>1</sup> Informe del Grupo de Supervisión para Somalia, S/2010/91.



Estimamos que la experiencia adquirida en Somalia arroja una lección en cuanto a reconocer a tiempo los riesgos inminentes y transmitir esa información a las principales partes interesadas. Recomendamos que se designe a una entidad responsable de captar y analizar las señales de advertencia de riesgos importantes para la reputación del Programa a fin de comunicarlas oportunamente a las instancias debidas. Estimamos asimismo que una respuesta rápida y transparente a las denuncias podría haber calmado a las partes interesadas.

Cada seis meses se prepara un plan de asignación por distritos basado en los resultados de la evaluación procedentes de los propios datos del PMA y de los datos de otros organismos del sistema de las Naciones Unidas. No encontramos en los registros datos completos sobre las modificaciones que habían sufrido las cifras iniciales relativas al número de beneficiarios y al volumen de alimentos, calculadas según los procedimientos operativos estándar basándose en los datos mencionados, para llegar a las cifras finales consignadas en el plan de asignación. Recomendamos que, para garantizar una mayor transparencia, la oficina en el país lleve un registro completo de datos a fin de justificar las cifras finales contenidas en el plan de asignación.

Cada mes se prepara un plan de distribución en el que se indican el número de beneficiarios en las aldeas y el volumen de alimentos que se propone distribuir en el punto de distribución final (PDF). Se desprendió de nuestro examen que el plan de distribución no siempre reflejaba las realidades sobre el terreno; la preparación del plan de asignación era una actividad independiente que no guardaba una estrecha relación con el plan de distribución. En un estudio de casos de un programa especial de distribución general de alimentos destinado a personas con discapacidad y personas de edad no acompañadas en Mogadishu se ilustran las deficiencias en materia de programación.

Los asociados cooperantes desempeñan una función fundamental en las operaciones del PMA por cuanto intervienen en la preparación del plan de distribución, en la selección de los beneficiarios y en la distribución final de la ayuda alimentaria. La oficina en el país ha introducido un instrumento de evaluación de la capacidad más objetivo para evaluar a los asociados cooperantes antes de que comiencen su labor, aunque los datos en que se basan las puntuaciones no son adecuados. Estimamos que si se subsanara esta deficiencia, el proceso se volvería más objetivo y transparente.

Observamos que el Sistema de análisis y gestión del movimiento de los productos (COMPAS) presentaba deficiencias, por lo que se volvía necesario recuperar información a través del servidor, lo que ponía en peligro la integridad de los datos. Se está preparando ahora un nuevo sistema. Sin embargo, hasta que tal nuevo sistema no esté operativo, recomendamos que se elaboren instrumentos para la generación de informes normalizados que respondan a las necesidades de la oficina en el país. El personal emplea planillas electrónicas para conservar información de importancia crucial; observamos que esa información adolecía de problemas que se repetían en casos análogos, tales como discrepancias entre los datos de distintas dependencias, errores y falta de control de las diferentes versiones.

Todas las partes con las que nos reunimos reconocieron la labor que estaba realizando la oficina en el país en un entorno que planteaba ingentes dificultades. No obstante, esperaban un mayor compromiso y una devolución de información más transparente del PMA sobre las cuestiones de importancia fundamental. Recomendamos que el PMA colabore estrechamente con las partes interesadas externas de manera más transparente.

La oficina en el país había tomado numerosas iniciativas para fortalecer el seguimiento, a saber: a) el establecimiento de una línea telefónica de emergencia; b) un análisis más detallado y profundizado en los informes mensuales de seguimiento, y c) la capacitación de los supervisores de la ayuda alimentaria. Los resultados de las verificaciones por muestreo de los datos de tres meses revelaron que la tasa de seguimiento de la ayuda alimentaria distribuida había disminuido entre junio de 2009 y junio de 2010. La dirección nos informó de que el seguimiento efectivamente variaba de un mes a otro. Con todo, nos preocupa que nuestras constataciones indiquen al parecer una baja general del nivel de seguimiento. Recomendamos que se intensifiquen las actividades ordinarias de seguimiento en las zonas a las que puede acceder el personal del PMA.

A continuación figuran nuestras observaciones y recomendaciones generales sobre los controles, así como las enseñanzas que pueden extraerse para operaciones similares en el futuro:

- En Somalia se prevé realizar importantes inversiones destinadas al seguimiento de las terceras partes y al seguimiento transfronterizo, entre lo que se cuenta la aplicación de controles de detección. Dado que los controles de prevención ofrecen mayores garantías que los de detección, es necesario reorientar la estrategia de la oficina en el país invirtiendo más en controles preventivos en relación con la selección de los asociados cooperantes y el mantenimiento de relaciones con ellos, la preparación de los planes de asignación y de distribución, y la identificación y el registro de los beneficiarios.
- Deberían aplicarse controles hasta que se llegue a una conclusión lógica o hasta que se alcance plenamente el objetivo con el que se los había establecido.
- Recomendamos que se evalúen los costos totales que supone la aplicación de controles adicionales a las operaciones en zonas de alto riesgo y que dichos costos se comuniquen de manera transparente a los donantes de modo que pueda adoptarse una decisión fundamentada sobre si intervenir o no en tales zonas.
- El PMA debería establecer un nivel mínimo de controles de referencia que tuvieran que aplicarse aun en las operaciones de emergencia.

## Resumen de las recomendaciones

### I Cuestiones estratégicas

**Recomendación 1:** *En cada oficina debería designarse a un miembro del personal como responsable de las cuestiones deontológicas, encargado de promover los asuntos relacionados con la ética y de ser el primer punto de contacto para resolver todo conflicto al respecto.*

**Recomendación 2:** *Los despachos regionales desempeñan una función importante en el Programa al estar más cerca de las oficinas en los países y en mejores condiciones para responder rápidamente a sus necesidades. Debería dotarse a los despachos regionales de los recursos necesarios para que pudieran cumplir sus funciones de manera más eficaz.*

**Recomendación 3:** *A nivel internacional cada vez hay mayor conciencia acerca de la importancia del autoseguimiento frente al seguimiento externo. En nuestra opinión, la Oficina del PMA para Somalia podría ser el entorno ideal para poner a prueba un mecanismo de autoevaluación. De conformidad con la lista de comprobación de la OS aplicable a la inspección, debería elaborarse, para las oficinas en los países, una lista de comprobación de los principales controles aplicable a la autoevaluación en función de la cual esas oficinas deberían autoevaluarse al finalizar el año mediante un informe que presentarían al Director en el País. Estimamos que esto alentaría al personal a asumir la responsabilidad de los controles y mejoraría así la rendición de cuentas.*

#### **Recomendación 4:**

a) *Al cuantificarse el nivel de riesgo aceptado debería hacerse una distinción entre las operaciones de alto riesgo (como las que se realizan en zonas de Somalia con un acceso restringido) y las operaciones ordinarias (como las que se realizan en zonas de Somalia a las que puede acceder el personal del PMA).*

b) *Además del registro de riesgos inherentes, también debería prepararse un registro de riesgos residuales a fin de tener garantías de que el riesgo residual se mantenga dentro del nivel de riesgo aceptado.*

**Recomendación 5:** *En nuestra opinión, los riesgos para la reputación podrían tener un impacto institucional más amplio que los riesgos operacionales, cuyo impacto sería en general localizado. Por consiguiente, el Departamento de Gestión de Recursos y Rendición de Cuentas (RM) debería asumir la responsabilidad de captar y analizar señales de advertencia sobre riesgos importantes para la reputación del Programa y de comunicar tales señales a las instancias apropiadas. El RM debería colaborar estrechamente con la OS y el Comité de Auditoría, y comunicarles el resultado de su labor.*

**Recomendación 6:** *La dirección debería formular y poner en práctica una estrategia que permitiese responder de manera rápida, contundente y transparente a las principales denuncias externas.*

**Recomendación 7:** *El PMA debería validar la selección de beneficiarios, mediante verificación por muestreo, antes de pasar a la etapa de seguimiento de la distribución, por lo menos en las zonas a las que tenga acceso su personal.*

**Recomendación 8:** La oficina en el país debería reevaluar, en consulta con otras partes interesadas, los riesgos que suponen las operaciones de distribución de alimentos en Afgoye.

**Recomendación 9:**

a) La evaluación de la capacidad de los asociados cooperantes debería estar respaldada por la debida documentación a fin de lograr una mayor objetividad.

b) Debería aplicarse la debida diligencia antes de seleccionar a los asociados cooperantes y, una vez seleccionados, la oficina en el país debería procurar forjar relaciones a largo plazo, al menos en las zonas en donde las actividades no varíen de un año al otro.

**Recomendación 10:** No deberían hacerse nuevas asignaciones ni entregas a los transportistas o asociados cooperantes que no presenten cartas de porte o informes en un plazo de tres meses a partir de la fecha de llegada de los productos alimenticios.

**Recomendación 11:** El PMA debería mantener relaciones de trabajo estrechas y transparentes con los interesados externos.

**Recomendación 12:** Dado que la oficina en el país prevé realizar importantes inversiones en actividades de seguimiento, deberían definirse anticipadamente los posibles resultados de tales actividades y las medidas que probablemente debieran tomarse respecto de cada resultado. Opinamos que tal labor ayudaría a la oficina en el país a adoptar las medidas complementarias oportunas respecto de los resultados del seguimiento y le permitiría sacar el mayor provecho posible de ello.

**Recomendación 13:** El PMA debería establecer sistemas para reunir información y medir los indicadores de los efectos y el impacto existentes. Tales constataciones deberían incluirse en los informes normalizados anuales de los proyectos.

**Recomendación 14:**

a) La oficina en el país debería adaptar su estrategia de control a fin de favorecer los controles preventivos por lo que respecta a la selección de los asociados cooperantes y el mantenimiento de relaciones con ellos, la preparación de los planes de asignación y distribución, y la identificación y el registro de los beneficiarios.

b) La oficina en el país debería realizar un análisis de las deficiencias para determinar cuáles son las causas básicas de los problemas antes de modificar cualquier procedimiento o práctica. Los procedimientos deberían cambiarse solamente en caso de que se determinara que los controles existentes fueran deficientes. Debería ponerse más énfasis en la capacitación, la reiteración frecuente de las instrucciones y las medidas disciplinarias dirigidas a hacer aplicar los controles.

c) El PMA debería calcular periódicamente el costo total de los controles adicionales establecidos o previstos para realizar actividades en zonas de alto riesgo a las que su personal tenga un acceso limitado. Los datos deberían asimismo comunicarse de manera transparente a los donantes de modo que pudiera adoptarse una decisión fundamentada sobre si mantener o no actividades en tales zonas.

## II Asuntos operacionales

### **Recomendación 15:**

a) La Sede debería preparar una lista de comprobación normalizada para las misiones de supervisión respecto de cada esfera funcional, basándose en la lista de comprobación que utiliza la OS para sus inspecciones, y todas las misiones de supervisión futuras de los despachos regionales deberían llevarse a cabo conforme a la lista de comprobación aprobada.

b) Todos los informes de las misiones de los despachos regionales deberían prepararse por escrito de modo que la documentación de la labor realizada en el marco de esas misiones y sus constataciones estuviesen disponibles como referencia futura.

**Recomendación 16:** El mandato del Oficial de Vigilancia de la Aplicación de las Normas debería examinarse detenidamente una vez que se hayan racionalizado los sistemas y procedimientos. En nuestra opinión, el respaldo continuo que brinda el Oficial de Vigilancia de la Aplicación de las Normas al Director en el País y los otros directores encargados de los controles no debería reducir las responsabilidades ni la obligación de rendir cuentas al respecto de éstos.

**Recomendación 17:** Debería hacerse un seguimiento más riguroso de la presentación de los formularios de evaluación del personal del PMA en la Sede y en la oficina en el país. En los momentos debidos, deberían enviarse recordatorios para la presentación de dichos formularios, cuya integridad debería comprobarse, y debería hacerse el debido seguimiento para que los formularios volviesen a presentarse en caso de que estuvieran incompletos. Las advertencias y medidas disciplinarias deberían usarse como último recurso en contra de incumplidores recurrentes. La dirección nos aseguró que estaba elaborando un proyecto para perfeccionar los formularios de evaluación de la actuación profesional y mejora de las competencias (PACE), de modo que se garantizar la integridad de los datos introducidos y se facilitarían los controles de calidad.

**Recomendación 18:** Para garantizar una mayor transparencia debería asegurarse que se cuente con un conjunto completo de documentos que puedan justificar las cifras del plan de asignación final.

**Recomendación 19:** La oficina en el país debería ser más estricta por lo que respecta a conservar los documentos que permitan fundamentar debidamente toda modificación que haya sido necesaria aportar sobre el terreno a los planes de distribución.

**Recomendación 20:** Deberían aplicarse de inmediato las disposiciones del nuevo procedimiento operativo normalizado relativas a la emisión de las tarjetas para alimentos, a la exposición de los derechos de los beneficiarios y a la obtención de acuses de recibo por parte de éstos. El PMA debería investigar sobre el uso de la tecnología (como las tarjetas para alimentos biométricas) a título experimental en regiones estables.

### **Recomendación 21:**

a) Habría que respetar estrictamente los plazos establecidos para concluir las evaluaciones de los asociados cooperantes y complementarlas mediante comprobaciones periódicas a efectos de supervisión.

b) En aras de una mayor transparencia, los criterios de evaluación aplicables deberían comunicarse claramente a los asociados cooperantes cuando se ultimen los acuerdos de asociación sobre el terreno.

**Recomendación 22:** Las dependencias encargadas de la ejecución y de la logística de la oficina en el país deberían analizar conjuntamente en mayor profundidad las razones que explican las diferencias en cuanto al número de informes pendientes de los asociados cooperantes, y unificar sus datos.

**Recomendación 23:**

a) Hasta que se elabore un nuevo sistema que subsane las deficiencias existentes en el sistema COMPAS, deberían elaborarse instrumentos de generación de informes normalizados a fin de evitar que el personal acceda a los datos a través del servidor.

b) En el COMPAS deberían recogerse datos sobre los alimentos distribuidos en los PDF respecto de todos los envíos a los asociados cooperantes a fin de facilitar la comparación entre el plan de asignación y la distribución efectiva en los PDF.

**Recomendación 24:** Recomendamos que, puesto que se trata de la información más importante a efectos de control, la fecha de recepción de la factura de los transportistas y los asociados cooperantes se registre en la versión actualizada del Sistema Mundial y Red de Información del PMA en su segunda fase (WINGS II).

**Recomendación 25:** Habría que brindar capacitación al personal acerca de los riesgos derivados de los cálculos hechos por los usuarios finales y enseñarle a mejorar la calidad de los datos. Convendría establecer una dependencia de coordinación que se hiciera cargo de toda la labor de conciliación y ejerciera de custodio de los datos antiguos para eliminar toda posible discrepancia.

**Recomendación 26:**

a) A fin de validar la información y ofrecer mayores garantías, también deberían ser objeto de un seguimiento posterior a la distribución varios parámetros clave sometidos a seguimiento durante las distribuciones, y deberían analizarse de inmediato las razones de toda divergencia importante entre los resultados de ambos procesos.

b) En las zonas a las que tenga acceso el personal del PMA debería intensificarse el seguimiento ordinario. En estas zonas, el seguimiento alternativo debería representar una excepción.

c) Debería elaborarse un informe independiente con datos sobre los alimentos distribuidos o bien habría que incluir tales datos en los informes mensuales de los meses subsiguientes.



## Introducción

1. Hoy en día, Somalia presenta uno de los entornos más complejos y peligrosos de todo el mundo. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) lleva trabajando en Somalia desde la década de 1960, en un primer momento en las afueras de Mogadishu, pero desde 1995 con base en Nairobi (Kenya) debido a las malas condiciones de seguridad reinantes en Somalia. El PMA, que en este país cuenta con 12 suboficinas, oficinas sobre el terreno y centros de logística, en 2009 proporcionó 335.267 toneladas de asistencia alimentaria a unos 1,8 millones de beneficiarios, en el marco de operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR) hasta marzo de 2009, y mediante operaciones de emergencia (OEM) desde abril de 2009.
2. En junio de 2009, los servicios informativos de Channel 4 hicieron varias denuncias acerca de las operaciones del PMA en Somalia. Como resultado de una investigación interna de tales denuncias llevada a cabo por la OS, en diciembre de 2009 se finalizó un informe sobre la investigación.
3. Posteriormente, el Grupo de Supervisión de las Naciones Unidas para Somalia hizo nuevas denuncias en marzo de 2010, que se sumaron a las ya realizadas anteriormente por los servicios informativos de Channel 4.
4. En junio de 2010, la Junta Ejecutiva pidió al Contralor y Auditor General de la India que efectuara un examen detenido de las operaciones del PMA en Somalia con la finalidad de formular recomendaciones que permitieran mejorar los controles.

## Objetivos de la auditoría

5. Los principales objetivos de la auditoría fueron los siguientes:
  - Verificar si los controles estaban bien definidos:
    - *en función de una evaluación de los riesgos, y*
    - *teniendo presente el nivel de riesgo aceptado por el PMA.*
  - Evaluar si los controles se estaban aplicando según lo previsto.
  - Recomendar:
    - *la aplicación de controles adicionales,*
    - *la modificación de los controles existentes, y*
    - *la supresión de algunos controles.*
  - Formular recomendaciones sobre la base de las enseñanzas extraídas de las operaciones realizadas en Somalia a fin de aplicarlas en operaciones cruciales análogas en otros lugares.
6. Se desprendió asimismo de las conversaciones mantenidas con personal del PMA que era necesario contar con una opinión independiente sobre las constataciones de la OS respecto de las denuncias. Por consiguiente, hemos añadido ese objetivo a la labor de auditoría que estamos realizando.

### Alcance de la auditoría

7. En el marco de las diversas actividades previstas en su programa sobre el fortalecimiento del control de la gestión y la rendición de cuentas, el PMA ha elaborado un proyecto de marco de control interno que se ajusta en gran medida al marco del Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (marco COSO). Nuestra auditoría se llevó a cabo conforme a los principios definidos en el marco de control interno. Uno de los componentes importantes del marco es el entorno de control interno, que representa la base para permitir el funcionamiento eficaz de los otros controles. Así pues, abarcamos el examen del entorno de control interno en el PMA, si bien no está directamente vinculado con las operaciones en Somalia.
8. Dado que las denuncias se referían en su mayor parte al año 2009 y que queríamos comparar la eficacia de los controles entre 2009 y el período actual, examinamos mayormente registros del período comprendido entre enero de 2009 y junio de 2010. Cuando fue necesario atender a cuestiones concretas, también nos referimos a períodos anteriores o posteriores.
9. Nuestra auditoría se realizó en la Sede del PMA, en Roma y en la Oficina del PMA para Somalia, basada en Nairobi, y abarcó las seis semanas comprendidas entre el 11 de octubre y el 19 de noviembre de 2010.
10. El Grupo de Supervisión para Somalia estuvo dispuesto a compartir con nosotros las pruebas justificativas presentadas en su informe de marzo de 2010. Dado que las nuevas pruebas serán examinadas en primera instancia por el Inspector General, en esta misión no hemos incluido un examen de las pruebas más recientes. A nuestro juicio, ello era esencial para centrar nuestra atención en el compromiso asumido con la Junta Ejecutiva.

### Metodología de la auditoría

11. Nuestra auditoría constó del examen de documentos y el análisis de datos del COMPAS y del WINGS II.
12. Mantuvimos charlas con el personal del PMA en Roma y en Nairobi y con miembros de 3 organismos donantes, 5 organismos de las Naciones Unidas, el Grupo de Supervisión para Somalia, 7 asociados cooperantes, 3 contratistas de transporte y 4 supervisores de la ayuda alimentaria.
13. Para llegar a nuestras constataciones de auditoría hicimos verificaciones por muestreo de los registros de marzo de 2009, octubre de 2009 y junio de 2010. Nos concentramos especialmente en las operaciones en Mogadishu y en el corredor de Afgoye<sup>2</sup>, regiones a las que más se dirigían las denuncias.

---

<sup>2</sup> Desde noviembre de 2009, las operaciones del PMA en Afgoye son mínimas.



## Flujo del proceso

14. Consideramos que sería conveniente comprender el flujo de los procesos y describir los principales procesos adoptados en la Oficina del PMA para Somalia antes de examinar los resultados de nuestro trabajo. Esta descripción detallada figura en el Anexo 1. En el Anexo 2 figura una lista de las siglas utilizadas en el presente informe.

## Resultados de la auditoría

15. Agradecemos al personal del PMA en Roma y en Nairobi por la cooperación prestada durante la realización de la auditoría. Somos conscientes de que las operaciones del PMA en Somalia se realizan en un entorno complejo y peligroso, así como de los problemas que causa la falta de un gobierno estable en dicho país. Destacamos asimismo la sinceridad y buena disposición del personal del PMA para reforzar los controles, y acogemos con agrado las numerosas iniciativas que se han tomado en fecha reciente a ese respecto.
16. Sugerimos que al leer los resultados de nuestra auditoría, que se presentan en detalle en los párrafos siguientes, se tenga en cuenta lo complejo que resulta el trabajo en Somalia y los esfuerzos desplegados por el PMA para reforzar sus operaciones. Nuestras constataciones se refieren principalmente a las operaciones realizadas en el sur de Somalia, zona de acceso restringido para el PMA. El sur de Somalia plantea dificultades particulares al PMA, que difieren de las que se plantean en la parte norte del país, donde reina una calma relativa. Por lo tanto, las constataciones referidas al sur de Somalia, concretamente, quizás no se apliquen a las operaciones llevadas a cabo en todo el país.
17. Las constataciones y recomendaciones de nuestra auditoría se basan exclusivamente en la información que se nos brindó. No somos responsables de constataciones erróneas atribuibles a la falta de precisión o integridad de la información que se nos facilitara.
18. El informe se divide en dos partes. En la Parte I presentamos nuestra opinión sobre las investigaciones y constataciones de la OS respecto de las denuncias formuladas en los servicios informativos de Channel 4 y por el Grupo de Supervisión para Somalia. La Parte II contiene nuestras constataciones y recomendaciones sobre el entorno de control interno actualmente establecido en las operaciones del PMA en Somalia.

**Parte I - Opinión sobre las investigaciones y constataciones de la OS respecto de las denuncias formuladas en los servicios informativos de Channel 4 y por el Grupo de Supervisión para Somalia**

## Principales denuncias

Las principales denuncias que examinamos pueden clasificarse en dos grandes categorías:

- **Desvío de alimentos**
  - *Alimentos del PMA vendidos en mercados locales*
  - *Creación de campamentos ficticios*
- **Contratación de servicios**
  - *Asignación del 80% de los contratos de transporte a tres transportistas*
  - *Conflicto de intereses entre un transportista y un asociado cooperante*
  - *Montaje de un saqueo de alimentos del convoy de un transportista*
  - *Construcción de una carretera entre un puerto y una pista de aterrizaje*

### Desvío de alimentos

*Denuncia: los alimentos del PMA se venden en los mercados locales: cuantificación de los alimentos vendidos*

19. La OS procuró evaluar la cantidad de alimentos que se desviaban a los mercados de Mogadishu y el corredor de Afgoye. La investigación tomó dos rumbos: a) el seguimiento en el mercado local de Mogadishu por medio de una empresa de investigación privada contratada con tal propósito, y b) el seguimiento por parte de la oficina en el país de los sacos marcados con el distintivo del PMA que se entregaban en el corredor de Afgoye en los pueblos fronterizos de Wajid, Belet Hewa y El Wag<sup>3</sup>.
20. Basándose en el informe de la empresa privada, la OS llegó a la conclusión de que aproximadamente 234 toneladas de alimentos se vendían cada mes en el mercado de Bakara (Mogadishu).
21. Mediante el seguimiento de los sacos con el distintivo del PMA pudo detectarse que unas 20 toneladas de alimentos del PMA, en promedio, llegaban a los pueblos fronterizos cada día. La OS hizo una proyección de esa cifra por 30 días y llegó a una cifra de 600 toneladas por mes.
22. En función de lo que antecede, la OS llegó a la conclusión de que había pruebas suficientes que demostraban que algunos alimentos suministrados por el PMA se estaban vendiendo en los mercados locales, y estimó que se trataba de un porcentaje de alrededor del 10% de los alimentos distribuidos cada mes (total de 234 toneladas + 600 toneladas = 834 toneladas por mes, dividido por el promedio de 9.000 toneladas distribuidas cada mes).
23. Comprobamos que si bien en el plan de investigación se establecía que la empresa privada debía hacer el seguimiento de cinco mercados en Mogadishu, debido a las condiciones de seguridad, el seguimiento se limitó, de hecho, sólo al mercado de Bakara. Además, la empresa comprobó que los productos alimenticios proporcionados por el PMA se vendían únicamente en seis puestos en el mercado

---

<sup>3</sup> Como resultado final de la labor de seguimiento, la oficina en el país preparó en noviembre de 2009 un informe de seguimiento transfronterizo.

de Bakara, de los aproximadamente 100 que vendían productos alimenticios y artículos no alimentarios. La empresa informó al respecto y la OS aceptó que los alimentos del PMA se vendían sólo en esos seis puestos del mercado.

24. Los resultados del seguimiento de tan sólo el mercado de Bakara y, además, de tan sólo 6 puestos en el mercado, no bastan como fundamento para deducir la cantidad total de alimentos vendidos en Mogadishu. Otra empresa privada de investigación contratada por la oficina en el país (antes de que la OS asumiera la responsabilidad de la investigación) había realizado un examen de 14 mercados en Mogadishu. Al respecto, la OS manifestó lo siguiente :
- La labor de esa empresa no se tuvo en cuenta porque no proporcionó fuentes ni pruebas que fundamentaran sus constataciones.
  - La OS incluyó en su informe el seguimiento de los alimentos en sacos del PMA realizado por la oficina en el país en el corredor de Afgoye y en otros tres mercados importantes de distritos vecinos para compensar la labor que debió haber realizado la empresa de investigación.
  - De los 14 mercados, la totalidad de los productos alimenticios se vendieron sólo en dos mercados (Bakara y Bacaad) y, de ellos, la atención se centró en el mercado de Bakara, que es al que se refieren las denuncias.

Opinamos que el seguimiento de la ayuda alimentaria distribuida en el corredor de Afgoye no puede reemplazar directamente el seguimiento de los alimentos en los principales mercados de Mogadishu

25. Los asociados cooperantes que trabajaban en la zona nos dijeron que si bien Bakara era el principal mercado de Mogadishu, se vendían productos alimenticios en otros mercados importantes, como los de Bacaad, Karaan, Manopolo, Sinay y Medina.
26. Según un informe de seguimiento transfronterizo, el volumen de alimentos procedentes de la zona de Afgoye que había pasado la frontera era superior a las estimaciones de la OS, que indicaban el 10%. Señalamos que ese informe se había publicado en noviembre de 2009, una vez concluida su misión de investigación de octubre de 2009.
27. Los autores del informe de seguimiento transfronterizo señalaron que las constataciones debían leerse teniendo presentes las diversas limitaciones que había experimentado la labor de seguimiento debido al carácter estacional de la recolección de datos, pero también al hecho de que el seguimiento se había limitado a tan sólo dos lugares y los datos se habían reunido durante un período de tiempo corto (13 días en un lugar y 23 días en el otro).

28. Estamos de acuerdo en que estas limitaciones hacen que los datos sean menos fiables. Deseamos también señalar que el hecho de que la OS se basara en la misma fuente de datos, pero de forma más restringida (según se indica en el cuadro), plantea dudas acerca de la validez de sus conclusiones sobre la cantidad de alimentos del PMA que llegan a los mercados.

Lugar	Datos del seguimiento transfronterizo empleados por la OS a efectos estimativos (número de días de seguimiento)
Mercado de Bakara	6
Wajid	1
Belet Hawa	6
El Wag	6

29. Nuestro análisis, como se indica antes, nos lleva a concluir que el porcentaje de ayuda alimentaria que pasaba al otro lado de la frontera y que se vendía en los mercados locales era quizás superior al 10% calculado por la OS. La oficina en el país debería establecer un sistema de seguimiento regular y adoptar las medidas oportunas.

*Denuncia: los alimentos del PMA se venden en los mercados locales: fuentes de los alimentos vendidos*

30. La OS llegó a la conclusión de que los alimentos habrían quizás llegado a los mercados locales porque los beneficiarios vendían parte de sus raciones a los comerciantes locales a cambio de azúcar y de té; se trataba de sacos medio llenos de cereales vendidos para costearse otras necesidades, como leche y leña.
31. Los alimentos vendidos se cuantificaron mediante un recuento del número de sacos de 50 kilogramos en el mercado de Bakara e identificando los sacos llenos con el distintivo del PMA en El Wag y Belet Hawa. Aun cuando se suponga que parte de los granos alimenticios vendidos por los beneficiarios a granel (no en forma de sacos enteros) fueron recibidos por los comerciantes y reenvasados en otros sacos de 50 kilogramos, esto no llevaría a la conclusión de que todos los sacos de 50 kilogramos del PMA observados en los mercados, incluso los sacos con marcas especiales, fueran sacos reenvasados. Además, el seguimiento transfronterizo reveló que los alimentos distribuidos en octubre de 2009 habían llegado a los pueblos vecinos en un período muy corto de tiempo, lo que hace pensar que en muchos casos no habría habido tiempo suficiente para reenvasar los sacos. La OS nos informó de que su conclusión se había basado en lo declarado por los beneficiarios a la empresa privada de investigación. Añadió que los comerciantes compran a varios beneficiarios, de forma colectiva, la mitad de una ración en sacos completos y que no había necesidad de reenvasar.
32. La empresa privada de investigación también había informado en noviembre de 2009 de que en tres campamentos (Hilaal, Basra y Fidow) no se había recibido ayuda alimentaria durante los cinco meses anteriores. En el informe se citaba una entrevista con un beneficiario del campamento de Hilaal que afirmaba lo mismo. No obstante, comprobamos que Hilaal estaba incluido en el plan de distribución (octubre 2009) y, además, que los supervisores de la ayuda alimentaria del campamento de Hilaal habían certificado (en relación con los meses de septiembre y octubre de 2009) que se había distribuido alimentos a los campamentos durante los dos meses. La OS hizo notar que, en vista de que el personal del PMA no tenía acceso al corredor de Afgoye desde mayo de 2009, el informe de los supervisores

de la ayuda alimentaria se basaba simplemente en el seguimiento realizado por teléfono el día de la distribución. El hecho es, con todo, que se certificó que la distribución de la ayuda alimentaria se había efectuado aun cuando los beneficiarios no la habían recibido.

33. Cabe también señalar que en el informe de seguimiento transfronterizo se indicaba que un volumen importante de alimentos entregados a un asociado cooperante había atravesado la frontera. Hacemos notar que ello tuvo lugar después de la investigación realizada por la OS.
34. Estas constataciones no respaldan una conclusión enfática en cuanto a que los alimentos vendidos por los beneficiarios fueran la única fuente de ayuda alimentaria encontrada en los mercados.

#### Denuncia: se establecen campamentos ficticios y hay una apropiación indebida de las raciones del PMA

35. La empresa de investigación privada contratada por la OS seleccionó de forma aleatoria 17 campamentos para verificar su existencia y confirmar el número de beneficiarios en ellos. La empresa, a pesar de las divergencias constatadas en cuanto al número de beneficiarios, pudo verificar la existencia de los campamentos. La OS llegó a la conclusión de que no había pruebas del establecimiento de campamentos ficticios de personas desplazadas internamente (PDI) ni de la consiguiente apropiación indebida de raciones del PMA.
36. Examinamos el informe de la empresa privada de investigación y comprobamos que ésta efectivamente había verificado la existencia de los campamentos de PDI.
37. No obstante, el informe de seguimiento de 2009 arroja ciertas pistas que, si se investigaran, podrían dar mayor fundamento a la investigación. De los tres meses sometidos a una verificación por muestreo por nosotros, en el informe mensual de seguimiento y evaluación (SyE) de la oficina en el país de octubre de 2009 había una constatación en cuanto a que no se había efectuado distribución alguna en el PDF, Fiidow, en Jalaqsi. Este PDF se suprimió posteriormente del plan de distribución de noviembre. Nos informaron de que el acuerdo sobre el terreno con el asociado cooperante se había anulado y que el valor de los alimentos no entregados se había recuperado de las facturas pendientes del asociado cooperante. Los motivos por los que el PDF terminó siendo incluido en el plan de distribución anterior tienen que seguir siendo investigados. La dirección del PMA nos informó de que en el contexto de Somalia, la situación relativa a los campamentos era única en su género. La mayor parte de los desplazamientos eran de corta duración e incluso los asentamientos podían abrirse y cerrarse con bastante regularidad. Por consiguiente, el hecho de no encontrar un PDF en un mes dado no significaba necesariamente que no hubiera existido dos meses antes. Sin embargo, la dirección del PMA convino en que la nueva información quizás justificara una nueva investigación por parte de la OS sobre las razones por las que el PDF quedara incluido en el plan de distribución anterior.
38. Observamos asimismo que la empresa de investigación privada contratada en un principio por la oficina en el país había informado de que no había podido encontrar dos de los seis campamentos seleccionados a efectos de verificación. La

OS nos dijo que le empresa de investigación privada contratada por la oficina en el país no había proporcionado pormenores de los campamentos que no había podido ubicar. Debido a ello no se realizaron investigaciones ulteriores.

#### Denuncia: las familias de combatientes son registradas como PDI

39. El Grupo de Supervisión para Somalia había denunciado que las familias de los combatientes “se inscriben normalmente como desplazados internos [...], con lo cual aumenta el número de personas necesitadas”. La OS estimó que esa denuncia podía quedar contenida en la denuncia de mayor envergadura sobre los campamentos ficticios de PDI y los desvíos de alimentos, y que la labor que estaba realizando a ese respecto bastaba para atender también a esa denuncia.
40. Comprobamos que otra empresa de investigación privada contratada inicialmente por la oficina en el país había establecido en su informe que Al Shabaab estaba recibiendo ayuda alimentaria indirectamente, ya que la mayoría de las milicias de ese movimiento eran milicias locales, cuyas familias estaban sin duda incluidas entre los beneficiarios y los receptores de la ayuda alimentaria en todas sus formas. La OS nos informó de que no confiaba en ese informe porque no contaba con pruebas justificativas concretas. La dirección manifestó que no registraba PDI por separado y que prestaba asistencia a todos aquellos que la necesitaban independientemente del hecho de que esos hombres, mujeres o niños pudieran ser un miembro de la familia de alguien vinculado con Al Shabaab. Además, el PMA no puede efectuar una distinción entre los combatientes de Al Shabaab radicalizados y los habitantes de las zonas controladas por dicho movimiento que sienten que no tienen más opción que alinearse con él.

### Contratación de servicios

#### Denuncia: tres transportistas recibieron el 80% de los contratos de transporte

41. El Grupo de Supervisión para Somalia informó de que el presupuesto de transporte del PMA ascendía aproximadamente a 200 millones de dólares EE.UU. en 2009 y denunció que tres transportistas recibían el 80% de los contratos de transporte.
42. La OS observó que la expresión “el presupuesto del PMA para transporte rondó en 2009 los 200 millones de dólares” era incorrecta ya que los pagos efectivamente realizados a los transportistas en dicho año habían sumado unos 62 millones de dólares. Las denuncias sobre “procedimientos irregulares” se habían examinado anteriormente; se habían detectado las deficiencias en materia de controles, y la dirección estaba en vías de aplicar las recomendaciones formuladas a fin de subsanar esas deficiencias. La conclusión general de la OS fue que no había prueba de irregularidad alguna de parte del personal del PMA.
43. El examen de los documentos que efectuamos reveló que el presupuesto de transporte para 2009 era de 82 millones de dólares aproximadamente. El pago efectivo a todos los transportistas<sup>4</sup> (7 transportistas marítimos, 31 transportistas interiores y 6 transportistas terrestres) por los contratos adjudicados en 2009 ascendió a unos 62 millones de dólares, de los cuales los tres transportistas<sup>5</sup> en cuestión recibieron el 66%, un porcentaje inferior lo que habían recibido en 2008,

<sup>4</sup> Incluye las tasas de manipulación y de gestión del almacenamiento.

<sup>5</sup> Swift Traders Ltd, Deeqa Construction and WWD Co. Ltd y Al-Towfiq Trading Company.

es decir, el 81%. En términos de volumen en toneladas, a los tres transportistas se les atribuyó el 49% del volumen total asignado en 2009, según se indica en el cuadro a continuación:

Naturaleza del transporte	Volumen total en toneladas asignadas	Volumen en toneladas asignado a los tres transportistas en cuestión	Porcentaje del volumen en toneladas asignado a los tres transportistas
Transporte marítimo	257 728	207 878	80,65
Transporte terrestre	22 016	0	0
Transporte interior	523 020	181 917	34,78
<b>Total</b>	<b>802 764</b>	<b>389 795</b>	<b>48,56</b>

44. La OS opinó que las deficiencias en materia de control detectadas en su informe se debían principalmente a la falta de claridad en las disposiciones de la sección sobre contratación con arreglo al sistema tarifario del Manual de Transporte<sup>6</sup>. De conformidad con la recomendación formulada, en septiembre de 2010 se publicó una versión revisada del Manual de Transporte.
45. Se comprobó que había instancias claras en que se habían producido infracciones a las disposiciones vigentes del manual que también fueron identificadas por la OS. En nuestra opinión, las decisiones de la oficina en el país debieron haberse regido más por el espíritu del manual vigente, en el que se establece la importancia de garantizar la transparencia al asignar operaciones a las empresas de transporte. Actualmente, los contratos de transporte se distribuyen entre un número mucho mayor de transportistas. Los tres transportistas sobre los que recayeron las denuncias se han suspendido temporáneamente, y el PMA atiende ahora a sus necesidades con otros transportistas.

#### Denuncia: Conflicto de intereses entre Deeqa Construction y SAACID

46. El Grupo de Supervisión para Somalia denunció un conflicto de intereses entre un transportista —Deeqa Construction, cuyo Director General se conocía como “Enow”— y SAACID, asociado cooperante del PMA, cuya Presidenta era la esposa de Enow.
47. Observamos que la OS había detectado este conflicto de intereses en 2009, y que la dirección del PMA había respondido con rapidez en noviembre de 2009 a fin de solucionar esta cuestión. Además, verificamos las cartas de porte de Deeqa Construction y comprobamos que el transportista no había hecho entrega alguna a SAACID desde noviembre de 2009.

<sup>6</sup> Cuando un transportista no puede absorber por sí solo la totalidad de la carga, la operación de transporte se contrata con arreglo a un sistema tarifario. Las tarifas se establecen conforme a un proceso de licitación con empresas de transporte seleccionadas por el PMA y a un estudio de mercado. Se pide a los transportistas que confirmen que aceptan las tarifas, tras lo cual se establece un contrato entre el PMA y cada transportista para todos los destinos. De esta manera se constituye una nómina de transportistas. Cuando hace falta realizar una operación de transporte, el PMA le asigna los cargamentos a los transportistas en función de la capacidad de transporte de que disponga cada uno de ellos en ese momento en particular.



### Denuncia: montaje de saqueo de alimentos del convoy de un transportista

48. La OS estimó que no era necesario adoptar ninguna otra medida respecto de esta denuncia por cuanto el transportista en cuestión, Deeqa Constructions Limited, había pagado los alimentos que se habían perdido.
49. Observamos que 1.229,65 toneladas de alimentos enviados el 22 de septiembre de 2008 por medio de Deeqa a la región de Bakool se habían perdido en tránsito. Verificamos los certificados de recuperación de alimentos y, efectivamente, tal como indicó la OS, se recuperaron 1.229,55 toneladas de alimentos del transportista.
50. No obstante, también estamos de acuerdo con la constatación del Grupo de Supervisión para Somalia (párrafo 253 de su informe) en cuanto a que no se había utilizado la fianza de cumplimiento del transportista (el 30% del valor del envío) para recuperar las pérdidas; en cambio, la recuperación se hizo con cargo a contratos futuros (en nueve cuotas entre enero y septiembre de 2009). Los motivos de este arreglo no estaban suficientemente documentados.
51. La OS declaró que la decisión de no revocar la fianza y acordar un plan de reembolso con el transportista se había tomado con las aportaciones de la Dirección de Logística del Departamento de Operaciones y la Oficina de Servicios Jurídicos. La dirección declaró que la magnitud del saqueo en este caso no tenía precedentes en Somalia; Deeqa alegó repetidamente que un reembolso completo haría quebrar a la empresa y pidió al PMA que le asignara más trabajo para ayudarla a pagar la pérdida. La dirección explicó que el PMA no había aceptado nunca esa petición, y confirmó que no había absolutamente ningún nexo entre el resarcimiento de la pérdida por Deeqa y el trabajo o contratos que se le ofrecieron.

### Denuncia: construcción de una carretera entre El Maan y la pista de aterrizaje de Isilay

52. El Grupo de Supervisión para Somalia denunció que el PMA había ayudado a que la empresa Swift Traders de Adaani reabriera el puerto de El Maan como alternativa al puerto de Mogadishu “aparentemente [...] como plan para imprevistos”. Adaani recibió asimismo un contrato del PMA para construir una carretera entre El Maan y la pista de aterrizaje de Isilay que, según los funcionarios portuarios del Gobierno, “no coincidía con ninguna ruta conocida de entrega de suministros humanitarios y tenía por objeto garantizar a los grupos armados de la oposición acceso a la pista de aterrizaje”<sup>7</sup>.
53. La OS se centró en la principal denuncia del Grupo de Supervisión para Somalia, a saber, la construcción de una carretera que conducía a una ruta de entrega de ayuda humanitaria desconocida, y no examinó el proceso de contratación de servicios a que se refería también la denuncia. La conclusión fue que la oficina en el país podría haber estado en mayor contacto con el equipo de las Naciones Unidas en Somalia respecto de la iniciativa de construir una carretera, y que no resultaba necesario adoptar ninguna otra medida en relación con esa denuncia.

---

<sup>7</sup> Informe del Grupo de Supervisión para Somalia, S/2010/91.

54. Examinamos los documentos relativos al proceso de contratación de servicios, tras lo que se nos plantean las siguientes inquietudes:
- el alcance de la labor;
  - la exención del proceso de licitación en la contratación de servicios;
  - la revisión al alza de los precios estimados, y
  - el hecho de que el puerto de El Maan no se utilizara una vez rehabilitado.
55. Los hechos se desprendieron de la documentación facilitada; en los párrafos siguientes se exponen otras observaciones de la dirección del PMA.

### *Alcance de la labor*

56. Swift Traders, principal Parte Interesada en el puerto de El Maan, presentó una propuesta de 645.000 dólares en septiembre de 2008 para rehabilitar un tramo de carretera desde el puerto hasta el punto de unión con la carretera principal de Balad. En la propuesta, en la que se esbozaba la posibilidad de que tuviera que cerrarse el puerto de Mogadishu —lo que haría necesario usar El Maan<sup>8</sup> como puerto alternativo—, se indicaba que la carretera desde El Maan hasta el punto de unión, a saber, un tramo de 17 kilómetros, no era transitable debido a las condiciones en que se encontraba, y se proponía rehabilitar la red viaria entre el puerto de El Maan y la carretera principal de Balaad. La propuesta de Swift Traders no incluía ningún mapa en donde se explicara con claridad a qué tramo de carretera se estaban refiriendo.
57. Para poder utilizar el puerto de El Maan como alternativa al puerto de Mogadishu era necesario que los dos tramos de la carretera de 29 kilómetros que conectaban el Puerto de El Maan con la aldea de Aliyale a lo largo de la carretera principal de Mogadishu-Balad fueran transitables: el primer tramo de 14 kilómetros, desde el puerto de El Maan hasta la pista de aterrizaje de Isilay, y el segundo tramo de 15 kilómetros, desde la pista de aterrizaje de Isilay hasta la aldea de Aliyale a lo largo de la carretera principal de Mogadishu-Balad. La dirección del PMA reconoció que la redacción de la propuesta era poco precisa y podía interpretarse ya sea como una propuesta de reparación de la carretera que iba de El Maan a la pista de aterrizaje de Isilay únicamente, o bien como una propuesta de reparación de la carretera que iba desde El Maan hasta la aldea de Aliyale en Balad.
58. El 21 de septiembre, un ingeniero del PMA basado en Mogadishu presentó el informe de una inspección de la carretera que iba de El Maan hasta la carretera principal de Balad. En este informe, basado en una visita sobre el terreno, se expuso, a través de un mapa, la necesidad de rehabilitar un tramo de 15 kilómetros de carretera desde la pista de aterrizaje de Isilay hasta la aldea de Aliyale a lo largo de la carretera principal que conectaba Mogadishu y Balad (de “B” a “D” en el mapa que figura en el Anexo 3). La dirección declaró que ello implicaba que el tramo de 14 kilómetros desde El Maan hasta la pista de aterrizaje de Isilay era transitable.

---

<sup>8</sup> El puerto de El Maan fue una alternativa a la que se recurrió mucho en el pasado, en el período 1995-2006, cuando el puerto de Mogadishu estuvo cerrado.

Observamos que el informe de la inspección se realizó dos semanas antes de que la oficina en el país aprobara, el 8 de octubre de 2008, la suma de 3.000 dólares para realizar una evaluación de las necesidades, que abarcaría el tramo de 29 kilómetros desde el puerto de El Maan hasta la aldea de Aliyale de Balad pasando por la pista de aterrizaje de Isilay. Además, en el informe técnico del ingeniero no se mencionaba que había un tramo de 14 kilómetros transitable, ni la propuesta formulada a la Sede por la oficina en el país ni el documento del contrato ni ningún otro documento justificativo.

59. El contrato se adjudicó para rehabilitar el tramo de 15 kilómetros que iba de la pista de aterrizaje de Isilay hasta la aldea de Aliyale, a lo largo de la carretera principal que conectaba Mogadishu y Bal (de "B" a "D" en el mapa que figura en el Anexo 3). En su propuesta, Swift Traders había sugerido seleccionar al contratista mediante un proceso de licitación. No obstante, el contrato se concedió a Swift Traders sin recurrir a dicho proceso aduciendo motivos de urgencia. La oficina en el país nos informó de que cuando se concibió el proyecto era inminente el retiro de tropas etíopes de Mogadishu, lo que hacía necesario contar inmediatamente con un punto de entrada para contingencias (que no fuera el puerto de Mogadishu).

### *Costo del proyecto*

60. El costo de las obras se estimó en 506.940 dólares<sup>9</sup>, de los cuales el PMA asumiría un monto de 253.470 dólares, que representaba el 50% del costo total<sup>10</sup>. Sin embargo, Swift Traders exigió un mínimo de 322.500 dólares<sup>11</sup> para realizar las obras de rehabilitación. En una segunda estimación preparada por la oficina en el país, el costo se fijó en 746.303 dólares<sup>12</sup>, a saber, un 47% más que la primera estimación. El contrato se concedió por 342.000 dólares (50% de 684.000 dólares), monto superior al exigido por Swift Traders y muy superior al costo estimado inicialmente por la oficina en el país.
61. La oficina en el país nos informó de que la segunda estimación se basó en las respuestas a las licitaciones en la zona local, y se consideró que representaba con mayor exactitud el costo probable de las obras. En la propuesta inicial presentada por Swift Traders se había propuesto efectivamente un costo de 645.000 dólares. No obstante, una vez que la empresa recibió la especificación de las cantidades del PMA, revisó la cifra, que pasó a 684.605 dólares. La importante revisión al alza de las estimaciones, a saber, un 47%, por un total de 746.303 dólares, no parece muy justificada dado que el contratista había acordado un precio total de 645.000 dólares (de los que el PMA pagaría 322.500 dólares).

### *Condiciones del contrato*

62. En el marco de las condiciones especiales del contrato se establecía un pago anticipado del 20% a Swift Traders, una vez que se hubiera recibido una garantía de cumplimiento bancaria por un monto equivalente. Posteriormente, a petición de Swift Traders (diciembre de 2008), se hizo una exoneración de la condición sobre la garantía de cumplimiento y se cambiaron las condiciones del contrato al

<sup>9</sup> Tomando como referencia los precios proporcionados por Swift Traders.

<sup>10</sup> El 50% restante sería asumido por Swift Traders y un transportista del PMA, Deeqa Constructions.

<sup>11</sup> Es decir, el 50% de 645.000 dólares.

<sup>12</sup> Conforme a los precios medios presentados para el proyecto de obras en la carretera que va de Wajid a Baidoa.

aceptarse pagos parciales mensuales. Las razones para cambiar las condiciones de pago no se justifican si se tiene en cuenta el hecho de que Swift Traders, al ser un importante transportista de la oficina en el país durante ese período, estaba en condiciones de ofrecer fianzas de cumplimiento equivalentes al 30% del valor costo, seguro y flete (valor c.i.f.) del volumen de toneladas asignado. Estimamos asimismo que las modificaciones infringieron las directivas del Subcomité de Compras y Contratos de la Sede. La dirección del PMA confirmó que el cumplimiento de las condiciones establecidas por el subcomité era un elemento básico del control interno, que la oficina en el país no había aplicado correctamente en el caso examinado. La oficina en el país estuvo de acuerdo en que las condiciones impuestas por el Subcomité de Compras y Contratos deberían haberse seguido, pero señaló que los cambios no se habían concretado y que no se había efectuado ningún pago.

### *Utilización de la carretera*

63. La oficina en el país nos informó de que desde la finalización de las obras de rehabilitación no habían ingresado alimentos por el puerto de El Maan, si bien existía un contrato para hacer envíos a dicho puerto como medida de contingencia si tuviera que cerrarse el puerto de Mogadishu. La oficina en el país dijo que los transportistas hicieron referencia oral a la utilización de la carretera que va desde el puerto de Mogadishu hasta el interior, en las partes sur y central de Somalia, de "A" a "D" vía "B" (hasta que el PMA interrumpió sus operaciones en el sur de Somalia a fines de 2009). Dado que se trataba de comentarios orales, no existían documentos que respaldaran esa afirmación, y la oficina en el país no hizo un seguimiento preciso de las carreteras utilizadas por los transportistas.
64. Opinamos que la gestión del contrato adoleció de falta de transparencia y que, debido a ello, los intereses del PMA no se garantizaron debidamente. La dirección del PMA nos informó de que el Inspector General había incluido un nuevo examen de ciertos aspectos del proceso de contratación de servicios en las actividades de investigación que está llevando a cabo en Somalia.

### **Conclusión general**

65. Somos conscientes de que en la actualidad se cuenta con un mayor volumen de información que puede ser objeto de análisis en comparación con los datos disponibles en 2009, cuando la OS estuvo investigando las denuncias. Somos conscientes asimismo de que los informes de la OS venían señalando desde hacía cierto tiempo las deficiencias en materia de controles que existían en las operaciones realizadas en Somalia. El informe de investigación de diciembre de 2009 debe examinarse teniendo en cuenta estos anteriores informes de la OS. El informe de 2009 sirvió como modelo para examinar las deficiencias en materia de controles, y las recomendaciones en él formuladas orientaron los cambios necesarios para subsanar tales deficiencias. Pese a ello, opinamos que nuestro informe señala dos esferas que se prestan a una labor de investigación adicional.

## **Parte II – Evaluación de los controles internos**

## **I. Contexto en el que se realiza el control**

### **Integridad y valores éticos**

66. La Oficina de Deontología se creó en el PMA en enero de 2008. Desde entonces, la Oficina de Deontología ha aplicado una política de denuncia de irregularidades, un programa de declaración de información financiera y un Código de Ética. Además, la oficina ofrece capacitación en línea sobre temas de ética y asesora asimismo al personal sobre cuestiones de conflicto de intereses, aceptación de regalos, empleo externo, etc. Estimamos que se trata de buenas iniciativas que contribuirán a promover un clima ético en el PMA.

**Recomendación:** *En cada oficina debería designarse a un miembro del personal como responsable de las cuestiones deontológicas, encargado de promover los asuntos relacionados con la ética y de ser el primer punto de contacto para resolver todo conflicto al respecto.*

### **Estructura orgánica y de presentación de informes**

67. El PMA tiene una estructura orgánica en tres niveles, a saber, la Sede, seis despachos regionales y 78 oficinas en los países. La Sede está encargada del sistema de gobierno, la planificación estratégica, la formulación de políticas y el seguimiento a nivel macro. Los despachos regionales ofrecen asistencia técnica a las oficinas en los países y llevan a cabo una labor de supervisión de dichas oficinas respecto del cumplimiento de las directrices, prácticas y procedimientos institucionales.
68. Evaluamos la labor realizada por el Despacho Regional de Johannesburgo con respecto a la Oficina del PMA para Somalia y comprobamos que dicho Despacho Regional había aplicado una lista de comprobación exhaustiva en la realización de las misiones de supervisión. Estamos satisfechos con la calidad de la misión de supervisión financiera del Despacho Regional.
69. No recibimos otros informes de misiones de supervisión llevadas a cabo por el Despacho Regional. El Despacho Regional nos informó de que no había prescripción institucional alguna en el sentido de tener que presentar los informes de las misiones por escrito, y de que algunas misiones se llevaban a cabo por medio de sesiones informativas orales con el personal de la oficina en el país. Las listas de comprobación a efectos de seguimiento utilizadas por el Despacho Regional no contenían sanciones institucionales, pero era práctica usual del Despacho Regional que en todas las misiones de supervisión se utilizaran.
70. La oficina en el país consideró que el Despacho Regional había sido una fuente de apoyo importante y oportuno tras las denuncias. No obstante, en general, la oficina en el país consideró que, al tener una jurisdicción amplia y recursos insuficientes, los despachos regionales no contaban con los medios necesarios para brindar la supervisión requerida.

**Recomendación:**

*a) Los despachos regionales desempeñan una función importante en el Programa al estar más cerca de las oficinas en los países y en mejores condiciones para responder rápidamente a sus necesidades. Debería dotarse a los despachos regionales de los recursos necesarios para que pudieran cumplir sus funciones de manera más eficaz.*

*b) La Sede debería preparar una lista de comprobación normalizada para las misiones de supervisión respecto de cada esfera funcional, basándose en la lista de comprobación que utiliza la OS para sus inspecciones, y todas las misiones de supervisión futuras de los despachos regionales deberían llevarse a cabo conforme a la lista de comprobación aprobada.*

*c) Todos los informes de las misiones de los despachos regionales deberían prepararse por escrito de modo que la documentación de la labor realizada en el marco de esas misiones y sus constataciones estuviesen disponibles como referencia futura.*

71. En la Oficina del PMA para Somalia se ha creado en fecha reciente un puesto de Oficial de Vigilancia de la Aplicación de las Normas. Además de ayudar a la oficina en el país a crear un entorno de control viable y llevar a cabo exámenes periódicos con fin de garantizar el cumplimiento de tales controles, el Oficial de Vigilancia de la Aplicación de las Normas debería ser también un coordinador en materia de evaluación de riesgos. Consideramos que se trata de una buena iniciativa a corto plazo, dado el entorno de alto riesgo en el que se realizan las operaciones en Somalia.

**Recomendación:** *El mandato del Oficial de Vigilancia de la Aplicación de las Normas debería examinarse detenidamente una vez que se hayan racionalizado los sistemas y procedimientos. En nuestra opinión, el respaldo continuo que brinda el Oficial de Vigilancia de la Aplicación de las Normas al Director en el País y los otros directores encargados de los controles no debería reducir las responsabilidades ni la obligación de rendir cuentas al respecto de éstos.*

**Recursos humanos y prácticas conexas**

72. En el informe de la OS de febrero de 2010 se habían señalado deficiencias en materia de prácticas de recursos humanos por lo que respecta a la contratación y el mantenimiento de nóminas en las oficinas en los países. Observamos con satisfacción las importantes mejoras introducidas por la oficina en el país gracias a la aplicación de las recomendaciones de la OS tendentes a lograr un aumento de la transparencia en las contrataciones. Hicimos verificaciones por muestreo de tres contrataciones realizadas en fecha reciente y comprobamos que se ajustaban a los procedimientos aprobados.

73. La evaluación de la actuación de los empleados debe realizarse en tres fases: al comienzo del período de presentación de informes (fase 1), un examen a mitad de período (fase 2) y al final del período de presentación de informes (fase 3). Se han establecido fechas límite para completar cada fase. Solo el 45%, el 30% y el 1% de los formularios PACE de 2009 relativos al personal (que estaba o había estado trabajando) se había completado dentro de las fechas previstas para las fases 1, 2 y 3, respectivamente. La tasa de cumplimiento fue superior en el caso del personal nacional que del internacional, principalmente porque el Oficial de Recursos



Humanos de la oficina en el país tenía acceso en línea a los formularios PACE de los primeros y podía hacer un seguimiento detenido de la presentación de los formularios.

74. La verificación por muestreo de los formularios PACE del personal internacional que realizamos reveló que éstos estaban incompletos y que en muchos de ellos faltaban datos esenciales sobre el examen de competencias. Además, no se disponía de los documentos a que se hacía referencia en los formularios PACE completos.
75. Opinamos que el procedimiento relativo a la presentación de los formularios PACE resulta satisfactorio. El problema reside en la aplicación del procedimiento prescrito. Observamos con agrado que la Dependencia de Recursos Humanos de la oficina en el país ha estado brindando capacitación al personal sobre la importancia de rellenar los formularios PACE puntual y precisamente.

***Recomendación:** Debería hacerse un seguimiento más riguroso de la presentación de los formularios de evaluación del personal del PMA en la Sede y en la oficina en el país. En los momentos debidos, deberían enviarse recordatorios para la presentación de dichos formularios, cuya integridad debería comprobarse, y debería hacerse el debido seguimiento para que los formularios volviesen a presentarse en caso de que estuvieran incompletos. Las advertencias y medidas disciplinarias deberían usarse como último recurso en contra de incumplidores recurrentes. La dirección nos aseguró que la Dirección de Recursos Humanos estaba elaborando, en colaboración con la Dirección de Tecnología de la Información, un proyecto para perfeccionar los formularios PACE, de modo que se garantizara la integridad de los datos introducidos y se facilitarían los controles de calidad.*

### **Filosofía de gestión y modalidades de funcionamiento**

76. La dirección superior es la responsable de fijar las pautas en el Programa respecto del cumplimiento de las reglas y reglamentos. Para hacer cumplir los controles es esencial que la dirección transmita un mensaje claro.
77. Encomiamos la iniciativa sobre la Política del PMA de lucha contra el fraude y la corrupción, a la que debe seguir un Programa de prevención del fraude y la corrupción.

***Recomendación:** A nivel internacional cada vez hay mayor conciencia acerca de la importancia del autoseguimiento frente al seguimiento externo. En nuestra opinión, la Oficina del PMA para Somalia podría ser el entorno ideal para poner a prueba un mecanismo de autoevaluación. De conformidad con la lista de comprobación de la OS aplicable a la inspección, debería elaborarse, para las oficinas en los países, una lista de comprobación de los principales controles aplicable a la autoevaluación en función de la cual esas oficinas deberían autoevaluarse al finalizar el año mediante un informe que presentarían al Director en el País. Estimamos que esto alentaría al personal a asumir la responsabilidad de los controles y mejoraría así la rendición de cuentas.*



## II. Gestión del riesgo

### Nivel de riesgo aceptado y gestión del riesgo

78. El PMA está preparando un registro de riesgos operacionales y estratégicos a nivel institucional. En 2010, el Despacho Regional preparó un registro de riesgos para Somalia; una misión especial de la Oficina de Apoyo sobre el Terreno y en Emergencias en Dubai (en nombre de la oficina en el país) estaba procurando armonizar el registro de riesgos para Somalia con el registro de riesgos operacionales y estratégicos a nivel institucional. En Somalia se está constituyendo una Oficina de Gestión de los Riesgos dependiente del Coordinador Residente de Asuntos Humanitarios, y se está intentando llegar a un enfoque común entre las Naciones Unidas y otras partes internacionales dedicadas a la ayuda humanitaria respecto de las operaciones en el país.
79. Estimamos que iniciativas de esta índole permitirán un manejo más eficaz de los riesgos.
80. Observamos que el nivel de riesgo aceptado no se cuantifica por lo que respecta a las operaciones si bien sí se lo cuantifica por lo que respecta a asuntos de seguridad. Los registros de riesgos se han preparado para los riesgos inherentes (riesgos que plantean específicamente las actividades del PMA y que surgen de la exposición a acontecimientos futuros potenciales y de la incertidumbre que ellos provocan) y no para los riesgos residuales (riesgos que subsisten aun después de aplicar los controles).

### Recomendación:

*a) Al cuantificarse el nivel de riesgo aceptado debería hacerse una distinción entre las operaciones de alto riesgo (como las que se realizan en zonas de Somalia con un acceso restringido) y las operaciones ordinarias (como las que se realizan en zonas de Somalia a las que puede acceder el personal del PMA).*

*b) Además del registro de riesgos inherentes, también debería prepararse un registro de riesgos residuales a fin de tener garantías de que el riesgo residual se mantenga dentro del nivel de riesgo aceptado.*

### Reconocimiento de señales de advertencia

81. En el informe de febrero de 2006 de la OS se calificaba a la Oficina del PMA para Somalia como de alto riesgo por las siguientes razones: a) por las importantes deficiencias detectadas en las esferas de la programación, el transporte, la logística y la gestión de los productos alimenticios, y b) por no haberse aplicado cabalmente las principales recomendaciones formuladas en el informe anterior de 2003.
82. En una reunión celebrada en julio de 2007, el Primer Ministro del Gobierno Federal de Transición de Somalia elevó al Secretario General de las Naciones Unidas varias quejas respecto del trabajo de los organismos de las Naciones Unidas en Somalia. Dado que algunas de esas reclamaciones se referían al PMA, la OS realizó una inspección en los meses de septiembre y octubre de 2007. El informe de la OS de diciembre de 2007 clasificó a la Oficina del PMA para Somalia como de alto riesgo y concluyó que debido al entorno operativo de alto riesgo reinante en este país y a la poca eficacia de los controles en las esferas de los programas y la

logística, el PMA quedaba expuesto a denuncias de mala gestión e incluso corrupción. Recomendó que la dirección del PMA tomara conciencia del posible riesgo que esas circunstancias acarrearían para la reputación del Programa y que considerara la posibilidad de informar al respecto a la Junta Ejecutiva.

83. En el informe anual del Inspector General no se mencionaron las operaciones en Somalia. Estimamos que la dirección debería haber tomado conocimiento de los riesgos inminentes y transmitido esa información a la Junta Ejecutiva, lo que habría contribuido a adoptar medidas oportunas para mitigar tales riesgos. A posteriori, la dirección del PMA reconoce que habría tenido que tomar la iniciativa de examinar con la Junta Ejecutiva los riesgos que las operaciones realizadas en Somalia suponían para la reputación del PMA.
84. Se desprende del intercambio de correos electrónicos entre el Grupo de Supervisión para Somalia y el PMA que algunos de los asuntos básicos que se presentaron posteriormente en el informe del Grupo de Supervisión para Somalia formaban parte del intercambio de correspondencia.

***Recomendación:** En nuestra opinión, los riesgos para la reputación podrían tener un impacto institucional más amplio que los riesgos operacionales, cuyo impacto sería en general localizado. Por consiguiente, el Departamento de Gestión de Recursos y Rendición de Cuentas (RM) debería asumir la responsabilidad de captar y analizar señales de advertencia sobre riesgos importantes para la reputación del Programa y de comunicar tales señales a las instancias apropiadas. El RM debería colaborar estrechamente con la OS y el Comité de Auditoría, y comunicarles el resultado de su labor.*

### **Respuesta a las denuncias externas**

85. En vista de que no contaba con una estrategia de respuesta establecida, el PMA no estuvo totalmente preparado para responder contundentemente a las denuncias formuladas por el Grupo de Supervisión para Somalia. Las partes interesadas externas consideraron que no habían sido informadas debidamente sobre la respuesta del PMA a las denuncias y que no quedaba claro si quien respondería a sus inquietudes sería la oficina en el país o la Sede. Una respuesta más rápida (transcurrieron aproximadamente seis meses entre el momento en que se formularon las denuncias en los servicios informativos de Channel 4 y la presentación de los informes de la investigación realizada por el Inspector General) y una mayor transparencia habrían calmado a las partes interesadas. La dirección reconoció que habría cabido establecer una comunicación mucho más fluida con las partes interesadas externas y señaló que había tomado varias medidas con miras a mejorar dicha comunicación en los últimos meses. La iniciativa adoptada a nivel institucional tendente a reforzar la gestión del riesgo y mejorar los resultados debería ayudar al Programa a detectar los riesgos y otros problemas y presentarlos a las instancias directivas procedentes para que se adopten las medidas del caso.

***Recomendación:** La dirección debería formular y poner en práctica una estrategia que permitiese responder de manera rápida, contundente y transparente a las principales denuncias externas.*

### III. Selección y realización de actividades de control

#### Preparación del plan de asignación

86. El plan de asignación es esencialmente un plan semestral preparado en función de las necesidades, que se basa en los resultados de la evaluación interinstitucional de la seguridad alimentaria y la nutrición dirigida por la Unidad de Análisis de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (FSNAU) en Somalia de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)<sup>13</sup>. El plan de asignación se prepara conforme a los resultados de la evaluación e incluye datos de la FSNAU, datos sobre las PDI de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y datos sobre seguridad alimentaria del PMA. Mediante el plan se trata de evaluar el número de beneficiarios y la distribución de alimentos en el marco de cada programa, por distritos.
87. Si bien el número de beneficiarios y la asignación de alimentos se calculan principalmente según los procedimientos operativos estándar, el plan de asignación final sufre cambios a raíz de las decisiones adoptadas en las distintas reuniones sobre el tema.

La asignación en Mogadishu en octubre de 2009 es un estudio de caso. La estimación inicial fue de 23.463 beneficiarios para las distribuciones generales de alimentos. La oficina en el país nos informó de un error en la hoja de cálculo, y de que conforme al último informe de la FSNAU el número de beneficiarios se elevaba a 85.000, de los cuales 80.000 recibían asistencia. La oficina en el país añadió que para definir quiénes serían los beneficiarios de los programas de nutrición se utilizaba la información recibida del centro de nutrición y que las cifras de PDI derivaban de la propia evaluación del PMA y de la ACNUR. En nuestra opinión, la oficina en el país debería llevar un registro completo de documentación, desde los cálculos iniciales hasta las cifras finales del plan de asignación, que en ese momento no estaban disponibles. La oficina en el país respondió que los intercambios de correos electrónicos facilitarían tal registro de documentación.

88. El análisis que realizamos reveló que en el marco de la distribución general de alimentos realizada en la región central en agosto de 2010, el 32% de los beneficiarios había indicado que habían recibido alimentos de otros organismos u organizaciones aparte del PMA. Este hecho subraya la necesidad de procurar mayor precisión aún en el plan de asignación a fin de detectar y eliminar toda superposición entre el PMA y otros organismos.

**Recomendación:** *Para garantizar una mayor transparencia debería asegurarse que se cuente con un conjunto completo de documentos que puedan justificar las cifras del plan de asignación final.*

#### Preparación del plan de distribución

89. Cada mes se prepara un plan de distribución en el que se indican el número de beneficiarios y el volumen de alimentos que se propone distribuir, por aldea y por PDF. El desglose de datos por aldea y por PDF es una tarea ardua debido a la falta de acceso a varias regiones somalíes. En este sentido, cabe encomiar la iniciativa de preparar una "base de datos de aldeas" para Somalia. Los planes de distribución para Somalilandia, Puntland y las regiones más centrales (para el período

<sup>13</sup> La FSNAU en Somalia de la FAO prepara informes sobre seguridad alimentaria y nutrición.

posterior a la estación de lluvias “Gu” de 2010) se prepararon mediante esta base de datos. Pero esta iniciativa aún tenía que estabilizarse y los plazos no se cumplían completamente. Por ejemplo, los asociados cooperantes debían aún validar la base de datos de las regiones de Hiraan, Shabelle y Juba, en tanto que el plazo fijado era agosto de 2009. La base de datos debía actualizarse en junio de 2010, pero tal proceso se llevó a cabo únicamente en una de las ocho regiones (la central) por falta de acceso a cinco regiones. En las otras dos regiones, la base de datos se validó en 2010, lo que constituyó la primera “actualización”.

90. Comprobamos que los planes de distribución no siempre reflejaban las realidades sobre el terreno. Por ejemplo, en la hoja informativa de la ACNUR sobre Somalia, de agosto de 2010, se informa que después de que se desencadenaran los enfrentamientos entre las fuerzas del Gobierno y los grupos de oposición armada el 7 de mayo de 2009, cientos de miles de personas habían escapado de sus hogares en Mogadishu (más de 200.000 personas tan sólo en 2010). Esto habría supuesto una reducción de la ayuda alimentaria suministrada a Mogadishu. No obstante, el número de beneficiarios estimados en Mogadishu conforme a los planes de asignación y de distribución registraron un incremento:

*(Las cifras entre paréntesis indican la cantidad de alimentos en toneladas)*

<b>Naturaleza del plan</b>	<b>Marzo de 2009</b>	<b>Octubre 2009</b>	<b>Junio de 2010</b>
<b>Plan de asignación</b>	341 250 (4 951)	348 865 (3 640)	533 150 (7 047)
<b>Plan de distribución</b>	281 419 (4 827)	298 229 (4 356)	476 532 (5 026)

91. La distribución de alimentos en Mogadishu también registró un aumento del 83%, de 2.107 toneladas (octubre de 2009) a 3.855 toneladas (junio de 2010). La dirección respondió que no aceptaba la hoja informativa de la ACNUR como documento original adecuado para ajustar o verificar las decisiones respecto de la selección de beneficiarios. La dirección añadió que la ACNUR no hacía un seguimiento sistemático de las personas que regresaban a Mogadishu y que, de hecho, se producían idas y vueltas constantes desde y hacia la capital, altibajos que no se recogían oficialmente. La oficina en el país manifestó que el aumento en los planes se justificaba por las siguientes razones:
- Para suministrar raciones a 44.000 PDI de Afgoye en otro PDF en Mogadishu, en vista del acceso limitado a Afgoye.
  - Debido al programa especial que constaba de 185.000 beneficiarios y 1.050 toneladas de alimentos.
92. Estos argumentos no resultan convincentes por las siguientes razones:
- La cifra de la ACNUR, como admitió el propio PMA, es una de las fuentes de obtención de datos para decidir las asignaciones a las PDI beneficiarias (estudio de caso mencionado en el párrafo 88). Por otra parte, el PMA estuvo de acuerdo (párrafo 102) con que un sector importante de población urbana desplazada de Mogadishu se asentara temporalmente en Afgoye.

- Si bien en el plan de distribución se preveían 185.000 beneficiarios y 1.050 toneladas de alimentos en el marco del programa especial de distribución general de alimentos, tan sólo 797 toneladas de alimentos se distribuyeron efectivamente con arreglo a ese programa. Si esa cifra y las 470 toneladas de alimentos destinados a 44.000 PDI del corredor de Afgoye se deducen del total de alimentos distribuidos en Mogadishu, la cifra revisada de 2.588 toneladas (3.855 – 470 – 797) sigue siendo muy superior a las 2.107 toneladas de alimentos distribuidos en octubre de 2009.

Un estudio de caso de un programa especial ilustra las deficiencias en materia de programación.

A partir de abril de 2010, en el plan de distribución para Mogadishu se incluyó un programa especial de distribución general de alimentos destinado a personas con discapacidad y personas de edad no acompañadas. Las principales razones que sustentan la introducción de este nuevo programa fueron las siguientes: a) una mayor presión por cuanto el PMA no estaba en condiciones de proporcionar alimentos a las PDI en Afgoye debido a Al Shabaab; b) el programa de raciones cocinadas ya no se consideraba apropiado debido a su costo; c) se temía que otra ofensiva en Mogadishu incrementara las necesidades.

Sin embargo, aun considerándose inadecuado, el programa de raciones cocinadas siguió realizándose, además del programa especial de distribución general de alimentos, e incluso se inició un nuevo programa de raciones cocinadas. El programa especial de distribución general de alimentos no se incluyó en el plan de asignación posterior a la estación de lluvias Deyr de 2010, ultimado en marzo de 2010, pero se seleccionó a unos 184.650 beneficiarios para el programa especial de distribución general de alimentos en junio de 2010. La distribución efectiva en el marco del programa se situó un 30% por debajo del plan de distribución, aparentemente porque no pudieron cubrirse ciertas zonas debido a problemas de seguridad. Estimamos que la oficina en el país llevó a cabo este programa especial de distribución general de alimentos sin la debida justificación y planificación, especialmente dado que no se estaban llevando a cabo actividades ordinarias de seguimiento en Mogadishu.

La dirección del PMA respondió que el programa especial de distribución general de alimentos era un intento de establecer una distribución general de alimentos selectiva como posible alternativa a las raciones cocinadas y que, posteriormente, debido a la disconformidad con el nivel de supervisión, tal programa fue suprimido. Se añadió que nunca se consideró poco indicado el programa de raciones cocinadas; por el contrario, era y seguía siendo una opción de respuesta apropiada.

La oficina en el país nos informó de que el Gobierno de Somalia no había solicitado oficialmente el programa, pero nos mostró una carta de abril de 2010 de dicho Gobierno. Observamos que en su carta de abril de 2010, el Gobierno de Somalia había comunicado al PMA que el número de personas con discapacidad y de personas de edad no acompañadas que necesitaban alimentación ascendía a 27.000, en tanto que el PMA había preparado un plan de distribución para 185.000 beneficiarios. La dirección del PMA explicó que no había razón alguna para creer que los beneficiarios no viviesen dentro de un entorno familiar y que, como era práctica habitual en las distribuciones generales de alimentos, se había suministrado una ración familiar para 162.000 personas (27.000 x 6) como cifra de planificación inicial, y que tras el registro efectivo de beneficiarios se llegó a una cifra final de 185.000 personas. Suponer que las personas de edad no acompañadas vivían en un entorno familiar es particularmente injustificable. El Gobierno de Somalia también había comunicado en su carta que se mantendría alejado de las actividades de distribución de alimentos hasta que hubiera transparencia.

Observamos asimismo que para calcular el número de beneficiarios se habían hecho pasar 185.000 PDI del corredor de Afgoye a Mogadishu. En nuestra opinión, no era correcto utilizar el número de PDI para justificar el número de personas con discapacidad y personas mayores no acompañadas asistidas en el marco de este programa.

93. La oficina en el país nos informó de que en el plan de asignación figuraba una cifra de referencia cuyo fin era asegurar que las asignaciones del plan de distribución no excedieran de ese número establecido, a menos que así fuera aprobado. También nos informó de que el plan de asignación es la teoría y que es imposible que recoja las realidades sobre el terreno en Somalia, especialmente dado que el plan de asignación es una proyección de seis meses. En nuestra opinión, el plan de asignación parecería ser una actividad independiente que no tiene grandes nexos con el plan de distribución. Por ejemplo, en el informe mensual de SyE de junio de 2010 se indicaba que de las 17.245 toneladas incluidas en el plan de distribución mensual, 2.280 toneladas (el 13%) se referían a 12 programas que no aparecían en el plan de asignación, pero que fueron aprobados posteriormente. La justificación de la oficina en el país para incluir esos programas en el plan de distribución, más nuestros comentarios al respecto, se exponen en forma de cuadro a continuación:

Cantidad de programas	Razones para incluirlos	Nuestros comentarios
5	Los programas se incluyeron por error en el plan de distribución, pero en realidad no se distribuyeron alimentos.	-
1	El programa se prorrogó más meses.	La evidencia justifica las prórrogas de julio y agosto de 2010, en tanto que nuestra observación se refiere al mes de junio de 2010.
1	Se hicieron pasar 185.000 PDI de Afgoye a Mogadishu para el programa de socorro urbano (programa especial de distribución general de alimentos).	Véanse nuestras observaciones detalladas en el estudio de caso sobre el programa especial de distribución general de alimentos.
1	Se inició un nuevo programa de raciones cocinadas en Mogadishu.	Si bien la justificación para dar inicio al programa especial de distribución general de alimentos fue que sustituiría el programa de raciones cocinadas, se puso en marcha otro programa de la misma índole además del programa especial de distribución general de alimentos.
1	Se decidió prestar asistencia a los pacientes hospitalizados (alimentación en instituciones) suministrando una ración familiar y no una individual.	La evidencia no justifica la urgencia.
1	La suboficina determinó que había necesidades adicionales.	La evidencia no justifica la urgencia.
2	Las nuevas personas registradas hicieron aumentar el número de beneficiarios.	La evidencia no justifica la urgencia.
Total:12		



94. En nuestra opinión se requiere aplicar mayor rigor en la preparación de los planes de distribución, lo que ayudará a disipar la percepción que tienen varias partes interesadas externas de que el PMA es un organismo que se rige por la logística y mide el éxito en cantidad de toneladas manipuladas.

*Recomendación: La oficina en el país debería ser más estricta por lo que respecta a conservar los documentos que permitan fundamentar debidamente toda modificación que haya sido necesaria aportar sobre el terreno a los planes de distribución.*

### **Selección, registro, concienciación y participación de los beneficiarios**

95. Los beneficiarios de las distribuciones generales de alimentos y las PDI son elegidos por los asociados cooperantes del PMA<sup>14</sup> en estrecha interacción con los dirigentes comunitarios y las autoridades locales. En el caso de intervenciones selectivas, los supervisores de la ayuda alimentaria (personal del PMA encargado del seguimiento *in situ*) hacen un seguimiento selectivo de los beneficiarios preseleccionados por los asociados cooperantes.
96. Se desprendió de nuestro examen teórico que en algunas regiones (por ejemplo, en el centro del país) a ninguno de los beneficiarios de las distribuciones generales de alimentos ni a ninguna PDI se les habían dado tarjetas para alimentos, y que en los PDF sólo había listas de beneficiarios. Para distribuir los alimentos en los PDF se llamaba en voz alta a los beneficiarios por nombre, a partir de la lista de beneficiarios; la eficacia del control dependía de esperar que la comunidad evitara que alguien que no fuera beneficiario recibiera alimentos. La oficina en el país respondió que las tarjetas para alimentos no se habían utilizado en el pasado por motivos de seguridad, si bien ahora eran exigidas en todas las zonas.
97. Los asociados cooperantes seleccionan a los beneficiarios, los registran y les proporcionan tarjetas para alimentos (en caso de haberlas), además de preparar las listas de beneficiarios. Estimamos que el PMA depende en gran medida de los asociados cooperantes y tiene poco margen para validar los datos, aún en zonas a las que su personal puede acceder. La oficina en el país explicó que el hecho de que los asociados cooperantes seleccionaran a los beneficiarios y prepararan las tarjetas para alimentos y las listas de beneficiarios era la norma aplicada por el PMA en todo el mundo y que el Programa no podía asumir esa labor en todas las comunidades. La dirección añadió que el PMA seguiría validando el trabajo de los asociados cooperantes por medio del seguimiento de las distribuciones ya en curso. Nuestra sugerencia es que el PMA valide la selección de los beneficiarios por medio de una verificación por muestreo, antes de la etapa de seguimiento de la distribución, por lo menos en las zonas a las que puede acceder su personal.
98. Además, en algunos PDF no se exhibían ni las listas de los beneficiarios ni los alimentos que les correspondían. Los supervisores de la ayuda alimentaria nos dijeron que a los beneficiarios se les informaba a qué alimentos tenían derecho durante las reuniones de movilización. En las distribuciones de alimentos en algunas regiones no se obtuvieron acuses de recibo o huellas dactilares de los

---

<sup>14</sup> Las asociaciones del PMA con los asociados cooperantes son decisivas en los países que cuentan con poca infraestructura y capacidad administrativa gubernamental. El PMA reconoce que incluso en aquellos países con una capacidad administrativa relativamente sólida, la colaboración y asociación con los asociados cooperantes ofrece ventajas.

beneficiarios; los asociados cooperantes hacían una anotación en la lista de beneficiarios o en las tarjetas para alimentos de éstos. En los nuevos procedimientos operativos estándar del PMA aplicables a las distribuciones generales de alimentos se procura solucionar estos problemas.

99. Nos complace observar que en todas las regiones se han constituido comités de gestión de los alimentos, integrados por representantes de los beneficiarios, de conformidad con los informes de seguimiento mensuales. Esto representa un logro en el contexto somalí. Las mujeres ocupan puestos de dirigencia en el 44% de esos comités.

**Recomendación:**

*a) El PMA debería validar la selección de beneficiarios, mediante verificación por muestreo, antes de pasar a la etapa de seguimiento de la distribución, por lo menos en las zonas a las que tenga acceso su personal.*

*b) Deberían aplicarse de inmediato las disposiciones del nuevo procedimiento operativo normalizado relativas a la emisión de las tarjetas para alimentos, a la exposición de los derechos de los beneficiarios y a la obtención de acuses de recibo por parte de éstos. El PMA debería investigar sobre el uso de la tecnología (como las tarjetas para alimentos biométricas) a título experimental en regiones estables.*

**Distribución de alimentos en la aldea de Afgoye**

100. Comprobamos que se habían distribuido 58 toneladas de alimentos a 6.040 beneficiarios en el marco de programas de alimentación en instituciones y de alimentación suplementaria en junio de 2010 en Afgoye, aunque Al Shabaab había prohibido claramente al PMA que trabajara en esa zona. Nos informaron de que la distribución tuvo lugar en la aldea de Afgoye, que estaba bajo la égida de Hizbul Islam, que no había prohibido las actividades del PMA. La única carretera viable para llegar a la aldea de Afgoye desde Mogadishu es la que constituye ahora el corredor de Afgoye, donde Al Shabaab tiene puestos de control, lo que vuelve la operación extremadamente peligrosa. De nuestras conversaciones con las partes interesadas externas se desprende que éstas no estaban al corriente de esa operación. La dirección del PMA explicó que la necesidad de asistencia alimentaria en Afgoye es muy grande dado que amplios sectores de la población urbana desplazados de Mogadishu se habían asentado temporalmente en Afgoye.

*Recomendación: La oficina en el país debería reevaluar, en consulta con otras partes interesadas, los riesgos que suponen las operaciones de distribución de alimentos en Afgoye.*

**Trabajo con los asociados cooperantes**

101. Puesto que el PMA depende en gran medida de los asociados cooperantes para efectuar la identificación y el registro de los beneficiarios, además de para la distribución de los alimentos, la gestión de las relaciones con ellos tiene una importancia decisiva para sus operaciones. Hasta hace poco, los asociados cooperantes eran evaluados por las suboficinas siguiendo una lista de comprobación que incluía los criterios mínimos. Sin embargo, como se consideraba



que la lista era subjetiva, la oficina en el país introdujo en mayo de 2010 una herramienta de evaluación de la capacidad que permitiera evaluar a los asociados cooperantes antes de contratarlos. Ahora se les valora en una escala de 1 a 5 teniendo en cuenta varios parámetros, y se da por válidos a los que obtienen una puntuación global de 3 o más. De este modo el proceso ha ganado transparencia. Sin embargo, las calificaciones en parámetros individuales no están respaldadas por pruebas, lo cual menoscaba la objetividad. La dirección del PMA informó de que los documentos justificativos contenían información confidencial y que los asociados cooperantes no querrían que se conociera externamente. Pero nuestras conversaciones con los asociados indicaron que la idea que ellos tenían era que la oficina en el país estaba en situación de exigir y obtener los documentos justificativos que estimara convenientes.

102. La oficina en el país informó de que, en los últimos tres años, había llegado a mantener relaciones con 47 de sus asociados cooperantes, cuyo número había pasado de 280 en 2008 a 140 en 2010. Esto que representa una escasa proporción del número total de asociados cooperantes que participan cada año. Nuestro análisis mostró que no todos esos asociados habían distribuido alimentos efectivamente en cada uno de los tres últimos años, y que, desde entonces, se había puesto término a la relación con algunos. Reconocemos que es muy problemático mantener una relación a largo plazo con asociados cooperantes en el contexto de Somalia, pero consideramos que conseguirlo debería ser un objetivo importante de la oficina en el país a medio plazo.
103. La oficina en el país reforzó el seguimiento de los procedimientos de evaluación en 2010, mediante la introducción de una hoja al efecto e insistiendo en efectuar evaluaciones a la hora de renovar los acuerdos sobre el terreno con los asociados cooperantes. Sin embargo, observamos algunas deficiencias en los sistemas de evaluación:
  - Al 1º de noviembre de 2010, sólo había concluido la evaluación de 10 de los 80 asociados cooperantes que se debían evaluar. La oficina en el país respondió que sólo estaba pendiente la evaluación de ocho asociados cooperantes de los que debían ser evaluados. Explicó que 56 asociados eran “casos especiales” cuya selección no se había realizado mediante un proceso normal, sino por medio de un comité especial constituido por el Director en el País e integrado por funcionarios del PMA y del Gobierno. La razón por la cual en estos casos específicos no se había seguido el procedimiento normal era que estos proyectos (para los cuales se respetaba el límite de 400 toneladas, aprobado para todos los proyectos de alimentos por trabajo y alimentos para la creación de activos) habían sido propuestos por un asociado cooperante determinado. Cuando se seleccionaba uno de esos proyectos, el asociado cooperante interesado iba automáticamente asociado a las operaciones previstas. Se nos informó de que ninguno de esos asociados tenía un contrato con el PMA y que, en caso de que obtuviera uno, se le sometería a evaluación conforme a las directrices establecidas.
  - Había incoherencias entre las calificaciones de orden cualitativo y cuantitativo, así como errores numéricos en el cálculo de la puntuación global del desempeño.

- La información ya disponible no se empleó para la evaluación. Por ejemplo, en la evaluación efectuada en abril de 2010, en la que se otorgó a dicho asociado una puntuación global del 96%, no se examinaron las constataciones desfavorables sobre uno de los asociados cooperantes que figuraban en el informe de seguimiento transfronterizo, presentado por la oficina en el país en noviembre de 2009. La oficina en el país explicó que había habido un error de cálculo y que la puntuación efectiva era del 59%.
- Los asociados cooperantes a quienes entrevistamos desconocían los criterios aplicados por el PMA para evaluarlos.

### **Recomendación:**

*a) La evaluación de la capacidad de los asociados cooperantes debería estar respaldada por la debida documentación a fin de lograr una mayor objetividad.*

*b) Debería aplicarse la debida diligencia antes de seleccionar a los asociados cooperantes y, una vez seleccionados, la oficina en el país debería procurar forjar relaciones a largo plazo, al menos en las zonas en donde las actividades no varíen de un año al otro.*

*c) Habría que respetar estrictamente los plazos establecidos para concluir las evaluaciones y complementarlas mediante comprobaciones periódicas a efectos de supervisión.*

*d) En aras de una mayor transparencia, los criterios de evaluación aplicables deberían comunicarse claramente a los asociados cooperantes cuando se ultimen los acuerdos de asociación sobre el terreno.*

### **Gestión de los contratos de transporte**

104. Al examinar los registros de 2010 observamos que se habían introducido mejoras considerables orientadas a lograr una mayor transparencia en la adjudicación de los contratos de transporte y la asignación de los cargamentos. En octubre de 2010 entró en funcionamiento un procedimiento operativo estándar específico para el país; por otra parte, se ha modificado y se está aplicando el capítulo del Manual de Transporte relativo al sistema tarifario. El plan de asignación se está elaborando siguiendo lo recomendado por el Comité de Transporte Local y con la aprobación del Director en el País. Se procura asignar los cargamentos entre diversos transportistas de manera equitativa. Nosotros recomendamos que se mantengan estas buenas prácticas.
105. En cinco casos, la oficina en el país pagó unas tarifas proporcionales para el transporte de alimentos a nuevos destinos que eran más elevadas que las tarifas de mercado. La oficina en el país informó de que esta disposición formaba ya parte del contrato de transporte oceánico. Para el transporte terrestre a nuevos destinos, el pago se realizaba haciendo el prorrateo según los kilómetros y después el nuevo destino se incluía en la siguiente solicitud de cotizaciones como servicio aparte. La oficina en el país añadió que, aunque era relativamente fácil conocer los precios de mercado del transporte oceánico, la tarea resultaba mucho más difícil en el caso del transporte interno/por carretera dentro de Somalia.

## Recepción de las cartas de porte e informes de los asociados cooperantes

106. Cada vez que se expiden alimentos, el envío debe ir acompañado de una carta de porte<sup>15</sup>. Los transportistas están obligados a presentar ésta a las suboficinas u oficinas de zona en un plazo de 10 días desde la entrega de las mercancías, y después, en el plazo de un día, se debe registrar en el sistema COMPAS<sup>16</sup>. La OS recomendó (en diciembre de 2009) eliminar los retrasos en el registro de datos en el COMPAS.
107. Al analizar los datos sobre “cartas de porte no recibidas”<sup>17</sup> se observó que aún quedaban 2.046 pendientes de registrar en el sistema COMPAS, en virtud de las cuales se habían transportado 12.460,331 toneladas de alimentos. Los detalles de las “cartas de porte recibidas” no se habían registrado en el sistema COMPAS incluso un mes después de la fecha de expedición en aproximadamente el 2% de los casos. Consideramos que esta cifra se encuentra dentro de unos márgenes aceptables.
108. Sin embargo, nos preocupa que no se hubieran recibido las cartas de porte de 65 envíos realizados seis meses antes. También constatamos que el problema de las cartas de porte pendientes era grave en el caso de los transportes realizados de Galkayo a Adado, Hobyoy y Mataban.
109. La dependencia encargada de la ejecución nos comunicó que se había realizado la conciliación de todos los informes de distribución de los asociados cooperantes para la totalidad de los envíos efectuados hasta el 30 de junio de 2010. Sin embargo, según la hoja de cálculo que nos facilitó la Dependencia de Sistemas de Logística, no se había efectuado ningún registro de distribuciones en el caso de 37 asociados cooperantes a quienes, a fecha de 30 de junio de 2010, se les habían enviado 3.121,196 toneladas (incluidos envíos múltiples). La dependencia encargada de la ejecución nos aclaró más tarde que ellos efectuaban un control por medio de su propia hoja de cálculo y que tan sólo no habían recibido informes de seis asociados cooperantes de esos 37. Dado que ambas dependencias generan sus informes a partir del sistema COMPAS, no está claro por qué existen diferencias en las cifras.

### **Recomendación:**

*a) No deberían hacerse nuevas asignaciones ni entregas a los transportistas o asociados cooperantes que no presenten cartas de porte o informes en un plazo de tres meses a partir de la fecha de llegada de los productos alimenticios.*

*b) Las dependencias encargadas de la ejecución y la logística deberían analizar en mayor profundidad las razones que explican las diferencias en cuanto al número de informes pendientes de los asociados cooperantes, y unificarlas. La oficina en el país nos informó de que las dependencias encargadas de los programas y la logística ya trabajaban de manera conjunta en contrastar las entregas a los asociados cooperantes con los informes registrados.*

---

<sup>15</sup> Una carta de porte constituye un contrato de transporte de mercancías entre el PMA y un transportista, y en ella se recogen todos los datos de la carga transportada por el transportista en cuestión.

<sup>16</sup> El COMPAS permite rastrear el recorrido seguido por los productos.

<sup>17</sup> Desde el 27 de octubre de 2010.

## Conciliación de datos y uso del sistema COMPAS

110. La Dependencia de SyE de la oficina en el país realiza dos tipos de conciliaciones de datos. El primero se efectúa entre el plan de asignación, el plan de distribución y los alimentos entregados al PDF<sup>18</sup> y los resultados se reflejan en su informe mensual. La Dependencia de SyE también contrasta las notas de entrega de alimentos<sup>19</sup> con las cartas de porte recibidas. Esta dependencia nos informó de que, al tratarse de un trabajo que lleva mucho tiempo, cuando se realizó la auditoría sólo estaba completo hasta abril de 2010. Asimismo, la Dependencia de Programas contrasta los informes de los asociados cooperantes con las cartas de porte enviadas, trabajo que se había completado hasta junio de 2010.
111. Los datos disponibles en el COMPAS eran la fuente principal para contrastar datos. Observamos en el sistema algunas deficiencias que, en nuestra opinión, impiden una conciliación efectiva:
- El servicio de búsqueda del sistema COMPAS ofrece datos básicos de un registro, y se dispone además de una opción de despliegue de datos si se desea consultar los datos completos del registro. Aunque esta posibilidad es suficiente para la visualización, no permite generar informes ni exportar series completas de datos. Por este motivo, el personal recupera la información necesaria del servidor por medio de “MS Access”, exportándola después a hojas de cálculo para contrastarla. La dirección del PMA nos explicó que el sistema COMPAS se había desarrollado exclusivamente como herramienta para la incorporación de datos y que después, para generar informes, se desarrollaron aplicaciones de usuario independientes basadas en “MS Access” y en “Oracle Discoverer”. El COMPAS en su forma actual no permite desarrollar capacidades de generación de informes dentro de la aplicación. Nuestro planteamiento es que, puesto que se accede a los datos desde el servidor, peligra su integridad.
  - El COMPAS sólo permite introducir un informe por asociado cooperante en un lugar y un período de tiempo dados. Sin embargo, puesto que es preciso registrar un informe del asociado cooperante por cada lugar de distribución, se necesitan duplicados para cada lugar. Como las reglas de validación del sistema no lo permiten, lo que se hace necesario modificar las fechas del período objeto de informe, debido a lo cual la fecha efectiva indicada en los informes de los asociados cooperantes no coincide con la que figura en el sistema.
  - Puesto que el plan de distribución contiene datos a nivel de PDF y que en estos es donde se terminan distribuyendo los alimentos, se debería poder disponer de informes de los asociados cooperantes que abarquen esos PDF. Aunque la oficina en el país declaró que el nombre del lugar de distribución queda registrado en el COMPAS desde 2010, observamos que este dato no

---

18 El PDF es el punto de destino final en el que se distribuyen los alimentos a los beneficiarios.

19 La nota de entrega de alimentos es una petición efectuada por la dependencia encargada de la programación sobre el terreno a la Dependencia de Logística para que entregue (en almacén) o envíe una cantidad determinada de alimentos a un asociado.

estaba disponible en 2.157 de 9.270 entradas relativas a 2010 (esto es, el 23%).

- Observamos que había más de un registro por cada asociado cooperante (por ejemplo, el Consejo Danés para los Refugiados tenía dos con el nombre abreviado como “DRC” y “SOM\_DRC”), lo que dificulta la unificación de los datos de un asociado cooperante. La dirección del PMA nos informó de que en el COMPAS se habían introducido nuevos códigos y nombres de asociados cooperantes para integrar los datos con los del sistema WINGS II<sup>20</sup> y que los códigos relativos a los datos históricos en el COMPAS se dejaron sin modificar porque se consideró que el esfuerzo que había que dedicar no era necesario. Nuestra opinión es que el código debe ser único, ya que, según observamos, los usuarios utilizaban tanto los códigos nuevos como los antiguos, lo que obligaba a depurar los datos cada vez antes de generar un informe.

### **Recomendación:**

*a) Hasta que se elabore un nuevo sistema que subsane las deficiencias existentes en el sistema COMPAS, deberían elaborarse instrumentos de generación de informes normalizados a fin de evitar que el personal acceda a los datos a través del servidor.*

*b) En el COMPAS deberían recogerse datos sobre los alimentos distribuidos en los PDF respecto de todos los envíos a los asociados cooperantes a fin de facilitar la comparación entre el plan de asignación y la distribución efectiva en los PDF.*

### **Pago a los transportistas y asociados cooperantes**

112. Según los contratos de transporte, la oficina en el país deberá hacer los pagos a los transportistas en un plazo de 30 días desde la recepción de la factura; a los asociados cooperantes se les debe pagar en un plazo de 21 días según los acuerdos de asociación sobre el terreno. Muchos de los transportistas y asociados cooperantes con quienes nos reunimos se quejaron de retrasos en los pagos. El análisis de los pagos a cuatro asociados cooperantes y a cuatro transportistas en febrero de 2010 mostró que el tiempo medio para el pago era de unos ocho meses, pudiendo oscilar entre 37 y 489 días.
113. Observamos que en los últimos meses las ramas de logística, programas y finanzas habían establecido un sistema para rastrear las facturas pendientes. El número de facturas pendientes que llevaban más de tres meses experimentó una notable reducción (de 268 a 13) entre febrero y septiembre de 2010. Creemos que estos esfuerzos deben mantenerse. La dirección del PMA explicó que los retrasos pueden deberse a la disponibilidad tardía de las facturas y de los documentos justificativos necesarios para poder autorizar el pago y que esto obedeció en parte a las difíciles condiciones existentes en Somalia.
114. El hecho de que la fecha del documento (fecha de la factura) registrada en el WINGS II no fuera la fecha exacta de la recepción de la factura en la oficina limitó las posibilidades de hacer un análisis más pormenorizado de los pagos. La fecha de recepción de la factura en la oficina debe deducirse examinando las facturas

---

20 WINGS II es un nuevo sistema, basado en el programa SAP, que entró en funcionamiento en 2009.

individuales. La dirección del PMA informó de que la introducción del WINGS II había traído consigo una centralización de las facturas en Finanzas.

***Recomendación:** Recomendamos que, puesto que se trata de la información más importante a efectos de control, la fecha de recepción de la factura se registre en el sistema WINGS II.*

#### **IV. Información y comunicación**

##### **Información y presentación de informes**

115. Aparte de WINGS II y del COMPAS, la oficina en el país emplea hojas de cálculo para el plan de asignación, el plan de distribución, el registro de expediciones diario (DDR), el seguimiento de la recepción de informes de los asociados cooperantes, la evaluación de los asociados cooperantes, el seguimiento de la presentación de formularios PACE, etc. Se plantean los típicos problemas relacionados con la informática para usuarios finales, por ejemplo:

- Duplicación de esfuerzos: se mantenían hojas de cálculo relacionadas con el envío de alimentos y su recepción por el responsable del seguimiento de productos, el auxiliar superior de logística y la Dependencia de Programas.
- Discrepancias: se observaron discrepancias en los datos mantenidos por diferentes miembros del personal, e incluso entre los datos resumidos y detallados mantenidos por el mismo personal. Por ejemplo, encontramos cinco datos diferentes proporcionados por la oficina en el país en relación con los alimentos efectivamente distribuidos en el período comprendido entre enero y agosto de 2009.
- Ausencia de validación de los datos: se observaron errores en los datos, que no se habrían producido de haber existido controles de validación (por ejemplo, los totales de hombres, mujeres y niños no suman el número total de beneficiarios indicados en los planes de asignación).
- Ausencia de una versión de control: el plan de asignación de marzo de 2009 que se nos facilitó fue modificado posteriormente, y nos informaron de que los datos comunicados anteriormente no eran los definitivos.

116. Nos preocupa que las deficiencias señaladas influyan negativamente en la integridad de los datos y en las decisiones basadas en ellos.

***Recomendación:** Habría que brindar capacitación al personal acerca de los riesgos derivados de los cálculos hechos por los usuarios finales y enseñarle a mejorar la calidad de los datos. Convendría establecer una dependencia de coordinación que se hiciera cargo de toda la labor de conciliación y ejerciera de custodio de los datos antiguos para eliminar toda posible discrepancia.*

## Relaciones exteriores y comunicación

117. La oficina en el país está en contacto con diversas partes interesadas, como donantes, otros organismos de las Naciones Unidas, asociados cooperantes, transportistas, autoridades locales y beneficiarios; mantener con ellos unas relaciones eficaces resulta fundamental para el éxito de las operaciones.
118. Todas las partes interesadas con las que nos reunimos apreciaban mucho la labor que estaba realizando la oficina en el país en unas condiciones tan difíciles como las de Somalia. Existía unanimidad de opinión respecto a que el PMA podía desempeñar allí un papel esencial. Algunos opinaban igualmente que el PMA estaba siendo objeto de unas críticas injustas.
119. Un motivo de queja era el del unilateralismo. Las partes interesadas se lamentaron de que no les informaran antes de la decisión de la oficina en el país de suspender sus actividades en el centro-sur de Somalia, sobre todo cuando dependían mucho del PMA para la obtención de algunos servicios en el país. Opinaban que, de haber existido mayor transparencia, las denuncias habrían tenido menor impacto. No obstante, se valoraba positivamente la actitud colaborativa del actual equipo de la oficina en el país.
120. Algunas partes interesadas también nos dijeron que agradecerían que el PMA les informara de forma transparente sobre cuestiones clave, como el grado de riesgo que conllevaba emprender operaciones peligrosas o el costo de los controles adicionales necesarios para operar en un entorno de tan alto riesgo, o incluso que el PMA admitiera sinceramente que preferiría no llevar a cabo determinadas operaciones cuando los riesgos eran elevados.

*Recomendación: El PMA debería mantener relaciones de trabajo estrechas y transparentes con los interesados externos.*

## V. Seguimiento y evaluación

### Seguimiento de la ayuda alimentaria

121. La OS informó (en diciembre de 2007) de que no se disponía de informes de seguimiento normalizados. Desde entonces se habían elaborado diversas listas de comprobación normalizadas para el seguimiento, que se estaban ya utilizando para supervisar diferentes programas y hacer un seguimiento alternativo.
122. La oficina en el país dispone de una línea directa para recibir comentarios de los beneficiarios. Dos estaciones locales de radio anuncian los números de teléfono de esta línea en sus programas y se están preparando contratos para establecer otras dos. La oficina en el país está ultimando la celebración de contratos para la realización de actividades de seguimiento por reputadas entidades internacionales. También existen planes para llevar a cabo un seguimiento transfronterizo de la ayuda alimentaria.
123. De mayo a septiembre de 2010 se llevaron a cabo cuatro cursos de capacitación para los supervisores de la ayuda alimentaria sobre cómo utilizar las listas de comprobación. También se había instaurado un sistema para cubrir cada PDF al



menos una vez cada dos meses. Consideramos que estas iniciativas mejorarán el sistema de seguimiento.

124. Analizamos detenidamente los informes de seguimiento de marzo de 2009, octubre de 2009 y junio de 2010 y los planes de seguimiento, e hicimos verificaciones de los informes de los supervisores de la ayuda alimentaria. También hablamos del sistema de seguimiento con los asociados cooperantes y los supervisores de la ayuda alimentaria. A continuación se describen las deficiencias observadas en esta esfera:

- Aunque el número de PDF objeto de seguimiento aumentó del 43% en marzo de 2009 al 55% en junio de 2010, el alcance del seguimiento ordinario (a través de los supervisores de la ayuda alimentaria) disminuyó del 33% al 23% en el mismo período. Así pues, cada vez se depende más del seguimiento alternativo, el cual, según opinan incluso los asociados cooperantes, presenta una parcialidad inherente. El porcentaje de alimentos distribuidos objeto de seguimiento (en toneladas) disminuyó del 86% en marzo de 2009 al 75% en octubre de 2009 y al 56% en junio de 2010.
- A pesar de haber revisado en varias ocasiones el formato de las listas de comprobación, los informes de seguimiento se elaboran de manera rutinaria y no se prestan en sí a una investigación posterior.
- Nuestro análisis de los informes mensuales de agosto de 2010, esto es, informes de seguimiento de la distribución (seguimiento realizado por los supervisores de la ayuda alimentaria en el momento de la distribución) e informes de seguimiento posterior a la distribución (seguimiento realizado por los supervisores de la ayuda alimentaria mediante entrevistas a los beneficiarios después de la distribución) puso de manifiesto que los informes relativos a dos regiones mostraban notables divergencias, que se especifican a continuación:

Preguntas de la encuesta	Distribución general de alimentos en Somaliland		Distribución general de alimentos en Somalia central	
	Informes de seguimiento de la distribución (porcentaje)	Informes de seguimiento posterior a la distribución (porcentaje)	Informes de seguimiento de la distribución (porcentaje)	Informes de seguimiento posterior a la distribución (porcentaje)
Lista de distribución hecha pública (Sí)	100	22	55	93
Conocimiento del tamaño de las raciones por los beneficiarios (Sí)	100	14	100	90

La dirección del PMA explicó que no siempre se llevaban a cabo dos procesos de seguimiento en los mismos distritos durante los mismos meses y que, por ello, los datos recogidos en el cuadro podían ser engañosos. Se acordó, sin embargo, que, puesto que la divergencia seguía siendo importante, se requerían medidas

complementarias sistemáticas que se debían rastrear a través de la base de datos de seguimiento de incidentes de la oficina en el país.

- El informe mensual contenía únicamente el plan de asignación, el plan de distribución y la cantidad de alimentos entregados, sin incluir datos sobre los alimentos efectivamente distribuidos. La dirección del PMA explicó que para disponer de los datos de distribución reales se tenían que recibir los informes de los asociados cooperantes, que a menudo se retrasaban varios meses pese a la gran insistencia para recibirlos. Por consiguiente, en los informes, la oficina en el país empleaba provisionalmente los datos sobre entregas como datos sustitutivos provisionales de las distribuciones hasta que se recibieran los informes de los asociados cooperantes.

### **Recomendación:**

*a) A fin de validar la información y ofrecer mayores garantías, también deberían ser objeto de un seguimiento posterior a la distribución varios parámetros clave sometidos a seguimiento durante las distribuciones, y deberían analizarse de inmediato las razones de toda divergencia importante entre los resultados de ambos procesos.*

*b) En las zonas a las que tenga acceso el personal del PMA debería intensificarse el seguimiento ordinario. En estas zonas, el seguimiento alternativo debería representar una excepción.*

*c) Debería elaborarse un informe independiente con datos sobre los alimentos distribuidos o bien habría que incluir tales datos en los informes mensuales de los meses subsiguientes.*

*d) Dado que la oficina en el país prevé realizar importantes inversiones en actividades de seguimiento, deberían definirse anticipadamente los posibles resultados de tales actividades y las medidas que probablemente debieran tomarse respecto de cada resultado. Opinamos que tal labor ayudaría a la oficina en el país a adoptar las medidas complementarias oportunas respecto de los resultados del seguimiento y le permitiría sacar el mayor provecho posible de ello.*

### **Evaluación de los proyectos**

125. Hablamos del proceso adoptado por la oficina en el país para evaluar el impacto de sus operaciones y se nos informó de que no se realizaban evaluaciones de impacto. La oficina en el país nos informó de que la evaluación de los productos y efectos se incorporaba a los informes normalizados de los proyectos.
126. Según nuestro análisis del informe sobre los proyectos de 2009, el acento recaía fuertemente sobre los productos: número de beneficiarios, toneladas distribuidas, número de escuelas o centros de alfabetización y de centros de salud receptores de asistencia, kilómetros de carreteras rehabilitados, etc. Se dispone en cambio de poca información sobre los efectos, y los datos disponibles raramente son objeto de análisis.

**Recomendación:** *El PMA debería establecer sistemas para reunir información y medir los indicadores de los efectos y el impacto existentes. Tales constataciones deberían incluirse en los informes normalizados anuales de los proyectos.*

## Observaciones generales sobre los controles

127. Hemos informado acerca de las diversas iniciativas adoptadas por la oficina en el país para mejorar los controles y lograr una mayor transparencia en las operaciones.
128. Exponemos a continuación nuestras observaciones generales sobre los controles y su aplicación:
- La oficina en el país ha previsto un presupuesto de 1,6 millones de dólares para el seguimiento por terceros (200.000 dólares al mes durante ocho meses) y 1 millón de dólares para el seguimiento transfronterizo. Estas actividades incluyen controles de detección que deben complementarse con controles preventivos. Puesto que estos últimos ofrecen mayores garantías que los de detección, se hace necesario reajustar la estrategia de la oficina en el país en materia de controles. La oficina en el país nos informó de que existen algunos controles preventivos en materia de fomento de la capacidad de los asociados cooperantes y de capacitación de los asociados en general, y que los sistemas de seguimiento suplementario sirven también como controles preventivos cuando se plasman en actividades concretas.
  - Se han introducido cambios en los formatos de prestación de informes, las listas de comprobación y los procedimientos operativos estándar. Sin embargo, no pueden por sí mismos marcar una diferencia, ya que revisar los procedimientos sin reconocer adecuadamente el origen de los problemas no sirve para reforzar los controles. La oficina en el país nos informó de que muchos de los procedimientos operativos estándar eran excesivamente nuevos como para que se pudieran observar mejoras concretas.
  - No se aplican controles hasta que no se llega a una conclusión lógica o hasta que se alcanza por completo el objetivo que motiva el establecimiento del control. Por ejemplo, aparte de un memorando general dirigido a todos los asociados cooperantes, no se pidieron explicaciones específicas a éstos o a los transportistas de los que se habían detectado alimentos durante el seguimiento transfronterizo. Ni tampoco se pidieron explicaciones a los supervisores de la ayuda alimentaria que participaban en el seguimiento y la presentación de informes sobre la distribución de alimentos en las regiones abarcadas por el informe. La oficina en el país consideró que sí se tomaron medidas, puesto que se rescindió el contrato con un asociado cooperante y, a raíz del seguimiento transfronterizo, se recortaron aún más las raciones. Consideramos que los recortes de raciones no fueron consecuencia del seguimiento transfronterizo, ya que este se llevó a cabo en octubre de 2009, en tanto que los recortes se efectuaron en marzo y septiembre de 2009.
  - La oficina en el país no ha calculado el costo total de los controles adicionales, en cuya ausencia no es posible adoptar una decisión meditada sobre si continuar las operaciones en zonas de alto riesgo.

**Recomendación:**

a) La oficina en el país debería adaptar su estrategia de control a fin de favorecer los controles preventivos por lo que respecta a la selección de los asociados cooperantes y el mantenimiento de relaciones con ellos; la preparación de los planes de asignación y distribución, y la identificación y el registro de los beneficiarios.

b) La oficina en el país debería realizar un análisis de las deficiencias para determinar cuáles son las causas básicas de los problemas antes de cambiar cualquier procedimiento o práctica. Los procedimientos sólo deberían cambiarse en caso de que se determinara que los controles existentes fueran deficientes. Debería ponerse más énfasis en la capacitación, la reiteración frecuente de las instrucciones y las medidas disciplinarias dirigidas a imponer la aplicación de controles.

c) El PMA debería calcular periódicamente el costo total de los controles adicionales establecidos o previstos para poder realizar actividades en zonas de alto riesgo a las que su personal tenga un acceso limitado. Los datos deberían asimismo comunicarse de manera transparente a los donantes de modo que pudiera adoptarse una decisión bien meditada sobre si mantener o no actividades en tales zonas.

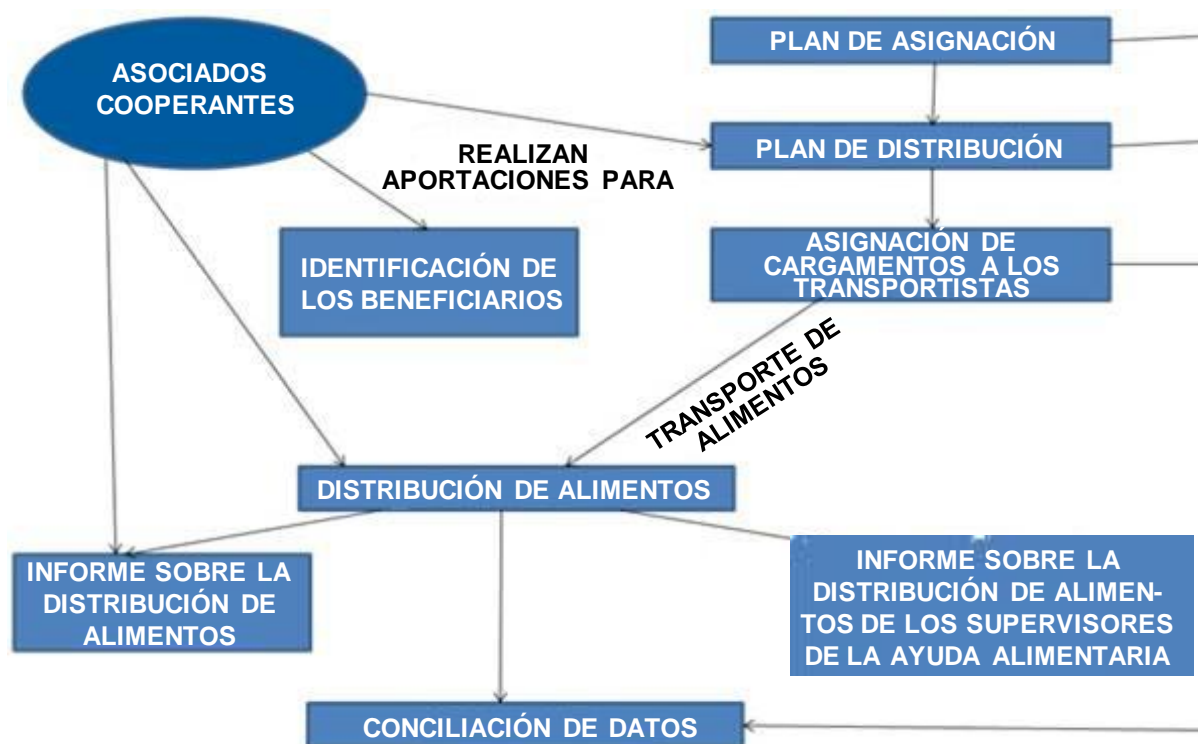
**Lecciones aprendidas en Somalia válidas para operaciones similares de alto riesgo**

129. Algunas lecciones aprendidas de las operaciones en Somalia podrían aplicarse a operaciones similares de alto riesgo, por ejemplo:

- El nivel de riesgo aceptado en las operaciones que conllevan un riesgo elevado se debe calcular separadamente del aceptado en las operaciones normales.
- Se tendría que disponer de sistemas para captar las señales de alerta temprana de grandes riesgos para la reputación, analizarlos y transmitirlos a las instancias oportunas.
- Habría que sumar los costos de los controles adicionales que requieren las operaciones de alto riesgo y comunicarlos a las partes interesadas para poder tomar una decisión bien fundamentada sobre la conveniencia o no de continuar las operaciones tan arriesgadas.
- Se debería contar con una estrategia para responder con rapidez, contundencia y transparencia a las denuncias, dado que las operaciones de alto riesgo son más vulnerables a estas últimas.
- Puesto que la intervención temprana para imponer controles podría prevenir fallos y denuncias relacionadas con los mismos, el PMA debería establecer un nivel mínimo de controles de referencia que tuvieran que aplicarse incluso en las operaciones de emergencia.

## Anexos

## Anexo 1 - Diagrama de los procesos



**Plan de asignación:** El plan de asignación es esencialmente un plan semestral que se elabora en función de las necesidades, teniendo en cuenta los resultados de la evaluación interinstitucional de la seguridad alimentaria y la nutrición dirigida por la FSNAU (FAO). Mediante el plan se trata de evaluar la cantidad de beneficiarios y la distribución de alimentos en el marco de cada programa, por distritos.

**Plan de distribución:** Se trata de un plan mensual en el que se indican las cantidades de beneficiarios y de alimentos que se propone distribuir, por aldea y PDF. Los asociados cooperantes contribuyen a su elaboración mediante aportaciones diversas.

**Asociados cooperantes:** Los asociados cooperantes son entidades con las que el PMA celebra acuerdos de asociación sobre el terreno para la ejecución de tareas que resultan fundamentales para los programas de asistencia alimentaria: identifican a los beneficiarios, elaboran listas de estos últimos, expiden tarjetas para alimentos, reciben alimentos de los transportistas, distribuyen los alimentos y presentan informes sobre los alimentos efectivamente distribuidos.

**Asignación de cargamentos y transporte de los alimentos:** Basándose en los alimentos que está previsto distribuir, la Dependencia de Programas elabora notas de entrega de alimentos, que contienen datos sobre la cantidad de alimentos que se van a distribuir, y se hace la distribución de la carga entre varios transportistas preseleccionados. Tras recibir las notas de entrega de alimentos, la Dependencia de Logística emite al transportista una orden de transporte, que contiene datos como la cantidad de alimentos, el origen de la carga, el destino para la descarga y el nombre del destinatario. El transportista recibe asimismo siete conjuntos de cartas de porte.

El asociado cooperante, al recibir los alimentos del transportista, firma la carta de porte e indica la cantidad de alimentos que ha recibido.

**Distribución de alimentos:** Los alimentos son distribuidos por el asociado cooperante a los beneficiarios. Los supervisores de la ayuda alimentaria del PMA hacen un seguimiento selectivo de la distribución de acuerdo con el plan de seguimiento. Al finalizar la distribución, el asociado cooperante presenta su informe sobre la cantidad de alimentos distribuidos y la cantidad que les queda disponible.

**Seguimiento por parte de los supervisores de la ayuda alimentaria:** El seguimiento de la distribución de alimentos por los supervisores de la ayuda alimentaria puede tratarse de un seguimiento ordinario (llevado a cabo en el lugar donde se distribuyen los alimentos) o alternativo (realizado a través de llamadas telefónicas a representantes de los beneficiarios, líderes de las comunidades, etc.). El seguimiento posterior a la distribución se lleva a cabo unos días o semanas después de la fecha de distribución por medio de entrevistas a beneficiarios seleccionados. Los supervisores de la ayuda alimentaria presentan informes del seguimiento ordinario, alternativo o posterior a la distribución.

**Conciliación de datos:** Se llevan a cabo dos tipos de conciliación principales: i) la conciliación mensual entre el plan de asignación, el plan de distribución y los alimentos entregados a la asociados cooperantes para su distribución, y ii) la conciliación entre los alimentos enviados y los efectivamente distribuidos por el asociado cooperante según su propio informe.

**Anexo 2*****Lista de siglas***

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
COMPAS	Sistema de análisis y gestión del movimiento de los productos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FSNAU	Unidad de Análisis de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (FAO)
M&E	seguimiento y evaluación
OEM	operación de emergencia
OPSR	operación prolongada de socorro y recuperación
OS	Oficina del Inspector General y de Servicios de Supervisión
PACE	formularios de evaluación de la actuación profesional y mejora de las competencias
PDF	punto de distribución final
PDI	personas desplazadas internamente
RM	Departamento de Gestión de Recursos y Rendición de Cuentas
WINGS II	Sistema Mundial y Red de Información del PMA en su segunda fase



Anexo 3

Plano para el proyecto de rehabilitación de carreteras locales entre El Maan y Aliyale

