

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 24-26 de mayo de 2004

NOTAS INFORMATIVAS



Distribución: GENERAL

WFP/EB.A/2004/INF/8-A

18 mayo 2003

ORIGINAL: INGLÉS

INFORME DEL AUDITOR EXTERNO

Examen de las operaciones aéreas del Programa Mundial de Alimentos

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>).

INFORME DEL AUDITOR EXTERNO SOBRE EL EXAMEN DE LAS OPERACIONES AÉREAS DEL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS

Índice:

Resumen	<i>(párrafos 1 a 4)</i>
Introducción	<i>(párrafos 5 a 8)</i>
Organización y planificación	<i>(párrafos 9 a 17)</i>
Gestión financiera	<i>(párrafos 18 a 34)</i>
Gestión operacional	<i>(párrafos 35 a 55)</i>
Conclusión	<i>(párrafos 56 a 57)</i>
Agradecimiento	<i>(párrafo 58)</i>



RESUMEN

1. La entrega de ayuda alimentaria es uno de los elementos fundamentales del mandato y las prioridades estratégicas del Programa Mundial de Alimentos. Los servicios aéreos representan un elemento vital de la entrega de ayuda alimentaria en situaciones de crisis y sirven de apoyo a las operaciones de urgencia, socorro y recuperación, para las que otros medios de transporte son inadecuados o poco prácticos.
2. Los servicios aéreos del PMA se utilizan para el transporte de alimentos y pasajeros, y prestan asistencia a misiones de las Naciones Unidas o misiones humanitarias diplomáticas más amplias. La prestación de servicios aéreos presenta importantes riesgos operativos y financieros para la Organización. Es importante que haya una sólida gestión operacional, financiera y del riesgo, incluida la gestión de la seguridad aérea, para lograr que los servicios aéreos sean eficaces y que los fondos de los donantes se utilicen de manera óptima. Por ello, mis colaboradores realizaron un examen de alto nivel de esta importante actividad, concentrándose en las cuestiones relativas a la gestión financiera y en las novedades registradas desde que se produjera el accidente aéreo de Kosovo en 1999.
3. El examen de auditoría reveló que la aplicación de controles en relación con las diferentes operaciones aéreas era incongruente y dependía de las circunstancias del caso; y determinó una serie de riesgos operativos, financieros y de seguridad inherentes al modo en que se estaban administrando esas operaciones. En respuesta a una petición del Comité de Alto Nivel sobre Gestión, el PMA ha estado considerando la posibilidad de ampliar sus servicios aéreos para gestionar todas las operaciones aéreas con fines humanitarios de las Naciones Unidas. Ello supone hacerse cargo de cuatro operaciones aéreas que administra actualmente la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y de todas las demás operaciones humanitarias que las Naciones Unidas o sus organismos tengan que efectuar en el futuro. La gestión de esa ampliación requiere que la Organización disponga de métodos de control fiables que permitan asegurar una gestión financiera apropiada y garantizar la seguridad de las operaciones. Cuando se llevó a cabo la auditoría todavía no existía una infraestructura con esas características.
4. Sobre la base de las conclusiones del examen de auditoría, he recomendado al PMA que:
 - mejore el control presupuestario de las operaciones aéreas en general, a fin de asegurar que se disponga de fondos suficientes para cada operación y de garantizar la exactitud y fiabilidad de la información financiera, en apoyo de una gestión presupuestaria eficaz, por medio de una forma normalizada de registro financiero apropiada para todas las operaciones aéreas;
 - examine la política y las prácticas de cobro destinadas a mejorar la recuperación de los costos y el flujo de efectivo en las operaciones aéreas;
 - establezca acuerdos amplios con las terceras partes para determinar claramente las respectivas obligaciones financieras de todas las partes interesadas, antes de ampliar las operaciones aéreas a la comunidad de ayuda humanitaria en general;
 - tome medidas inmediatas para aplicar las recomendaciones formuladas en los informes publicados por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) en 2000 y 2001 —destinadas a mejorar la gestión de la seguridad de las operaciones aéreas—, con objeto de cumplir con el compromiso del Programa de mejorar los controles de la seguridad aérea;
 - apruebe normas de aviación, procedimientos operativos y acuerdos de cumplimiento generales, que sean acordes con las normas de la OACI;



- examine su dotación de personal y presupuestaria para las operaciones aéreas teniendo en cuenta los requisitos indicados por las recomendaciones de la OACI;
- establezca procedimientos sistemáticos de evaluación de los riesgos para las operaciones aéreas;
- lleve a cabo un examen fundamental de los memorandos de entendimiento (ME) con las autoridades gubernamentales, a fin de confirmar su continua validez o de actualizarlos, en caso necesario; y
- fortalezca los sistemas internos de recopilación de datos y notificación de incidentes.

INTRODUCCIÓN

5. El Programa Mundial de Alimentos utiliza las operaciones aéreas para la entrega de ayuda alimentaria y, en particular, para satisfacer las necesidades alimentarias de los refugiados, así como las necesidades alimentarias que surgen como consecuencia de situaciones de urgencia, las cuales son elementos fundamentales del mandato y las prioridades estratégicas del Programa y suponen el transporte de grandes cantidades de productos básicos a beneficiarios de todo el mundo. Además, el PMA presta servicios de transporte aéreo de pasajeros y servicios de carga limitados a otros miembros de la comunidad de ayuda humanitaria.
6. El transporte aéreo representa un elemento oneroso, pero esencial, de la logística de la entrega de ayuda alimentaria, especialmente para poder intervenir rápidamente ante una crisis mediante operaciones de socorro de urgencia y operaciones especiales; y para prestar apoyo a las operaciones prolongadas de socorro y recuperación, en las que los medios alternativos de transporte pueden ser insuficientes, arriesgados o poco prácticos. Durante 2002 y 2003 las operaciones aéreas costaron más de 55 millones de dólares EE.UU. y supusieron 92.000 horas de vuelo para el transporte de más de 200.000 pasajeros y más de 200.000 toneladas de carga.
7. Para la consecución de los objetivos del Programa y la eficacia y optimización de las operaciones aéreas, es importante que haya una sólida gestión operacional, financiera y del riesgo, que incluya la gestión de la seguridad aérea. Por ese motivo, mis colaboradores llevaron a cabo un examen de alto nivel de este importante elemento de las actividades del PMA. Para ello, realizaron un examen en la Sede, que formaba parte de una serie de amplias visitas a los países durante el bienio, concentrándose en las cuestiones relativas a la gestión financiera que guardaban relación con las operaciones aéreas. Para el examen de alto nivel se visitaron tres importantes operaciones aéreas en el Afganistán, Angola y el Sudán; y se realizaron entrevistas al personal superior de la Sede encargado de la gestión de las operaciones aéreas. El examen abarcó:
 - la organización y la planificación;
 - la gestión financiera de las operaciones aéreas; y
 - la gestión operacional.
8. La adquisición de servicios aéreos —que constituye otro factor de influencia en el valor que alcanzan los fondos destinados a las operaciones aéreas— ha sido objeto de una auditoría por parte de la Oficina de Auditoría Interna del Programa. Esa auditoría se realizó en el marco del programa de auditoría interna de la Oficina para 2003 y comprendió el examen del proceso de contratación, los pagos, la presentación de informes y la coordinación con las oficinas en los países, y el seguimiento de las novedades en relación con las recomendaciones formuladas por la Organización de Aviación Civil Internacional



después del accidente de aviación en Kosovo. Cuando terminé el presente informe, no estaban disponibles las conclusiones de la auditoría interna, pero mis colaboradores las tendrán en cuenta e informarán oportunamente a la Junta Ejecutiva sobre el particular cuando sea necesario.

ORGANIZACIÓN Y PLANIFICACIÓN

9. Durante el bienio 2002-2003, el Programa Mundial de Alimentos dirigió operaciones aéreas con fines humanitarios en 12 lugares de siete países, con flotas de diverso tamaño (de 1 a 15 aeronaves), merced a las cuales prestó apoyo a programas de entrega de alimentos en países con algunas de las infraestructuras menos desarrolladas del mundo, con el fin de prestar asistencia a operaciones de socorro de urgencia mucho más amplias en algunas de las partes menos accesibles del mundo.
10. Las operaciones aéreas dirigidas por el PMA abarcan el movimiento de carga —principalmente entregas de ayuda alimentaria— y los vuelos de pasajeros para el personal del Programa Mundial de Alimentos y otros organismos humanitarios. Los servicios aéreos de carga son esenciales para el trabajo del PMA: en casi todas partes constituyen un programa separado, ejecutado por lo general como una operación especial; en un caso (en Angola, para la entrega de alimentos) forman parte integrante de la operación prolongada de socorro y recuperación; y en el Sudán meridional (Operación Supervivencia en el Sudán) se dirigen como un fondo fiduciario. En el Cuadro 1 figuran los programas y los países en los que el PMA llevó a cabo operaciones aéreas durante el bienio 2002-2003.

CUADRO 1: OPERACIONES AÉREAS DEL PMA DURANTE 2002-2003

Referencia del proyecto	Descripción	Programa	Duración
10061.0	África occidental (pasajeros)	Operación especial en apoyo de la OPSR regional	7.10.02 – 6.10.03, ampliada al 6.10.04 mediante el proyecto 10061.1
10163.0	Afganistán	Operación especial	1.04.02 – 30.06.03, ampliada al 31.12.04
10146.0	Angola (pasajeros)	Operación especial	1.01.02 – 31.12.03, ampliada al 31.12.04 mediante el proyecto 10146.1
10054.0	Angola (alimentos)	Operación prolongada de socorro y recuperación	julio 02 – dic. 03, ampliada al 31.12.05 mediante el proyecto 10054.2
10149.0	Angola (artículos no alimentarios)	Operación especial	1.1.02 – 31.12.03, ampliada al 31.12.04 mediante el proyecto 10054.1
No se aplica	Operación Supervivencia en el Sudán	Fondo fiduciario	Permanente
10181.0	Sudán (pasajeros)	Operación especial	1.4.02 – 31.3.03, ampliada al 31.3.04 mediante el proyecto 10181.1
10272.0	Iraq	Operación especial	25.03.03 – 25.09.03, ampliada al 14.7.04
10248.0	Congo, Rep. Dem. del (este)	Operación especial	10.11.02 – 30.07.03
10117.0	Congo, Rep. Dem. del (norte)	Operación especial	14.9.01 – 30.06.03
10090.0	Congo, Rep. Dem. del (ayuda humanitaria)	Operación especial	13.6.01 – 31.12.02
10173.0	Burundi	Operación especial	1.4.02 - 31.12.03

Fuente: PMA — SAP



11. Las oficinas en los países son las encargadas de planificar y poner en marcha las operaciones aéreas y de calcular su costo, y reciben apoyo en materia de asesoramiento y conocimientos especializados de la Dirección de Transporte, Preparación y Respuesta (OTP), situada en la Sede del PMA (Roma), en el marco de una estructura orgánica aprobada por el Director Ejecutivo en 2003. Dentro de esa estructura, la responsabilidad administrativa de presentación de informes sobre las diversas operaciones corresponde a los directores de las oficinas en los países; la estructura jerárquica para la presentación de informes operacionales a la OTP corresponde a una única Sección de Aviación, que comprende las dependencias de transporte y seguridad aéreas. El Anexo 1 hace referencia a esta cuestión.
12. En las visitas sobre el terreno, mis colaboradores percibieron que en los despachos regionales y las oficinas en los países se entendía claramente que los directores de las oficinas en los países eran los únicos responsables de todas las actividades operacionales efectuadas dentro de las fronteras nacionales de los países que se les habían asignado. Por consiguiente, en la práctica, la autoridad y la adopción de decisiones en la gestión de las operaciones aéreas está descentralizada en sumo grado.

Lokichoggio, Kenya – La Operación Supervivencia en el Sudán facilita aeronaves y realiza lanzamientos de alimentos desde el aire a lugares remotos del Sudán meridional, en una región que está bajo el dominio de los rebeldes. La región septentrional del Sudán, que está bajo el control del Gobierno del Sudán, se abastece desde Kartún.

La operación aérea se dirige desde Lokichoggio, en los confines de la frontera de Kenya con el Sudán, lejos de la oficina del PMA en Kenya, que se encuentra en Nairobi. El hecho de trabajar en el Sudán con compañías fletadas en Sudáfrica desde una base de Kenya supone una dificultad añadida a la responsabilidad de presentar informes sobre la gestión. Mis colaboradores averiguaron que el PMA dejaba que el explotador de los servicios aéreos se ocupara de todas las consideraciones operacionales, sin tratar de conseguir informes oficiales, en relación, por ejemplo, con accidentes o incidentes. Más adelante, en una visita que realizaron en abril de 2003, mis colaboradores descubrieron que no existía ningún registro de que se hubieran establecido relaciones con las autoridades nacionales de aviación civil ni con los contratistas, aunque desde entonces la situación había mejorado. Se les informó de que el Memorando de Entendimiento relativo a la utilización de la pista de aterrizaje de Loki se había firmado en Nairobi; y de que los arreglos establecidos en materia de contratos y seguros se controlaban desde Roma. Tales acuerdos no favorecían una gestión eficaz a nivel local.

13. En las fases iniciales de planificación del proceso de definición de las metas y objetivos de una operación de ayuda alimentaria, el director de la oficina en el país y el equipo en el país evalúan los posibles medios y combinaciones de transporte para alcanzar la meta de la operación. La decisión acerca de cuáles son los medios más apropiados dependerá de una serie de factores, por ejemplo del entorno en que funcionará el programa, del número de beneficiarios y del lugar donde se encuentran, del tipo de producto incluido en la canasta de alimentos; del volumen de ayuda alimentaria que se entregará /distribuirá, de la urgencia de la entrega (teniendo presentes los factores estacionales y de urgencia), y de la infraestructura existente a disposición del PMA. Cuando el transporte aéreo se considera el medio de entrega más adecuado, en la oficina del programa esos factores se examinan teniendo en cuenta el asesoramiento de la Sección de Aviación de la OTP en Roma, a fin de determinar el tipo y el número de aeronaves que se necesitan.



14. Una vez que se ha definido la necesidad de ejecutar un proyecto en un país, grupos de examen interno de los proyectos examinan las propuestas en el propio país. El director de la oficina en el país preside el comité de examen a nivel nacional, con el apoyo de personal internacional de categoría profesional, incluido personal de logística y adquisiciones, oficiales superiores de programas, el Director Adjunto o el personal administrativo superior. La oficina de programación elabora una propuesta y solicita la aprobación local de la misma antes de presentarla a un grupo regional de examen del proyecto, compuesta por el Director Regional, el Oficial Regional de Programas, el personal de logística y el Oficial de Finanzas. Ese comité regional examina las propuestas de proyectos diseñadas por la oficina en el país, teniendo en cuenta las prioridades estratégicas y la disponibilidad de fondos en la región. Después de ese proceso, la propuesta de proyecto se presenta a la Junta Ejecutiva del PMA en Roma, para su examen y aprobación final. Una vez aprobado por la Junta, la Secretaría puede empezar a financiar y ejecutar el proyecto.
15. Las operaciones aéreas se financian de diversas maneras. Pueden financiarse mediante llamamientos directos a los donantes para que éstos sufraguen costos específicos, lo que supone la aprobación y creación de operaciones especiales; pueden financiarse también con cargo a programas establecidos de operaciones de urgencia y operaciones prolongadas de socorro; o bien pueden financiarse mediante la recuperación total de los costos, cobrando directamente a los usuarios de la aeronave.
16. El PMA concierta contratos con una serie de explotadores de servicios aéreos para establecer el arrendamiento a plazo fijo de aeronaves y personal, normalmente con un número mínimo garantizado de horas de vuelo especificadas en el contrato. Ello significa que al explotador de la aeronave se le garantiza un precio fijo mínimo para toda la duración del contrato. El contratista facilita la aeronave, los pilotos y el personal de apoyo; y el PMA contrata directamente al personal de gestión y de operaciones para dirigir la operación.
17. Los principales contratos concertados con las aeronaves cuentan también con el apoyo de contratos adicionales de cancelación de los servicios aéreos a corto plazo, para aliviar la presión en épocas de mucha demanda y permitir responder con flexibilidad a la demanda, aunque su aplicación ocasiona algunos costos adicionales. Actualmente, el PMA dispone de contratistas que trabajan en múltiples lugares y proporcionan tipos específicos de aeronave para satisfacer las necesidades operacionales. Dada la manera como se han financiado, organizado y gestionado las operaciones aéreas, el PMA no ha podido comprometerse con un proceso de contratación más amplio y unificado que permitiera lograr economías de escala en todas sus operaciones a escala mundial.

GESTIÓN FINANCIERA DE LAS OPERACIONES AÉREAS

18. Mis colaboradores analizaron los datos disponibles en el sistema WINGS del Programa Mundial de Alimentos para determinar la situación financiera de las diversas operaciones aéreas, especialmente en lo que se refiere a la suficiencia de fondos. En el Cuadro 2 figura un análisis de las necesidades de financiación establecidas por el PMA para operaciones concretas, tal como se presentaron para su aprobación, frente a las cantidades reales prometidas y recibidas para cada uno de los programas.



CUADRO 2: OPERACIONES DE SERVICIOS AÉREOS — COMPARACIÓN ENTRE LOS PRESUPUESTOS Y LOS FONDOS REALES RECIBIDOS

Proyecto	Descripción	Presupuesto de la operación (miles de dólares)	Cantidad prometida (miles de dólares)	Cantidad recibida (miles de dólares)	Déficit (miles de dólares)	Porcentaje del déficit (redondeado)
10061	África occidental (pasajeros)	1 173	625	380	793	68 %
10061	África occidental (regional)	2 001	840	1 932	69	3 %
10163	Afganistán	24 034	26 237	17 701	6 333	26 %
10146	Angola (pasajeros)	5 735	4 555	4 233	1 502	26 %
10054	Angola (alimentos)	*	*	*	*	
10149	Angola (artículos no alimentarios)	3 207	2 353	2 110	1 097	34 %
10181	Sudán (pasajeros Loki)	970	1 040	789	181	19 %
10181	Sudán (Kartún)	987	1 031	672	315	32 %
10272	Iraq	18 866	14 342	11 403	7 463	40 %
10248	Congo, Rep. Dem. del (este)	1 459	1 459	1 354	105	7 %
10117	Congo, Rep. Dem. del (norte)	1 984	1 432	1 384	600	30 %
10090	Congo, Rep. Dem. del (ayuda humanitaria)	1 967	264	235	1 732	88 %
10173	Burundi	1 926	1 248	1 614	312	16 %
10061	África occidental (regional)	3 045	767	258	2 787	92 %

Presupuesto de la operación = presupuesto preparado en el país y luego aprobado por la Junta Ejecutiva.

Cantidad prometida = cuantías prometidas por los donantes para la operación.

Cantidad recibida = cantidades prometidas recibidas más, cuando proceda, ingresos procedentes del cobro directo a los usuarios.

Déficit = la diferencia entre el presupuesto de la operación y las cantidades recibidas al 26 de marzo de 2004 (fecha en que se concluyó el informe).

Todas las cifras se han redondeado a la unidad en miles de dólares más cercana.

* Operación prolongada de socorro y recuperación en Angola (10054.0) — no se dispone de ningún análisis del sistema SAP.

Fuente: Datos del SAP del PMA al 26 de marzo de 2004 y cuantías prometidas con cargo al sistema de movilización de recursos.

19. El análisis revela que todos los servicios aéreos tienen un déficit de financiación que, al 26 de marzo de 2004, oscila entre el 3% y el 92% de los fondos necesarios para cada una de las operaciones.

En el examen de los fondos recibidos para las operaciones aéreas activas realizado por mis colaboradores, se descubrió que las operaciones especiales tenían un déficit de financiación de aproximadamente el 35%, por término medio, con respecto a las necesidades previstas en cualquier momento dado. Ese déficit plantea problemas para que el PMA pueda prestar el nivel necesario de asistencia a los programas de ayuda humanitaria de forma eficaz, económica y segura.



20. Mis colaboradores examinaron el calendario y la suficiencia de fondos para las operaciones aéreas. Inevitablemente transcurre un lapso de tiempo entre el momento en que se formulan las promesas de fondos y el momento en que se recibe el efectivo correspondiente. El Cuadro 3 muestra el tiempo transcurrido entre el registro de las promesas de contribución y el ingreso del efectivo correspondiente en el caso de una operación en el Afganistán. Mis colaboradores calcularon que, para las operaciones aéreas en general, existía un retraso medio de tres meses entre el momento de la promesa de fondos y el ingreso de los mismos.

CUADRO 3: CALENDARIO DE INGRESOS COMPARADO CON LAS PROMESAS DE CONTRIBUCIONES — EJEMPLO

Donante	Promesas de contribuciones e Ingresos durante 2002-2003							
	1° Trimestre 2002	2° Trimestre 2002	3° Trimestre 2002	4° Trimestre 2002	1° Trimestre 2003	2° Trimestre abr.-03	3° Trimestre sep.-03	4° Trimestre dic.-03
Unión Europea	1 936 317	1 576 440						
Unión Europea		983 284		792 864				
Unión Europea		2 428 147			2 045 929			
Alemania		451 264	492 121					
Reino Unido	1 428 571	1 426 703						
Reino Unido			74 769					No se recibió
Reino Unido			420 651				420 693	
Estados Unidos de América	300 000			300 000				
Estados Unidos de América			2 400 001	2 230 151				
Estados Unidos de América		1 500 000	1 500 001					
Estados Unidos de América		5 362	5 362					
Estados Unidos de América			10 330*					

* promesa de contribución y recepción de los fondos

Calendario para el proyecto 10163 — Afganistán
Fuente: datos del PMA.

21. En otras actividades del PMA existe un cierto margen para hacer frente a la insuficiencia de financiación mediante el ajuste del número de beneficiarios o del tamaño de la canasta de alimentos y así resolver las limitaciones presupuestarias sin poner en peligro toda la operación. Los servicios aéreos no poseen la misma flexibilidad y el PMA está examinando cómo superar los retrasos de financiación en el marco del examen de los procesos operativos.



22. Las variables de cada operación brindan oportunidades limitadas para revisar o ajustar los servicios aéreos: principalmente en lo que se refiere al número de aeronaves utilizadas en la operación, que influyen en la magnitud del servicio facilitado, o a la reducción de los gastos no relacionados con los vuelos. Dado el nivel de gastos fijos que acarrear los contratos de aeronaves, la insuficiencia de financiación de las operaciones aéreas puede influir directamente en los recursos de personal del PMA, que representan el único gasto variable no relacionado con los vuelos en la mayoría de las operaciones. Ello puede ir en detrimento de la eficacia y eficiencia de la gestión de los controles de la seguridad aérea.
23. En los casos de déficit de financiación, los responsables tienen que decidir si deben revisar el nivel previsto de financiación para el servicio aéreo de una operación o reorientar los fondos de otras fuentes para hacer frente al déficit. En los programas en que el transporte aéreo forma parte integrante de la operación de socorro, los directores de las oficinas en los países tienen la oportunidad de asignar fondos disponibles, en caso de que lo consideren necesario. Cuando el transporte aéreo constituye una operación especial separada, las restricciones en la redistribución de la financiación pueden repercutir negativamente en los programas de socorro conexos.
24. El sistema de contabilidad WINGS no permite girar fondos por un valor que exceda de lo establecido en los presupuestos aprobados, y mis colaboradores descubrieron que, en la mayoría de los casos, la financiación se reorientaba en la oficina en el país. Por ejemplo, los fondos de una determinada operación prolongada de socorro y recuperación pueden utilizarse para financiar operaciones aéreas, con la esperanza de que estos gastos se reembolsen una vez que se reciban las contribuciones prometidas. Esa práctica de financiación cruzada puede garantizar una eficaz intervención de ayuda alimentaria y apoyo a los compromisos operacionales; pero también da lugar a inexactitudes en los registros financieros, lo que puede inducir a error a los usuarios de la información relativa a la gestión y llevar a la introducción de datos erróneos en los informes dirigidos posteriormente a los donantes.
25. El personal del PMA no pudo determinar la magnitud total de esa financiación cruzada ya que en muchos casos, con excepción de Angola, no se mantuvieron registros de las cantidades que se tomaron de otras fuentes de financiación.

Angola: La oficina en el país introducía con precisión en WINGS los datos correspondientes a cada operación y mantenía registros de gestión separados. El examen de los datos de WINGS realizado por la auditoría externa confirmó que la operación aérea en Angola estaba recibiendo fondos de la operación prolongada de socorro y recuperación en el país, por un importe correspondiente aproximadamente al 25% de los gastos de la operación. Esa financiación cruzada resultó en una subestimación de los gastos registrados para la operación especial y, en último término, en la contabilización errónea de los gastos originados por tipo de programa en los estados financieros.

26. Al examinar la gestión financiera de las actuales operaciones aéreas, mis colaboradores descubrieron que el sistema WINGS no se estaba utilizando para registrar directa o cabalmente los detalles de las transacciones financieras que guardaban relación con los ingresos y los gastos. Durante sus visitas sobre el terreno, averiguaron que las oficinas en los países utilizaban programas informáticos distintos para vigilar y controlar sus respectivas operaciones aéreas. Esa práctica no refleja simplemente la autonomía y la independencia de las oficinas en los países, sino que además puede plantear un riesgo para la aplicación coherente de los controles de gestión en el PMA en general.



27. Los exámenes de auditoría realizados en las oficinas en los países también pusieron de relieve que se utilizaban diversos sistemas para registrar la información financiera. Esos sistemas, empleados para registrar las transacciones financieras relacionadas con las operaciones de aeronaves, iban desde los registros en papel hasta los paquetes informáticos especializados, utilizados fuera del sistema WINGS. El uso de sistemas diferentes puede plantear riesgos. Por ejemplo, mis colaboradores descubrieron que en algunas oficinas la gestión y documentación del registro de los ingresos derivados del reparto de gastos y la venta de billetes eran precarias. Dado que esas transacciones se efectúan en las oficinas y suboficinas sobre el terreno y que todas se realizan en efectivo, existe un riesgo financiero para el PMA si no hay controles internos adecuados para garantizar que se lleven a cabo un registro y una contabilidad completos de los fondos recibidos.

Mis colaboradores averiguaron que la oficina del PMA en Kenya recibió aproximadamente 500.000 dólares al mes en concepto de ingresos procedentes del cobro de operaciones de vuelo de Lokichoggio a otros organismos de las Naciones Unidas y a organizaciones no gubernamentales. Las facturas y los ingresos de las ventas relacionadas con la operación aérea se registraban y procesaban fuera del sistema WINGS, en hojas electrónicas de cálculo de Excel.

Ese sistema presentaba deficiencias en el control del registro y la gestión de los ingresos, ya que no existían controles apropiados de la introducción, el procesamiento y la seguridad de los datos. Los controles para efectuar un registro de auditoría eficaz en Excel no eran los mismos que los de WINGS. Por consiguiente, existía un riesgo relativamente elevado de que el registro de los ingresos pudiera ser incompleto, debido a la falta de control sobre los principales registros contables en los aeropuertos abarcados. No se estaba llevando a cabo ninguna conciliación de cuentas para cuadrar los ingresos recibidos con las cantidades contabilizadas en los estados de cuentas bancarios.

En el Afganistán, el efectivo de 50 a 100 dólares cobrado por pasajero se recaudaba en diversos lugares: en la principal oficina del PMA para las operaciones aéreas en Islamabad, en Kabul, o en una de las suboficinas que recibían los servicios prestados por la operación en el Afganistán. Entre 2002 y 2003 se transportaron más de 80.000 pasajeros.

En el examen de la auditoría se descubrió que los controles del recibo del efectivo eran sumamente precarios: por ejemplo, en algunos casos no se expedían billetes; se producían retrasos importantes en el ingreso del efectivo recibido; y en ningún caso se trataba de conciliar el efectivo recibido con el número de pasajeros.

Mis colaboradores advirtieron que no existía ningún manual sobre las operaciones financieras en el que se estipularan los procedimientos financieros pertinentes para garantizar un control eficaz; no existía un procedimiento establecido para la recuperación de las deudas; ni existía tampoco un procedimiento de conciliación adecuado para aquellos casos en los que las organizaciones pagaran sumas globales por anticipado.

28. La aplicación de prácticas locales variadas y no normalizadas puede indicar que es preciso ya sea adaptar el sistema WINGS para satisfacer las necesidades de las operaciones aéreas, o bien considerar la posibilidad de utilizar un solo sistema informático alternativo, con objeto de evitar el enfoque vigente poco sistemático de registro de los datos en los distintos lugares.



Recomendación 1. Recomiendo al PMA que mejore el control presupuestario de las operaciones aéreas en general a fin de asegurar que se disponga de fondos suficientes para cada operación, y de garantizar la exactitud y la fiabilidad de la información financiera con objeto de propiciar una gestión presupuestaria eficaz, mediante la adopción de una forma normalizada de registro financiero apropiada para todas las operaciones aéreas.

29. En todas las operaciones aéreas observadas sobre el terreno en el marco de la auditoría se aplicaba una forma de pago anticipado de los vuelos con el fin de recuperar los costos con cargo a las terceras partes. Por lo que se refiere a los servicios de la Operación Supervivencia en el Sudán, se estaba recuperando la totalidad de los costos; en el Afganistán y Angola se cobraban tarifas fijas por la reserva de asientos para evitar utilizar aviones sin pasajeros. Pese a esa medida, el examen de los registros financieros —en los casos en que existían— realizado por mis colaboradores reveló que había una gran cantidad de deudas pendientes.
30. Por ejemplo, el 30 de junio de 2003, cuando el equipo de auditoría visitó la Operación Supervivencia en el Sudán, que contaba con un presupuesto de 17 millones de dólares, ésta registró más de 1,2 millones de dólares de deudas pendientes, de los cuales 0,5 millones se referían a organizaciones ajenas al sistema de las Naciones Unidas. Esa situación se produjo a pesar del requisito operacional de que los usuarios pagasen por adelantado. La información facilitada por el PMA no era suficiente para realizar fácilmente un análisis exhaustivo de las deudas más antiguas con fines de auditoría, aunque las deudas acumuladas desde el último pago adelantado de cada cliente se han calculado como se indica a continuación (Cuadro 4).

CUADRO 4: ANTIGÜEDAD DE LAS DEUDAS EN LA OPERACIÓN SUPERVIVENCIA EN EL SUDÁN		
	Dólares	
Menos de 3 meses	(1.108.123)	88 %
Entre 3 y 12 meses	(69.884)	5 %
Más de 12 meses	(39.369)	3 %
	(1.217.376)	
Se desconoce	(47.879)	4 %
	(1.265.255)	100 %

Fuente: datos recogidos por los responsables de la auditoría externa durante una visita sobre el terreno.

31. Si no hay ninguna gestión de las deudas, existe el claro riesgo de que no haya suficiente liquidez para las operaciones aéreas. En tales circunstancias, el PMA tendrá que recurrir a sus recursos en efectivo para financiar esa deuda interna, además de tener que sufragar los costos de funcionamiento de los servicios aéreos de forma permanente.

Recomendación 2. Recomiendo al PMA que examine la eficacia de la política y las prácticas de cobro actuales destinadas a mejorar la recuperación de los costos y el flujo de efectivo en las operaciones aéreas, así como a reducir al mínimo el riesgo de que las deudas repercutan negativamente en los servicios prestados.

32. El PMA, al ser uno de los mayores organismos de asistencia humanitaria, con una amplia presencia mundial, se ha convertido en el organismo más importante en muchos



países, donde se le ha encargado de prestar servicios aéreos a la comunidad de ayuda humanitaria que en ellos trabaja. El PMA ha convenido con las Naciones Unidas, a nivel central, en asumir la responsabilidad principal de la prestación de servicios aéreos a toda la comunidad de ayuda humanitaria de las Naciones Unidas en general. Esta expansión de las operaciones aéreas a toda la comunidad de las Naciones Unidas ocasiona más riesgos y también más oportunidades, y pone de manifiesto en especial la necesidad de una gestión financiera eficaz y de controles financieros y de otro tipo adecuados.

33. En la actualidad, cuatro operaciones aéreas están a cargo de otro organismo de ayuda humanitaria de las Naciones Unidas —el ACNUR—, y pasarán bajo el control del PMA: en África occidental, Tanzania, la República Democrática del Congo y Kenya septentrional. Además, se está organizando otra operación en el Chad. Está previsto que la gestión de las operaciones aéreas en representación de otros organismos de las Naciones Unidas se base en acuerdos técnicos que incluyan disposiciones relativas a las especificaciones de los servicios y los costos.
34. Los costos se predeterminarán con arreglo a las tarifas de vuelo por hora de trabajo y abarcarán todos los gastos relacionados con la gestión operacional y de la seguridad. Cuando las aeronaves se destinen al apoyo de más de un proyecto, se registrarán las horas de vuelo y se cobrará a los respectivos usuarios en consecuencia. Todavía no se han redactado esos acuerdos entre el PMA y las otras partes. La adopción de esta práctica requerirá un sistema de información completo y fiable y la infraestructura correspondiente, a fin de asegurar el registro y la atribución exactos de los costos. Por el momento no existe ningún sistema semejante.

Recomendación 3. Recomiendo al PMA que, antes de hacerse cargo de la gestión de nuevas operaciones aéreas, establezca acuerdos claros y completos con las terceras partes interesadas, en particular para establecer claramente las respectivas obligaciones financieras de todas las partes involucradas.

GESTIÓN OPERACIONAL

35. La gestión de las operaciones aéreas incumbe a los respectivos directores de las oficinas en los países, cuya principal responsabilidad y preocupación es desempeñar su propio mandato de asistencia humanitaria. La prestación de servicios y el número y tipo de aeronaves se determinan en las oficinas en los países y se basan en los supuestos en que se funda la propuesta del proyecto, la localización y el número de beneficiarios, y el entorno en que operará la aeronave.
36. En el Cuadro 5 se indican el número de pasajeros y el volumen de la carga transportados por los servicios aéreos durante el bienio 2002-2003.



CUADRO 5: ACTIVIDAD OPERACIONAL EN 2002 y 2003						
		2002			2003	
País	Pasajeros	Carga (kilogramos)	Horas de vuelo	Pasajeros	Carga (kilogramos)	Horas de vuelo
AFGANISTÁN	57 586	38 126	6 444	23 351	392 179	1 562
ANGOLA	26 132	75 659 000	16 722	19 777	24 864 867	9 404
BURUNDI	12 650	92 320	929	8 311	43 000	587
CONGO, REP. DEM. DEL	*	*	271	*	*	*
GUINEA	4 840	14 900	858	2 840	5 950	883
IRAQ	*	*	*	5 617	1 946 177	2 330
SIERRA LEONA	3 259	37 300	571	*	*	*
SOMALIA	7 070	747	2 116	6 001	63 880	2 170
SUDÁN	21 857	58 653 000	26 855	16 502	42 150 210	20 672
Total general	133 394	134 495 393	54 766	82 399	69 466 263	37 608

* = datos no disponibles

Fuente: Datos de la Dependencia de OTL, Roma

37. En sus visitas sobre el terreno, mis colaboradores no consiguieron aducir suficientes datos en ningún lugar para constituir una opinión sobre cómo variaba la utilización con el tiempo según el número de aeronaves y la capacidad disponibles. No obstante, el examen de las operaciones efectuado por la auditoría indicaba que las evaluaciones que realizaban las oficinas en los países sobre el número y tipo de aeronaves parecían razonables, en el sentido de que las aeronaves disponibles volaban casi con plena capacidad de carga. A modo de ilustración, en el Cuadro 6 se indican las tarifas de utilización de las aeronaves que volaban fuera de Lokichoggio al Sudán.



CUADRO 6: TARIFAS DE UTILIZACIÓN DE LAS AERONAVES UTILIZADAS EN EL SUDÁN. 2002

Tipo de aeronave	Caravan	Búfalo	Twin Otter	C-130	Dakota	Totales
Número de aeronaves	5	2	1	2	1	11
Vuelos al año	1 115	796	300	1 513	356	4 080
Pasajeros al año	9 327	1 167	2 893	0	3 186	16 573
Carga (toneladas métricas) al año	628	6 142	298	25 018	1 035	33 121

Media de pasajeros	8,37	1,47	9,64	0,00	8,95
Capacidad de pasajeros	9	36	16	0	33
Utilización	93%	4%	60%	0%	27%

Media de carga (TM)	0,56	7,72	0,99	16,54	2,91
Capacidad de carga (TM)	0,8	7,5	1,1	16,2	3,2
Utilización	70%	103%	90%	102%	91%

38. El entorno en el que el PMA presta sus servicios aéreos presenta una serie de riesgos operativos y financieros considerables para la gestión, y también para la seguridad. En noviembre de 1999, el accidente aéreo de Kosovo costó la vida a 24 personas y supuso gastos de indemnización de unos cuantos millones de dólares, financiados con un plan de liquidación en el que participaron varias partes, al que el PMA contribuyó parcialmente mediante transferencias de las reservas financieras del Programa. Desde entonces, las operaciones aéreas del PMA han sufrido varios accidentes aéreos, aunque en ninguno ha habido víctimas mortales.
39. Como demuestra el accidente de Kosovo, la propia naturaleza de las operaciones aéreas acarrea riesgos importantes en materia de finanzas y reputación, que el PMA debe gestionar si desea alcanzar los objetivos operacionales y mantener la confianza de los donantes. En caso de que no se gestionen adecuadamente los riesgos operacionales, incluidas las cuestiones relativas a la seguridad aérea, se producirán repercusiones directas en la gestión financiera de las operaciones aéreas y en el Programa en general. Por ello, mis colaboradores examinaron la forma en que el PMA ha abordado las consideraciones relativas a la seguridad aérea y ha tratado de aprender lecciones de los procesos de examen independientes que siguieron al accidente de Kosovo.
40. El Inspector General de la Aviación Civil (Francia) realizó una investigación del accidente. En el ulterior informe del Bureau Enquêtes-Accidents se llegó a la conclusión de que al accidente habían contribuido los siguientes factores:
- un trabajo en equipo sin una disciplina en los aspectos de procedimiento;



- el mantenimiento inicial de la aeronave en su trayectoria y el ulterior olvido de la misma por un controlador militar;
 - la situación crítica del explotador de servicios aéreos como empresa recién fundada y con una fuerte dependencia del contrato de arrendamiento, lo que propiciaba que no se respetaran los procedimientos;
 - el cansancio de la tripulación; y
 - el vuelo con un GPWS (sistema de advertencia de la proximidad del terreno) inservible o desconectado.
41. En un examen ulterior de la seguridad de las operaciones de transporte aéreo del PMA, efectuado por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) en noviembre de 2000, se observó que las operaciones del PMA se llevan a cabo en un entorno donde los riesgos son más elevados de lo que suelen ser en la mayoría de las operaciones de la aviación comercial. En el informe de la OACI se recomendaban una serie de modificaciones relativas a los aspectos de procedimiento y organización, destinadas a fortalecer los controles de la seguridad aérea. Entre esas recomendaciones cabe citar:
- el establecimiento de una función especializada de seguridad de la aviación;
 - la adopción de un manual para el transporte aéreo;
 - la elaboración de una base de datos de los explotadores aéreos en la Sede del PMA, con el fin de validar sus credenciales y agilizar la aprobación de los diferentes explotadores; y
 - el examen de la cobertura de seguros para las operaciones aéreas, con el fin de garantizar una cobertura financiera adecuada.
42. En febrero de 2001, el Director Ejecutivo confirmó el compromiso del PMA de mejorar la seguridad de sus operaciones aéreas. No obstante, en el examen que realizaron mis colaboradores en visitas sobre el terreno y en la Sede se confirmó que, en el momento de la auditoría, apenas se habían tomado medidas para poner en práctica las recomendaciones de la OACI, que se indican con mayor detalle en el Anexo 2 del presente informe. Más concretamente, no se han aplicado las recomendaciones relativas a una cobertura de seguros adecuada para las operaciones aéreas y para la gestión eficaz de los contratistas.
43. Dada la naturaleza de las operaciones de servicios aéreos, el PMA tiene que realizar análisis de riesgos sistemáticos para evaluar los riesgos derivados de la posible responsabilidad del Programa si la cobertura de seguros resultara insuficiente. Mis colaboradores no pudieron aducir pruebas de que se hubiera llevado a cabo una evaluación de la viabilidad de la cobertura de seguros. Además, descubrieron que la Administración no estaba evaluando formalmente si la cobertura de seguros facilitada por los contratistas era suficiente y fiable para cubrir las responsabilidades y los riesgos de transferencia del PMA al contratista, ni estaba documentando ese aspecto.
44. En 2003, después de que el Comité de Alto Nivel sobre Gestión de las Naciones Unidas planteara la posibilidad de que el PMA supervisase todas las operaciones aéreas con fines humanitarios, la Dirección de Transporte, Preparación y Respuesta del Programa realizó un examen interno de los progresos conseguidos desde 2001. En junio de 2003, esa Dirección informó al Director Ejecutivo de que el PMA todavía no disponía de un sistema eficaz de gestión de la aviación ni de una cultura de la seguridad, puesto que no se habían aplicado las recomendaciones formuladas por la OACI.



Recomendación 4. Recomiendo al PMA que tome medidas más eficaces e inmediatas para aplicar las recomendaciones formuladas en el informe de la OACI destinadas a mejorar la gestión de la seguridad de las operaciones aéreas: más concretamente, debe ocuparse de las cuestiones relativas a la contratación de proveedores de aeronaves debidamente cualificados y establecer acuerdos de cobertura de seguros o de las responsabilidades adecuados.

45. En agosto de 2001 la OACI continuó su informe de noviembre de 2000 con un examen de los nueve transportistas aéreos contratados por el PMA. En ese examen se llegó a la conclusión de que los nueve transportistas incumplían, en mayor o menor medida, las normas mínimas exigidas por la OACI. Tras el examen de la OACI, el PMA siguió utilizando los servicios de los nueve explotadores de aeronaves hasta el comienzo de los nuevos contratos. El personal del PMA comenzó a examinar las normas de los nuevos explotadores mediante visitas a las oficinas de cada contratista en el lapso de un año a partir del examen de la OACI. El PMA ha informado a mis colaboradores de que acaba de instaurar un programa de vigilancia de la seguridad que realiza un seguimiento de la aplicación de las mejoras. No obstante, en el momento de concluir mi informe, los nueve transportistas seguían prestando servicios con contrato al Programa.
46. Aunque los operadores comerciales deberían cumplir las normas y reglamentos de la autoridad normativa de su país y, por medio de los mismos, cumplir las normas de la OACI, podrían existir diferencias en los reglamentos y prácticas nacionales que generaran diferentes niveles de cumplimiento. Para evitar esa posibilidad, el personal de transporte aéreo del PMA, en colaboración con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (DOMP), preparó un proyecto de normas de aviación para los servicios aéreos de ambas Organizaciones. El PMA no ha adoptado formalmente esas normas, que los operadores sobre el terreno consideran más bien como una orientación que como preceptos obligatorios.

Recomendación 5. Recomiendo al PMA que, con carácter prioritario, apruebe normas de aviación y procedimientos operativos coherentes y generales, que sean acordes con las normas de la OACI; y establezca acuerdos adecuados para que se sigan cumpliendo las normas.

47. Por lo que se refiere a la dotación de personal, en el Plan de Gestión aprobado por la Junta Ejecutiva en octubre de 2003, se confirió al PMA el mandato de mejorar la capacidad del personal a nivel regional. Con ese fin, la Dirección de Recursos Humanos del Programa puso en marcha recientemente una iniciativa para introducir perfiles de competencias en los puestos de plantilla. No obstante, en esa iniciativa no se reconoció la necesidad de conocimientos especializados para determinados puestos, como los oficiales de aviación, que se agruparon dentro del perfil genérico aplicado a los oficiales de logística. Puede existir un cierto riesgo de que al aplicar un perfil de competencias genérico a determinados puestos especializados, no se satisfagan las necesidades de conocimientos técnicos y experiencia en esos puestos.
48. De la información a disposición de mis colaboradores se desprendía que, para cumplir las recomendaciones de la OACI relativas a las actuales operaciones, puede que se necesiten, como mínimo, otros ocho especialistas de aviación. El último presupuesto administrativo y de apoyo a los programas, aprobado por la Junta Ejecutiva en octubre de 2003, prevé la financiación de un solo puesto adicional. Esas previsiones son considerablemente inferiores a la propuesta presupuestaria de 426.000 dólares para financiar cuatro puestos en Roma; y de otros 450.600 dólares para financiar tres puestos de oficiales regionales de seguridad de la aviación, que ya de por sí constituían un número de puestos inferior al mínimo recomendado por la OACI.



Recomendación 6. Recomiendo al PMA que examine su dotación de personal y la dotación presupuestaria correspondiente para las operaciones aéreas teniendo en cuenta los requisitos indicados por las recomendaciones de la OACI, con el fin de que el Programa se beneficie de niveles apropiados de conocimientos técnicos para gestionar de forma segura las operaciones aéreas.

49. Mis colaboradores no encontraron pruebas de que se realizaran análisis sistemáticos de los riesgos antes o durante las operaciones. Los riesgos concretos a que se enfrenta el PMA en cada lugar no se catalogan al comienzo de las operaciones (ni durante las mismas); y, por consiguiente, no se establecen ni se crean controles específicos para mitigar esos riesgos. Si no existe un catálogo completo y pertinente de los riesgos operacionales, elaborado por personal debidamente cualificado y experimentado, la seguridad de las operaciones aéreas se ve amenazada en mayor o menor medida; y a la Administración le puede faltar una visión clara de los problemas reales y potenciales.

Recomendación 7. Recomiendo al PMA que establezca procedimientos sistemáticos de evaluación de los riesgos para aplicarlos a todas las operaciones aéreas, con el fin de determinar y solucionar los riesgos existentes para las operaciones y la seguridad, y avanzar hacia un entorno operativo más seguro para todo el Programa en general.

50. Las operaciones aéreas del PMA atraviesan muchas fronteras nacionales y emplean a contratistas de diversos países. Ese entorno operativo no ayuda a determinar claramente las responsabilidades de las autoridades de la aviación civil en relación con los servicios aéreos del PMA. En la mayoría de los lugares el Programa concierta un memorando de entendimiento con el gobierno anfitrión y las autoridades de aviación locales, con objeto de aclarar las responsabilidades de todas las partes. Merced a ese memorando, el PMA está legalmente autorizado a volar dentro de la zona designada para las operaciones y a utilizar las pistas de aterrizaje locales, lo que garantiza un nivel mínimo de protección jurídica al personal, los pasajeros y la carga.
51. En sus visitas y exámenes de auditoría, mis colaboradores encontraron casos en los que los ME estaban caducados (Afganistán) o no se habían firmado nunca (Angola), y la buena voluntad había sustituido a los acuerdos escritos. El PMA cree que el acuerdo vigente actualmente en Angola está funcionando bien y debería seguir en vigor hasta que el gobierno anfitrión haya formalizado un marco institucional nacional para la aviación en general.

Durante su visita al Afganistán y el Pakistán, mis colaboradores descubrieron que se había pedido a los servicios aéreos que reprogramaran su servicio de pasajeros entre Dubai, Kabul e Islamabad debido a un error en el Memorando de Entendimiento concertado con las autoridades pakistaníes.

El servicio original consistía en vuelos cotidianos de Islamabad a Dubai, vía Kabul, y regresaba por la misma ruta. Después del error en el Memorando de Entendimiento, la aeronave ya no podía estacionar durante la noche en el Aeropuerto internacional de Islamabad. En consecuencia, la aeronave tenía que estacionar en el aeropuerto de Kabul. Eso aumentó los costos operacionales al necesitarse vuelos extra a y desde Kabul al comienzo y al final de cada día, y una cobertura de seguros para estacionar en Kabul, debido a los riesgos de seguridad adicionales.

El examen y la ampliación oportunos del Memorando de Entendimiento concertado con las autoridades de aviación pakistaníes podrían haber evitado esos aumentos de los costos.



52. Quizás la falta de un Memorando de Entendimiento válido en esas circunstancias no impida directamente la prestación de servicios aéreos, pero puede dejar al PMA en una situación vulnerable ante los riesgos operacionales y jurídicos (por ejemplo, en relación con la validez de la cobertura de seguros); y dar lugar a incertidumbre con respecto al acceso continuo a las instalaciones para las operaciones aéreas.

Recomendación 8. Recomiendo al PMA que lleve a cabo un examen fundamental de la situación de todos los memorandos de entendimiento sobre operaciones aéreas concertados con autoridades gubernamentales, con el fin de asegurarse de que son adecuados para las actividades de las actuales operaciones en funcionamiento.

53. La reunión de datos sobre las operaciones aéreas a nivel local constituye un elemento esencial para el mantenimiento de un entorno de control apropiado. Por ejemplo, los informes sobre sucesos e incidentes forman parte de las prácticas recomendadas por la OACI, y registran acontecimientos no mortales que se producen durante las operaciones de rutina. Si no se realiza un análisis idóneo de la información y no se toman medidas adecuadas en respuesta a ese análisis, el valor y la eficacia de recopilar datos para aumentar la seguridad en la Organización se ven mermados.
54. Durante sus visitas a las oficinas sobre el terreno, mis colaboradores descubrieron ejemplos de recopilación incongruente de datos; y que la calidad de los registros locales de incidentes y sucesos variaba considerablemente según las operaciones visitadas durante la auditoría. En el Sudán, donde se mantenía una amplia documentación, se registraron más de 90 incidentes y sucesos durante el año 2002 (aunque mis colaboradores no encontraron pruebas de que la Administración examinara los datos regularmente). En cambio, en Angola sólo se habían registrado ocho incidentes durante el período de 17 meses transcurrido entre enero de 2002 y mayo de 2003, antes de la llegada de un oficial de seguridad. Después de su llegada, se registró una media de 20 incidentes al mes.
55. Mis colaboradores averiguaron que la Dependencia de Transporte Operacional y Logística (OTL), sita en Roma, no recopilaba ni recibía datos sistemáticamente de las oficinas sobre el terreno, que sirvieran de apoyo para que el Programa pudiera realizar un análisis serio de forma amplia o periódica. Si la Organización no puede recopilar los datos pertinentes y analizarlos, resulta difícil determinar cómo se puede realizar una gestión de los riesgos operacionales y la seguridad que responda a los acontecimientos que se producen.

Recomendación 9. Recomiendo al PMA que fortalezca sus sistemas internos de recopilación de datos, notificación de incidentes e intercambio de datos, para que el personal competente en la interpretación, aplicación y observancia eficaces de controles operacionales y de seguridad pueda realizar una evaluación apropiada.

CONCLUSIÓN

56. Actualmente, el PMA presta importantes servicios aéreos en circunstancias extremadamente difíciles y, aun así, no dispone de controles apropiados y sistemáticos para gestionar los riesgos concomitantes. En el momento en que se realizó la auditoría no se habían aplicado las recomendaciones formuladas a raíz del informe de la OACI de noviembre de 2000. En mi opinión, en tales circunstancias, el PMA está aceptando riesgos considerables en materia de seguridad aérea, que podrían tener importantes repercusiones en la credibilidad del Programa si se produjera otro accidente aéreo mortal.
57. Ante una demanda y responsabilidades operacionales cada vez mayores, el PMA tiene que asegurarse de que se establecen sistemas adecuados de control y seguimiento para dar



más garantías sobre la eficacia del funcionamiento y la gestión de las operaciones aéreas del Programa en general.

AGRADECIMIENTO

58. Desearía dejar constancia de mi agradecimiento por la cooperación y asistencia facilitadas por el Director Ejecutivo y el personal del Programa Mundial de Alimentos durante la auditoría.

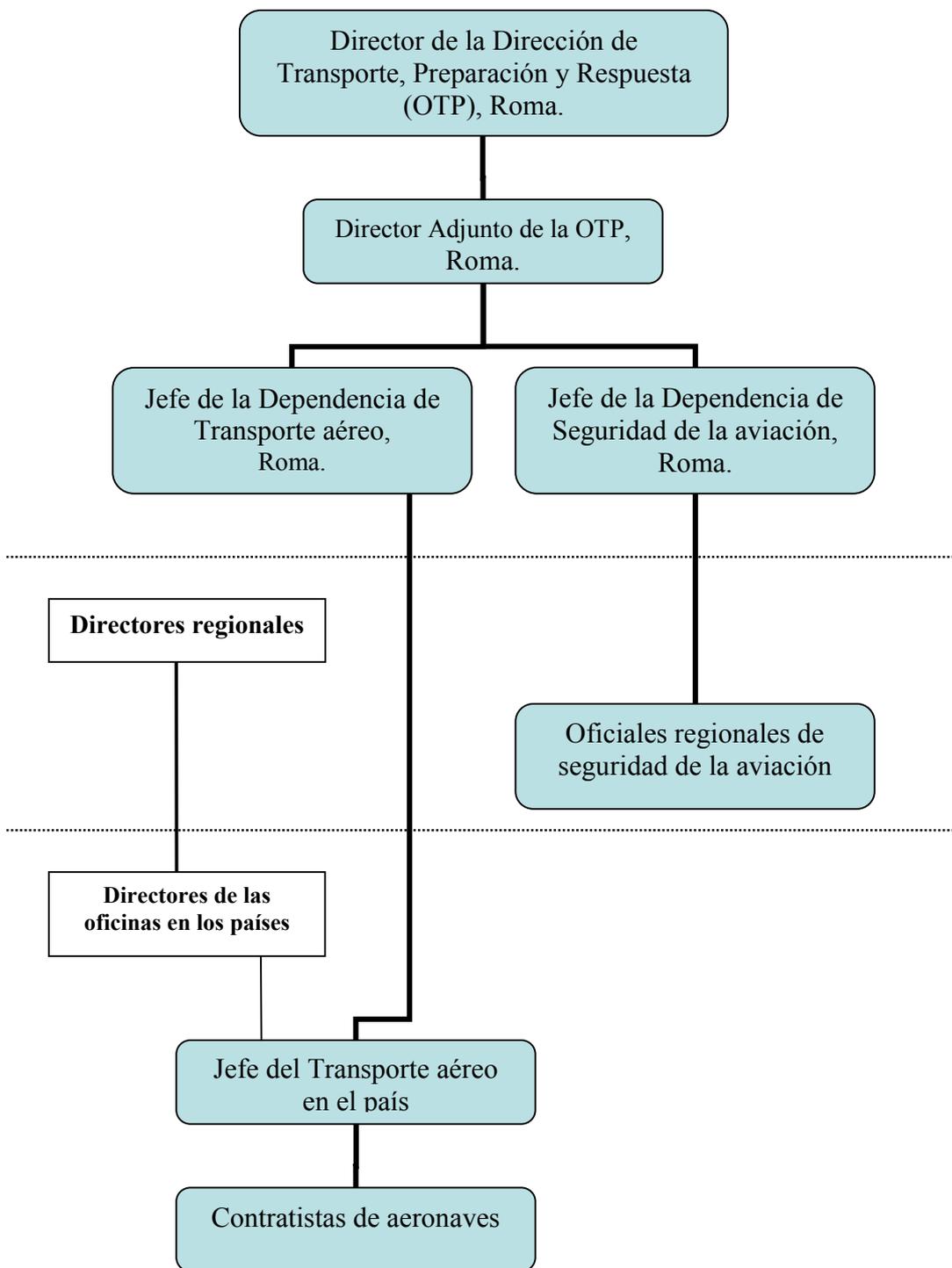


Sir John Bourn
Contralor y Auditor General del Reino Unido
Auditor Externo



ANEXO 1

Estructura de la gestión de aviación del PMA



ANEXO 2

Recomendaciones del examen de la Organización de Aviación Civil Internacional, noviembre de 2000

Recomendaciones de la OACI	Medidas adoptadas por el PMA	Conclusiones de la auditoría
<p>1. Para poder gestionar los riesgos de seguridad que supone la ampliación de su programa de operaciones aéreas, se recomienda al PMA que reorganice el establecimiento de una función especializada de seguridad de la aviación.</p>	<p>El PMA nombró a un oficial de seguridad aérea y el Director Ejecutivo convino en aumentar aún más la Dependencia de Operaciones aéreas. Cuatro miembros del personal se cualificaron como inspectores de seguridad titulados en diciembre de 2003.</p>	<p>La función de seguridad de la aviación no es independiente del oficial de transporte ni de los directores de las oficinas en los países.</p>
<p>2. Para el establecimiento de una función de seguridad de la aviación, se recomienda al PMA que:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ decida cuanto antes qué estructura satisface mejor sus necesidades para desempeñar la función de seguridad de la aviación; ▪ se asegure de que la línea jerárquica para la función de seguridad de la aviación sea independiente de la línea jerárquica para la presentación de informes de los servicios de transporte aéreo; ▪ dote a los puestos de seguridad de la aviación de personal adecuadamente cualificado; y ▪ se asegure de que la estructura contiene un vínculo funcional completo y continuo entre la Sede, las Regiones y las operaciones de la base. 	<p>En julio de 2003 se firmó un memorando de decisión.</p> <p>Seguirá siendo competencia del Oficial de Transporte aéreo.</p> <p>Ahora el personal de aviación de Roma está cualificado.</p> <p>En julio de 2003 se firmó un memorando de decisión.</p>	<p>El memorando de decisión todavía está pendiente de aplicación.</p> <p>Próximamente esta cuestión se incluirá en la línea jerárquica para la presentación de informes de los servicios de transporte aéreo.</p> <p>Durante la mayor parte del bienio, el personal de las oficinas en los países no estaba debidamente cualificado.</p> <p>El memorando de decisión todavía está pendiente de aplicación.</p>
<p>3. Para el establecimiento de una función de seguridad de la aviación, se recomienda que:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ se elabore y apruebe un Manual para la seguridad de la aviación, y se ponga a disposición de todos los oficiales del transporte y la seguridad aéreas en la Sede, los despachos regionales y las bases; y ▪ se elabore y ensaye un plan institucional de intervención en situaciones de urgencia. 	<p>En 2002 se elaboró un proyecto de manual, pero no se aprobó/no está disponible</p> <p>Se elaboró pero no se aprobó/no está disponible</p>	<p>El manual no se ha aprobado/distribuido.</p>
<p>4. Se recomienda que, en el marco del programa de seguridad de la aviación, el PMA examine formas de establecer sinergias con otros organismos en esferas como la seguridad de la aviación y la evaluación de los explotadores aéreos preseleccionados.</p>	<p>Se crea un Grupo de acción de transporte aéreo.</p>	<p>Se debe fortalecer el Grupo y se deben regularizar sus reuniones.</p>



Recomendaciones de la OACI	Medidas adoptadas por el PMA	Conclusiones de la auditoría
5. Para poder gestionar eficazmente los contratos de sus explotadores aéreos y supervisar adecuadamente a esos explotadores, se recomienda al PMA que reconozca la necesidad de establecer un servicio especializado de transporte aéreo dentro del Servicio de Logística en la Sede y en los despachos regionales y las bases.	Está previsto que los oficiales de seguridad se instalen en los despachos regionales.	No se han acordado la financiación para estos puestos ni las modificaciones de la estructura.
6. Para el establecimiento del servicio especializado de transporte aéreo, se recomienda al PMA que: <ul style="list-style-type: none"> ▪ dote a los puestos de oficial del transporte /seguridad aéreos de personal debidamente cualificado; y ▪ se asegure de que el servicio contiene un vínculo funcional completo y continuo entre la Sede, las Regiones y las operaciones de la base. 	Cobertura de este aspecto en el memorando de decisión del Director Ejecutivo. Se ha creado un plan de capacitación	Todavía tiene que publicarse la directriz. Todavía tiene que formalizarse el plan de capacitación.
7. Se recomienda que el Manual de Transporte Aéreo del PMA que se está elaborando se concluya y apruebe lo antes posible. Se deberían completar las normas operacionales genéricas que se incluirán en el Manual de Transporte Aéreo con instrucciones operacionales regionales y locales.	Se elaboró pero no se aprobó/no está disponible.	Aún está pendiente de publicación.
8. Se recomienda mejorar el actual programa de Vigilancia continua y preventiva de la seguridad (CPSS) para realizar una evaluación operacional y técnica completa de los explotadores aéreos. Como requisito para la adjudicación o titularidad de un contrato del PMA se exigirá la conclusión satisfactoria de esa evaluación.	El CPSS es operativo y se hace una preselección de todos los contratistas antes de darles un contrato.	Conseguido.
9. Se recomienda al PMA que establezca una base de datos de los explotadores aéreos en la Sede, con el fin de gestionar el proceso de aprobación del explotador aéreo.	Todavía no se ha establecido la base de datos.	Aún por establecer.
10. Se recomienda que el contrato genérico de flete concertado con el explotador aéreo se ultime lo antes posible. Ese documento y especificaciones técnicas concretas constituirán el contrato.	Está en vigor un acuerdo de flete aéreo normalizado.	Debe aprobarse un acuerdo normalizado para los contratos a corto plazo.
11. Se recomienda al PMA que, en coordinación con su corredor de seguros, examine las prescripciones en materia de cobertura con el fin de comprobar que son adecuadas para todas las posibles eventualidades.	No ha habido novedades.	Aún por considerar.
12. Para comprobar que la aeronave y los miembros de la tripulación facilitados por el explotador son conformes a todas las especificaciones del contrato, se recomienda que el oficial de transporte/seguridad aéreos del PMA realice una inspección formal de la "aceptación al servicio".	Actualmente se han aceptado formalmente al servicio todas las aeronaves.	La aceptación formal comenzó en 2003.

