

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

**Período de sesiones anual  
de la Junta Ejecutiva**

**Roma, 7-11 de junio de 2010**

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

**Tema 6 del programa**

## **INVESTIGACIÓN SOBRE LAS OPERACIONES REALIZADAS POR EL PMA EN SOMALIA: ADDENDUM 2**

**INFORME DE ACTUALIZACIÓN SOBRE  
LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LA  
DIRECCIÓN DEL PMA EN SOMALIA**

*Para información\**

# S

Distribución: GENERAL

**WFP/EB.A/2010/6-K/1/Add.2**

4 junio 2010

ORIGINAL: INGLÉS

\* De conformidad con las decisiones de la Junta Ejecutiva sobre el sistema de gobierno, aprobadas en el período de sesiones anual y el tercer período de sesiones ordinario de 2000, los temas presentados a título informativo no se debatirán a menos que los miembros de la Junta así lo pidan expresamente antes de la reunión y la Presidencia dé el visto bueno a la petición por considerar que es adecuado dedicar tiempo de la Junta a ello.

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

**Se remite el presente documento a la Junta Ejecutiva para su información.**

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

Jefa de Gabinete y Directora de la  
Oficina de la Directora Ejecutiva:

Sra. L. Landis

Tel.:066513-2002

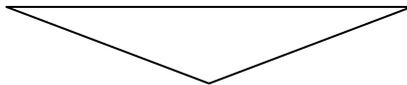
Coordinadora de Programas,  
Oficina de la Directora Ejecutiva

Sra. E. Chung

Tel.:066513-3412

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

## PROYECTO DE DECISIÓN\*



La Junta toma nota del documento titulado “Investigación sobre las operaciones realizadas por el PMA en Somalia” (WFP/EB.A/2010/6-K/1) y sus *adenda*.

---

\* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento “Decisiones y recomendaciones del período de sesiones anual de 2010 de la Junta Ejecutiva” que se publica al finalizar el período de sesiones.

## INTRODUCCIÓN

1. A petición de la Junta Ejecutiva, la Secretaría preparó este informe de actualización sobre las medidas adoptadas por la dirección para atender las recomendaciones que figuraban en el informe del Inspector General de diciembre de 2009 y en un informe del Grupo de Supervisión sobre Somalia de marzo de 2010, en los que se hacía referencia a una supuesta desviación de alimentos proporcionados por el PMA.
2. El PMA está comprometido a ser lo más transparente y eficaz posible y a velar por la integridad y la eficiencia de la operación que lleva a cabo en Somalia, de la que dependen casi 2 millones de somalíes. Para ello aplica los conocimientos, aptitudes y experiencia que ha adquirido durante decenios en circunstancias difíciles a fin de fortalecer sus sistemas de control y supervisión en Somalia. Las mejoras necesarias para aplicar unos sistemas de control más eficaces, creíbles y transparentes constituyen una prioridad máxima para la dirección del PMA. Las medidas adoptadas por la dirección, que se exponen a grandes rasgos en el presente informe, están en consonancia con las que el PMA aplica en cualesquiera circunstancias de inseguridad. En los últimos tres años, el Inspector General ha llevado a cabo tres auditorías internas, una inspección y una investigación de las operaciones del PMA en Somalia. Las recomendaciones resultantes han propiciado una gran diversidad de iniciativas para fortalecer los controles de la cadena de suministro.

## SINOPSIS DE LA ACTUALIZACIÓN

3. Las medidas adoptadas por la dirección, que se exponen a grandes rasgos en el presente informe, corresponden a las siguientes categorías:
  - aumento de la supervisión de la gestión;
  - seguimiento del informe del Grupo de Supervisión sobre Somalia;
  - aplicación de las recomendaciones del Inspector General, y
  - controles suplementarios de la cadena de suministro.

### **Aumento de la supervisión por parte de la dirección**

4. El PMA ha formulado y está ejecutando un plan de acción basado en las recomendaciones del informe del Inspector General de diciembre de 2009, además de las cuestiones planteadas en el informe del Grupo de Supervisión sobre Somalia. Será un documento evolutivo al que se sumarán nuevos elementos a medida que surjan, incluidos los resultados de un examen en el que se analizará cada una de las acusaciones del Grupo de Supervisión sobre Somalia. El análisis fue encargado por la Directora Ejecutiva y lo completará el Inspector General en junio.
5. La Directora Ejecutiva ha creado y preside un Grupo directivo interno sobre Somalia, compuesto de funcionarios superiores, que velará por que i) se ejecute plena y oportunamente el plan de acción, ii) se incorporen al plan de acción y se aborden adecuadamente las deficiencias determinadas por el Inspector General, y iii) se faciliten recursos suficientes para alcanzar esos objetivos.
6. El 1º de mayo de 2010, la Directora Ejecutiva nombró al Sr. Tun Myat, ex Subsecretario General de las Naciones Unidas y ex miembro del personal directivo superior del PMA, para que fuera su Enviado Especial para Somalia. Posteriormente visitó la oficina en el país, situada en Nairobi, se reunió con asociados y donantes en esa ciudad, examinó el

estado de aplicación de las recomendaciones formuladas a raíz de anteriores misiones de supervisión y determinó formas de mejorar el estado de la gestión y del control.

7. El 18 de mayo, el PMA reunió a un grupo de expertos mundiales en logística y gestión del suministro de alimentos de los sectores humanitario, militar y privado para celebrar consultas sobre la mejor forma de controlar y reducir los riesgos a lo largo de la cadena de suministro en circunstancias inestables como las de Somalia. Tras reconocer las enormes dificultades que plantean esas situaciones, y que no es fácil resolverlas, los expertos recomendaron que se examinaran posibles soluciones basadas en el mercado para lograr objetivos en la lucha contra el hambre en zonas con acceso limitado y que el PMA adoptase una actitud pública más dinámica en los debates sobre las dificultades políticas y en materia de seguridad en situaciones de emergencia complejas. Las recomendaciones de los expertos se darán a conocer a la Junta, para lo cual el 25 de junio está previsto celebrar una reunión con sus miembros. Se invitará a algunos expertos del grupo para que asesoren a la Directora Ejecutiva.
8. Para fortalecer la dirección de su oficina en Somalia, el PMA nombrará un segundo Director Adjunto en el País, que se encargará de las cuestiones relacionadas con el cumplimiento de las normas vigentes. Además, ya se ha destinado a un oficial regional de finanzas a la oficina en el país para que vele por el cumplimiento de las recomendaciones incluidas en el informe del Inspector General de diciembre de 2009 y dirija un análisis riguroso de los riesgos.
9. En aras de la transparencia y la colaboración, el 21 de mayo de 2010 la Directora Ejecutiva remitió el informe confidencial del Inspector General sobre la investigación de diciembre al Presidente del Comité de Sanciones contra Somalia. En marzo había puesto ese documento a disposición de los miembros de la Junta. En una carta adjunta, pidió que todos los documentos que respaldaran las acusaciones formuladas en el informe del Grupo de Supervisión sobre Somalia se transmitieran al Inspector General para que éste pudiera adoptar medidas al respecto y, en caso necesario, el PMA pudiese adoptar medidas correctivas inmediatas en pro de los beneficiarios en Somalia.
10. En junio de 2010, el Director Ejecutivo Adjunto y Jefe de Administración, el recién nombrado Director en el País y el Director Regional informaron a los representantes de los donantes en Nairobi sobre las últimas medidas adoptadas por el PMA para abordar las dificultades actuales. También se reunieron con otros asociados y representantes de alto nivel de las Naciones Unidas para examinar cómo podía velar la comunidad de ayuda humanitaria por el mantenimiento de la asistencia humanitaria de importancia decisiva para salvar vidas humanas.

## **Medidas adoptadas en respuesta al informe del Grupo de Supervisión sobre Somalia**

11. A raíz de la publicación en marzo del informe del Grupo de Supervisión sobre Somalia, el PMA anunció que, en espera del resultado de investigaciones suplementarias, no adjudicaría nuevos contratos a tres transportistas citados en el documento.
12. La Junta pidió al Auditor Externo un examen independiente de las acusaciones del Grupo de Supervisión sobre Somalia. El Auditor Externo —la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido— redactó posteriormente un informe de asesoramiento para que la Junta lo examinara en su período de sesiones anual de 2010, en el que figuraba el mandato para realizar un examen pormenorizado de los procedimientos del PMA para la entrega de alimentos en Somalia. Se espera que ésa sea una de las primeras tareas que lleve a cabo el nuevo Auditor Externo, que asumirá sus funciones el 1º de julio de 2010.

13. La Directora Ejecutiva pidió también al Inspector General del PMA que hiciera un examen de las acusaciones. El Inspector General está analizando actualmente las acusaciones a la luz de las pruebas ya recogidas durante supervisiones anteriores. Se espera que el examen actual esté concluido en junio. Además de abordar las acusaciones, en el examen se determinarán otras cuestiones que requieren una investigación suplementaria para fortalecer los sistemas de control interno del PMA.

### **Aplicación de las recomendaciones del informe sobre la investigación**

14. El PMA está procediendo a aplicar las siguientes recomendaciones del Inspector General:
- creación de un marco para el análisis de la relación entre los costos y los beneficios y la determinación del nivel de tolerancia de los riesgos;
  - evaluaciones más rigurosas del desempeño de los asociados cooperantes y los transportistas;
  - aumento del número de posibles contratistas;
  - cumplimiento más estricto de las disposiciones contenidas en el manual sobre transporte del PMA;
  - rotación periódica del personal para evitar su arraigo en un solo lugar;
  - adopción de medidas cautelares para abordar la posibilidad de reventas de alimentos en gran escala;
  - procesos más estrictos de aprobación y notificación para la adjudicación de contratos a los prestadores de servicios;
  - simplificación de los procedimientos de conciliación de los inventarios, los planes de distribución, las expediciones y las entregas;
  - eliminación de un posible conflicto de intereses entre un asociado cooperante y un transportista, y
  - mejor comunicación con las partes externas, incluidos los representantes de los donantes.

### **Controles suplementarios a lo largo de la cadena de suministro**

15. En muchas zonas, en particular en Somalia central y meridional, la situación en materia de seguridad impide la presencia del personal del PMA o sus movimientos. El PMA ha preparado medidas encaminadas a contrarrestar las dificultades que dicha situación entraña para la selección de beneficiarios, la evaluación, la entrega y el seguimiento.

⇒ *Selección de beneficiarios y evaluación*

16. El PMA colabora ahora más estrechamente con organismos como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), a los que se ha encomendado calcular el número de beneficiarios entre la población general y el de los desplazados internos. El PMA está ajustando tales cifras mediante datos procedentes de otras fuentes y ha creado bases de datos a nivel de las aldeas. Como se subraya en un estudio encargado por el PMA al Centro Feinstein de la Universidad de Tufts en 2008, las dificultades para determinar cuáles son los somalíes más vulnerables son considerables. Además, el PMA está elaborando y poniendo en práctica mecanismos de programación que faciliten la selección

de beneficiarios, como, por ejemplo, los programas de suministro de alimentos cocinados en Mogadiscio.

⇒ *Entrega*

17. Se han adoptado importantes medidas para aumentar el número de servicios de transporte utilizados empleando a más empresas para transportar cantidades menores. En 2006, en la lista de empresas seleccionadas por el PMA figuraban 23. En 2010, el número había aumentado a 42. El PMA sabe perfectamente que muchas empresas no pueden cumplir con la obligación de depositar el 30% del valor CIF (costo, seguro y flete) de una expedición como fianza de cumplimiento.
18. El PMA añade códigos a los sacos enviados al corredor de Afgoye, donde es más probable que haya pérdidas, porque la falta de acceso impide un seguimiento adecuado.
19. El PMA está construyendo un almacén con una cabida de 20.000 toneladas en el puerto de Mogadiscio, dentro de una zona protegida por la Misión de la Unión Africana en Somalia, cuya gestión correrá a cargo del propio PMA. De ese modo dejará de ser necesario recurrir a las instalaciones de almacenamiento de múltiples contratistas en la capital y las existencias estarán supervisadas por el PMA, de modo que la cadena de suministro resultará menos vulnerable a los abusos.
20. Como miembro del Comité Mixto de Gestión de Riesgos del equipo de las Naciones Unidas en el país, el PMA tiene acceso a la base de datos sobre gestión de las asociaciones, gracias a lo cual tendrá más capacidad para calificar a los asociados cooperantes.

⇒ *Seguimiento*

21. A fin de mejorar el seguimiento allí donde el acceso resulta difícil, el PMA sigue explorando opciones para el seguimiento por parte de terceros, y lleva a cabo actividades de seguimiento transfronterizo, así como de seguimiento de los mercados locales a ambos lados de la frontera somalí.
22. El PMA y un asociado cooperante, el Consejo Danés para los Refugiados, han establecido una línea telefónica gratuita de emergencia para los beneficiarios en la ciudad septentrional de Bosasso. El PMA está creando líneas similares para los beneficiarios en otras partes del país donde las condiciones de acceso lo permiten. Además, está estableciendo una red de contactos de líderes tradicionales y religiosos y otros con el fin de validar los datos sobre la distribución de los asociados cooperantes.

---

## ANTECEDENTES Y CONTEXTO OPERACIONAL

23. La operación de emergencia del PMA en Somalia se ve condicionada por el conflicto y la sequía. El conflicto extendido por gran parte de Somalia central y meridional ha provocado una situación de desplazamiento casi permanente de la población, ya que ésta entra y sale de la capital y otras zonas en función del flujo y reflujo de los combates. En el país hay casi 1,4 millones de desplazados, casi todos concentrados en el centro y el sur. Además, según las constataciones de la evaluación más reciente de la seguridad alimentaria realizada a principios de 2010 por la Unidad de Análisis de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (FSNAU) <sup>1</sup> en Somalia de la Organización de las Naciones

---

<sup>1</sup> La Unidad de Análisis de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en Somalia es un organismo que cuenta con un amplio apoyo de donantes, organismos y organizaciones no gubernamentales cuya gestión corre a cargo de la FAO. Realiza análisis basados en los datos disponibles para facilitar las intervenciones a corto plazo ante las

Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), a pesar de las precipitaciones relativamente abundantes registradas, persiste una situación extraordinariamente difícil en la esfera humanitaria y unos 3,25 millones de personas, es decir, el 42% de la población, necesitan asistencia alimentaria y apoyo a los medios de subsistencia.

24. Para poder afrontar el rápido aumento de las necesidades de asistencia alimentaria, el PMA incrementó las entregas y pasó de asistir en 2007 a 1,5 millones de personas con 94.000 toneladas de alimentos a atender en 2009 a 3,2 millones de personas con 334.600 toneladas de alimentos. Ese rápido aumento exigió importantes inversiones en todas las esferas de actividad del PMA y se logró en unas circunstancias operativas cada vez más difíciles. En 2009, Somalia estaba calificada como el país más peligroso del mundo para los agentes de ayuda humanitaria. Varios miembros del personal del PMA fueron asesinados mientras hacían el seguimiento de la distribución de alimentos (cuatro de ellos entre agosto de 2008 y enero de 2009) y algunos contratistas y sus locales sufrieron ataques. El aumento de las amenazas al personal y la imposición por Al Shabaab, en enero de 2010, de 11 condiciones inaceptables por las que debería regirse la distribución de la ayuda alimentaria en las zonas que controla —incluidas la prohibición del empleo de mujeres, la imposición de nuevas modalidades de distribución y el cobro de unas cuantiosas tasas en concepto de seguridad— obligaron al PMA a suspender temporalmente las operaciones en ellas. Por la naturaleza y la magnitud de sus operaciones, el PMA fue el blanco principal de grupos armados como Al Shabaab. A finales de mayo de 2010, se impusieron unas nuevas condiciones a los organismos y organizaciones no gubernamentales (ONG) que seguían trabajando en tales zonas, cuyo impacto aún se desconoce.
25. Mientras prosigue sus actividades de socorro mediante distribuciones generales de alimentos y programas de alimentación selectiva y alimentación suplementaria para niños y mujeres embarazadas y lactantes, el PMA está llevando a cabo actividades de pronta recuperación a fin de apoyar el restablecimiento de los medios de subsistencia de las familias beneficiarias en las zonas septentrionales del país, que gozan de mayor estabilidad. El PMA vela por que el apoyo alimentario de vital importancia que proporciona contribuya a las iniciativas nacionales encaminadas al logro de los objetivos de desarrollo mediante actividades de alimentación escolar, alimentos por trabajo y adquisición de alimentos locales, cuando sea viable. Además, el PMA emplea a muchos ciudadanos somalíes en su labor humanitaria y de rehabilitación. Ha hecho ingentes inversiones para la rehabilitación de infraestructura básica, como, por ejemplo, el puerto de Mogadiscio y algunas carreteras imprescindibles. Esos proyectos han brindado empleo directamente a las poblaciones locales mediante las obras de rehabilitación, e indirectamente, gracias al aumento de la actividad comercial resultante de la mejora del puerto. En la Conferencia de alto nivel sobre Somalia, celebrada en Estambul al final de mayo de 2010, en la que la Directora Ejecutiva formó parte de la delegación del Secretario General, se reiteró con insistencia la importancia de que se mantuviera la presencia del PMA en Somalia.
26. La tensión entre los objetivos políticos y humanitarios de las Naciones Unidas en Somalia ha sido un problema para todos los organismos, pero en particular para el PMA, que es, con mucha diferencia, el mayor organismo, por lo cual está expuesto a presiones y amenazas de diversas entidades políticas del país, lo que constituye una dura prueba para una operación humanitaria ya de por sí compleja. El PMA está comprometido a seguir

---

emergencias y una planificación estratégica a largo plazo para fomentar la seguridad alimentaria y de los medios de subsistencia.

participando plenamente en la labor de la Oficina Política de las Naciones Unidas para Somalia (UNPOS). Además, forma parte de una misión interinstitucional de funcionarios procedentes de Nueva York para examinar la intervención del sistema de las Naciones Unidas en Somalia, centrada en el logro de una mayor coherencia y una mayor eficacia de la política general. Se inscribe en una iniciativa general destinada a la realización de una misión integrada en el país, empresa ardua, dadas las extremas condiciones políticas y de inseguridad que imperan en el terreno.

27. Las actividades del PMA en zonas que son objeto de sanciones siguen siendo muy complejas. La Resolución 1916 de 2010 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas puede brindar a la asistencia humanitaria un cierto margen de maniobra.
28. El PMA ha intentado mantener las entregas de asistencia humanitaria en zonas del país inaccesibles para los trabajadores humanitarios internacionales, plagadas de combates, anarquía y otros motivos de preocupación desde el punto de vista de la seguridad, al comprender que la adopción de medidas de control creíbles es un imperativo innegociable. Sin embargo, dados los riesgos y las dificultades existentes en el país, la comunidad internacional debe entender que los sistemas de seguimiento y control propuestos pueden no bastar para garantizar que no produzca ninguna desviación de alimentos y que haya una rendición de cuentas exhaustiva, al menos mientras la situación no mejore sustancialmente.
29. Conforme a lo solicitado por la Junta, una vez que haya analizado el examen del Inspector General, el PMA dará respuesta a cada una de las cuestiones planteadas en el informe del Grupo de Supervisión sobre Somalia. El PMA asume también el compromiso de mantener informados a los miembros de la Junta, a los donantes y a los asociados sobre los avances logrados en la mejora del control y las dificultades que afronta, incluidas las situaciones extremas que puedan surgir.