

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Roma, 11-14 de octubre de 2004**

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

**Tema 5 del programa**

*Para examen*



Distribución: GENERAL  
**WFP/EB.3/2004/5-A/1**

18 agosto 2004  
ORIGINAL: INGLÉS

## **INFORME DEL AUDITOR EXTERNO SOBRE ASUNTOS ADMINISTRATIVOS**

Este documento incluye tres informes:

- Informe del Auditor Externo sobre el examen de las operaciones aéreas del Programa Mundial de Alimentos (páginas 3-24);
- Informe del Auditor Externo sobre el examen del análisis y cartografía de la vulnerabilidad del Programa Mundial de Alimentos (páginas 25-38); y
- Informe del Auditor Externo sobre el examen del sistema de gobierno del Programa Mundial de Alimentos (páginas 39-48).

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 para su examen.**

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse al funcionario del PMA encargado 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.

Director de la Dirección de Finanzas (FS): Sr. S.Sharma tel.: 066513-2700

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase a la Supervisora de la Dependencia de Servicios de Reuniones y Distribución (tel.: 066513-2328).



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

**Índice:**

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

<b>CUADRO 3: CALENDARIO DE INGRESOS COMPARADO CON LAS PROMESAS DE CONTRIBUCIONES — EJEMPLO</b>								
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	492 120					
Reino Unido	1 428 571	1 426 703						
Reino Unido			74 769					No se recibió
Reino Unido			420 650				420 693	
Estados Unidos de América	300 000			300 000				
Estados Unidos de América			2 400 000	2 230 150				
Estados Unidos de América		1 500 000	1 500 000					
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.



<b>CUADRO 5: ACTIVIDAD OPERACIONAL EN 2002 y 2003</b>						
		<b>2002</b>			<b>2003</b>	
<b>País</b>	<b>Pasajeros</b>	<b>Carga (kilogramos)</b>	<b>Horas de vuelo</b>	<b>Pasajeros</b>	<b>Carga (kilogramos)</b>	<b>Horas de vuelo</b>
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 los aviones 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	<b>11</b>
Vuelos al año	1 115	796	300	1 513	356	<b>4 080</b>
Pasajeros al año	9 327	1 167	2 893	0	3 186	<b>16 573</b>
Carga (toneladas) al año	628	6 142	298	25 018	1 035	<b>33 121</b>

Media de pasajeros	8,37	1,47	9,64	0,00	8,95
Capacidad de pasajeros	9	36	16	0	33
<b>Tasa de utilización</b>	<b>93%</b>	<b>4%</b>	<b>60%</b>	<b>0%</b>	<b>27%</b>

Media de carga (toneladas)	0,56	7,72	0,99	16,54	2,91
Capacidad de carga (toneladas)	0,8	7,5	1,1	16,2	3,2
<b>Tasa de utilización</b>	<b>70%</b>	<b>103%</b>	<b>90%</b>	<b>102%</b>	<b>91%</b>

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, y 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 extraer enseñanzas 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 habían contribuido al accidente 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 llevaban a cabo en un entorno donde los riesgos eran más elevados de lo que solían ser en la mayoría de las operaciones de la aviación comercial. En el informe de la OACI se recomendaba la introducción de una serie de modificaciones relativas a los aspectos de procedimiento y organización, con el fin de 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 habían 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 en caso de que 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 dirección 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 y rápidas 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, para asegurar que se aborden las cuestiones relativas a la contratación de proveedores de aeronaves debidamente cualificados y al establecimiento acuerdos de seguros o de cobertura de 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 esta organización, 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 al Programa bajo contrato.
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, 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 exhaustivos, que sean acordes con las normas de la OACI, y que 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 aseguren las cualificaciones técnicas y la experiencia requeridas por 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 constituirían 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 en las recomendaciones de la OACI, con el fin de que el Programa se beneficie de un nivel apropiado de cualificaciones técnicas 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 una clasificación completa y pertinente de los riesgos operacionales, elaborada por personal debidamente cualificado y experimentado, la seguridad de las operaciones aéreas se ve amenazada en medida variable, y al personal directivo 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 aplicables a todas las operaciones aéreas con el fin de determinar los riesgos existentes para las operaciones y la seguridad y de adoptar las medidas necesarias para hacer frente a los mismos, de modo que todo el personal del Programa trabaje en un entorno operativo más seguro.**

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 general de la situación de todos los memorandos de entendimiento sobre operaciones aéreas concertados con autoridades gubernamentales, con el fin de asegurar que sean 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 dirección 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 aérea. Después de su llegada, el número de los incidentes registrados se estabilizó en 20 al mes, en promedio.
55. Mis colaboradores averiguaron que la Dependencia de Transporte, Preparación y Respuesta (OTP), situada 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 permita responder 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, a fin de que el personal competente para interpretar y aplicar eficazmente los controles operacionales y de seguridad pueda realizar una evaluación apropiada de la situación.**

---

## 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 asociados a estas operaciones. 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.

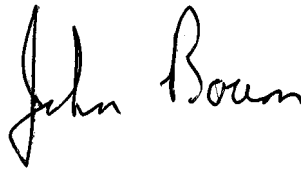


57. Ante una demanda y responsabilidades operacionales cada vez mayores, el PMA tiene que asegurar que se establezcan sistemas adecuados de control y seguimiento para dar más garantías sobre la eficacia del funcionamiento y la gestión de las operaciones aéreas del Programa en general.

---

## AGRADECIMIENTO

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

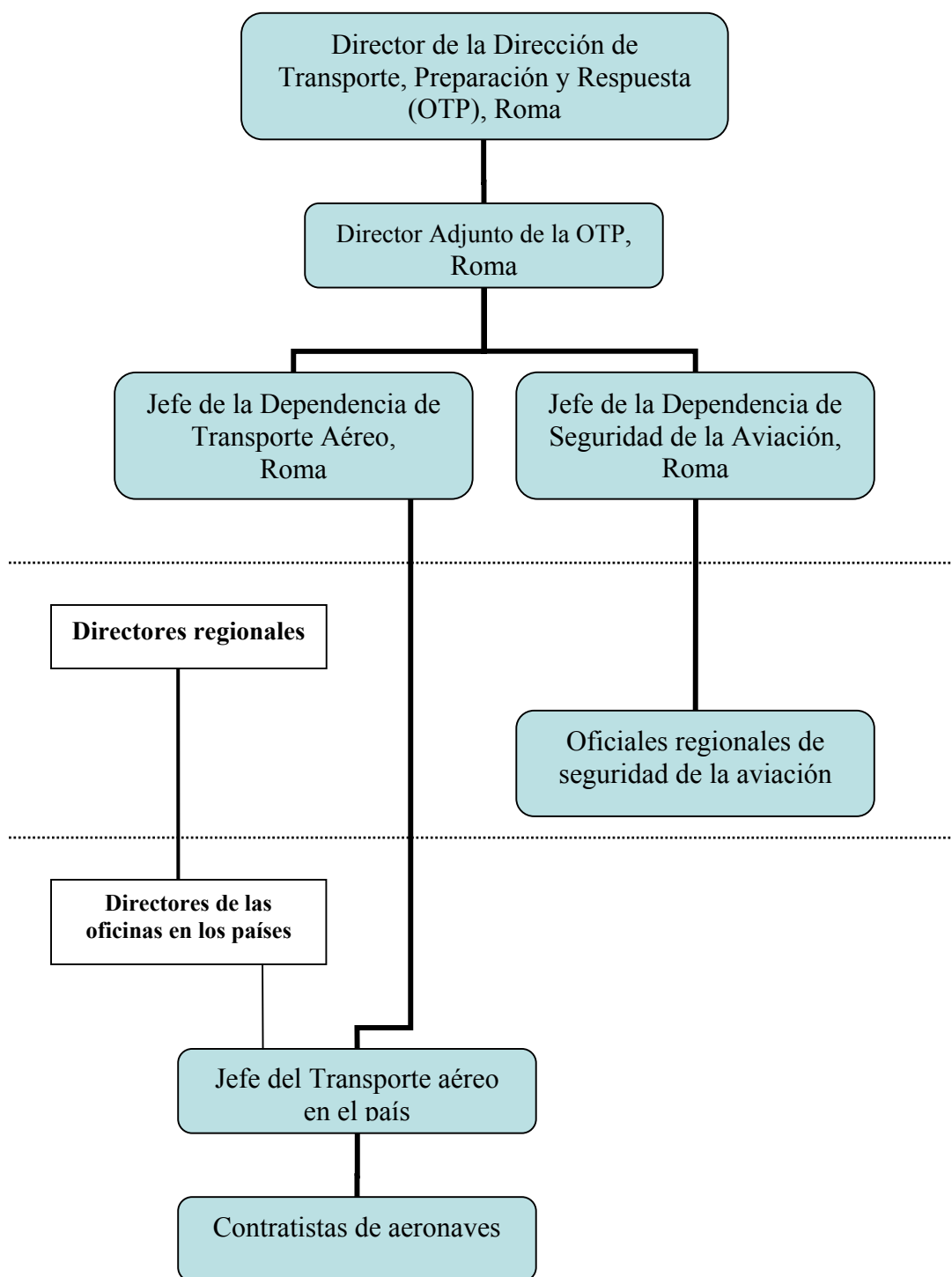


**Sir John Bourn**  
**Contralor y Auditor General del Reino Unido**  
**Auditor Externo**



## 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 su estructura teniendo en cuenta la necesidad de establecer 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 fortalecer 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 con respecto a las funciones del oficial de transporte ni a las 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"> <li>▪ decida cuanto antes qué estructura satisface mejor sus necesidades para desempeñar la función de seguridad de la aviación;</li> <li>▪ asegure 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;</li> <li>▪ dote a los puestos de seguridad de la aviación de personal adecuadamente cualificado; y</li> <li>▪ asegure que la estructura contenga un vínculo funcional completo y continuo entre la Sede, los despachos regionales y las bases de las operaciones.</li> </ul>	<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 seguirá incluyéndose en la cadena de 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"> <li>▪ se elabore y apruebe un Manual para la seguridad de la aviación, que ponga a disposición de todos los oficiales de transporte y seguridad aéreos en la Sede, los despachos regionales y las bases; y</li> <li>▪ se elabore y ensaye un plan institucional de intervención en situaciones de urgencia.</li> </ul>	<p>En 2002 se elaboró un proyecto de manual, que sin embargo no se aprobó ni está disponible.</p> <p>Se elaboró un plan, pero no se aprobó ni está disponible.</p>	<p>El manual no se ha aprobado ni 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 sobre 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 la actuación de éstos, 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 en los despachos regionales se destaque a oficiales de seguridad.	No se han acordado ni la financiación de estos puestos ni la modificación de la estructura orgánica.
6. Para el establecimiento del servicio especializado de transporte aéreo, se recomienda al PMA que: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ dote a los puestos de oficial de transporte /seguridad aéreos de personal debidamente cualificado; y</li> <li>▪ asegure que el servicio contenga un vínculo funcional completo y continuo entre la Sede, los despachos regionales y las bases de las operaciones.</li> </ul>	Este aspecto se trata 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, en curso de elaboración, se concluya y apruebe lo antes posible. Las normas operacionales genéricas que se incluirán en el Manual de Transporte Aéreo deberían completarse con instrucciones operacionales regionales y locales.	Se elaboró un manual pero no se aprobó ni está disponible.	El manual aún no se ha publicado.
8. Se recomienda mejorar el actual Programa de vigilancia continua y preventiva de la seguridad 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 Programa de vigilancia es operativo y se hace una preselección de todos los contratistas antes de darles un contrato.	La recomendación se ha aplicado.
9. Se recomienda al PMA que establezca una base de datos sobre 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.	La base de datos debe aún establecerse.
10. Se recomienda que el contrato genérico de flete concertado con el explotador aéreo se ultime lo antes posible. Ese documento, completado con especificaciones técnicas concretas, constituirá el contrato.	Está en vigor un acuerdo normalizado de flete aéreo.	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 sean adecuadas para todas las eventualidades probables.	No ha habido novedades.	Cuestión pendiente.
12. Para asegurar que la aeronave y los miembros de la tripulación facilitados por el explotador sean conformes a todas las especificaciones del contrato, se recomienda que el oficial de transporte/seguridad aéreos del PMA realice una inspección formal antes de autorizar oficialmente la entrada en servicio.	Todos los aviones ahora deben ser objeto de una autorización oficial de entrada en servicio.	La autorización oficial de entrada en servicio comenzó a aplicarse en 2003.





# **INFORME DEL AUDITOR EXTERNO SOBRE EL EXAMEN DEL ANÁLISIS Y CARTOGRAFÍA DE LA VULNERABILIDAD DEL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS**

**Índice:**

<b>Resumen</b>	<i>(párrafos 1 a 3)</i>
<b>Introducción</b>	<i>(párrafos 4 a 6)</i>
<b>Estructura orgánica</b>	<i>(párrafos 7 a 9)</i>
<b>Aplicación del VAM</b>	<i>(párrafos 10 a 27)</i>
<b>Asociaciones</b>	<i>(párrafos 28 a 33)</i>
<b>Financiación</b>	<i>(párrafos 34 a 38)</i>
<b>Medición de las realizaciones</b>	<i>(párrafos 39 a 41)</i>
<b>Conclusión</b>	<i>(párrafos 42 a 43)</i>
<b>Agradecimiento</b>	<i>(párrafo 44)</i>



---

## RESUMEN

1. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) debe aprovechar lo mejor que pueda las contribuciones aportadas por los donantes con vistas a potenciar al máximo el apoyo prestado y sacar un rendimiento óptimo a los fondos limitados en el marco de circunstancias complejas y prioridades en conflicto. En este sentido, es importante disponer de evaluaciones fiables de las necesidades para adoptar decisiones y establecer prioridades de uso de los fondos con conocimiento de causa. El análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM) es uno de los elementos esenciales de la orientación precisa y la planificación de las intervenciones de ayuda alimentaria.
2. En el marco de sus visitas de auditoría sobre el terreno y a la Sede de Roma, mi personal examinó la función del VAM y el modo en que se aplica para prestar apoyo a la orientación precisa de las intervenciones de ayuda alimentaria del Programa. Sus constataciones confirmaron el valor del VAM como procedimiento de evaluación e instrumento para la adopción de decisiones, pero indicaron que el PMA sigue careciendo de una estrategia plenamente efectiva para aprovechar de forma óptima la labor del VAM. El examen de auditoría determinó varios aspectos que, a mi juicio, dejan al PMA margen para mejorar el uso que hace del análisis de la vulnerabilidad.
3. Sobre la base de estas constataciones he formulado una serie de recomendaciones orientadas, en particular, a mejorar la efectividad y los beneficios del análisis de la vulnerabilidad, garantizar la eficacia en función de los costos de las metodologías de VAM, ampliar la función que corresponde al personal encargado del VAM de la Sede, cimentar una base de financiación del VAM más sólida y establecer metas mensurables que sirvan para evaluar el rendimiento de los procedimientos del VAM.

---

## INTRODUCCIÓN

4. El Programa Mundial de Alimentos se ha fijado el objetivo institucional básico de contribuir a la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas mediante intervenciones respaldadas con alimentos dirigidas a la población pobre que padece hambre. En lo que se refiere a su plan estratégico, el PMA ha establecido como destino de sus operaciones los países menos adelantados, que se definen como tales en función de su producto interno bruto y de las tasas de malnutrición, índices calculados por el Banco Mundial y la Organización Mundial de la Salud. En el Plan Estratégico se indica que, en virtud del desarrollo del análisis de la vulnerabilidad, es necesario dotar al PMA de una base de conocimientos fortalecida que sirva para determinar la necesidad de intervención mediante ayuda alimentaria. El VAM es el instrumento elaborado para crear esta base de conocimientos.
5. Con el VAM se tiene la intención de poner en relación el análisis de la vulnerabilidad de un país en desarrollo con la estrategia del programa del PMA encaminada a abordar la inseguridad alimentaria. En consecuencia, el VAM es un instrumento decisivo para el diseño de las actividades y proyectos de desarrollo y socorro del Programa. Sus funciones más destacadas son las siguientes:
  - análisis de los problemas: estudio de las posibles causas de la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad que afectan en un determinado momento a una región geográfica o un grupo de población concretos;



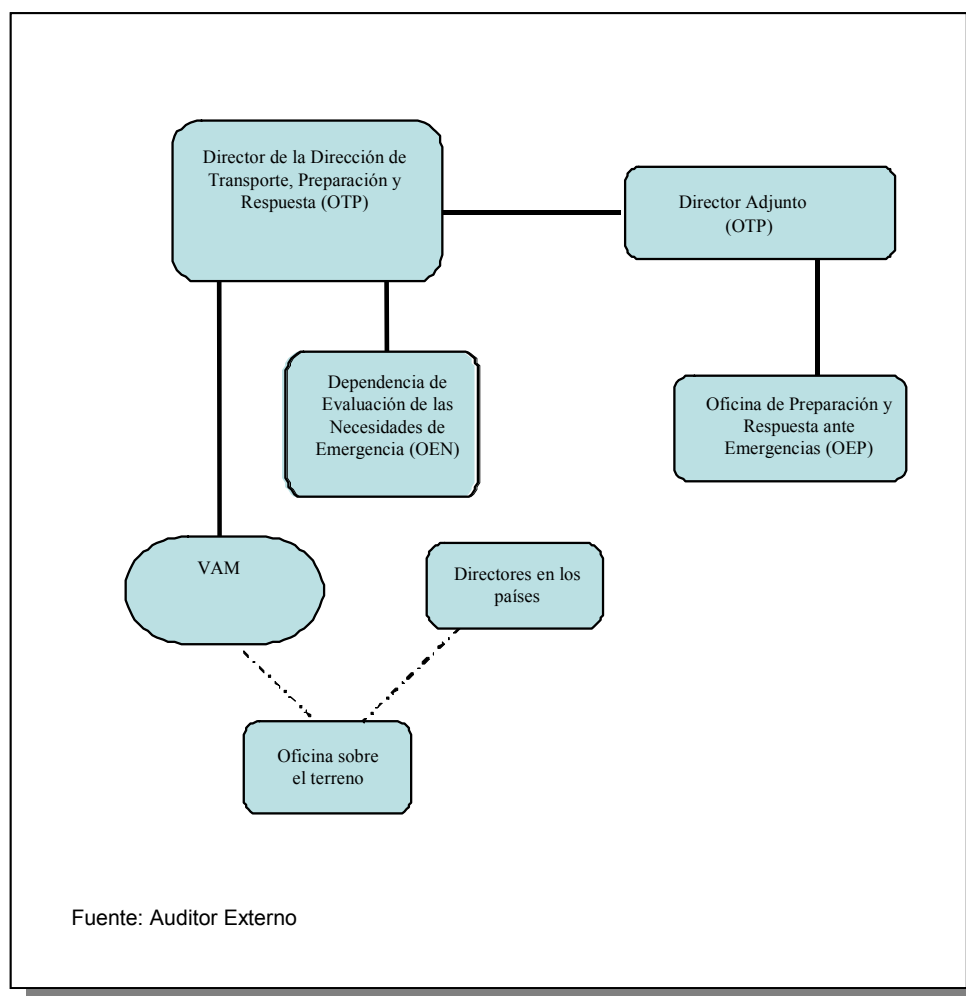
- análisis de los beneficiarios: examen de las características de la inseguridad alimentaria en las poblaciones vulnerables y determinación de las posibilidades de mejorar sus condiciones mediante asistencia alimentaria;
  - selección geográfica: evaluación del grado de seguridad alimentaria de zonas geográficas concretas para que el PMA pueda establecer prioridades de análisis y respuesta ulteriores;
  - determinación de la función que cumple la ayuda alimentaria: estudiar si el empleo de ayuda alimentaria supone algún tipo de ventaja comparativa a la hora de abordar las causas fundamentales de la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad de una población beneficiaria; y
  - defensa de la población pobre que padece hambre: asistencia a esta población describiendo fielmente su situación a otros agentes que puedan aportar ayuda.
6. El VAM ayuda al Programa a determinar los destinatarios de sus operaciones de socorro. También sirve al PMA para cumplir la prioridad estratégica de ayudar a los gobiernos a establecer y gestionar programas nacionales de asistencia alimentaria. En el ámbito de la comunidad humanitaria, los informes de evaluación de la vulnerabilidad del PMA sirven a los gobiernos anfitriones de instrumento de planificación cuando preparan sus planes anuales y a otros organismos de las Naciones Unidas, como la FAO, para centrar sus operaciones en objetivos concretos. No obstante, esta función tiene un alcance limitado, pues el VAM sólo genera resultados en los países en que el PMA opera actualmente y, lo que es más importante, suele estar circunscrito a ubicaciones determinadas en las que ya existen programas. El análisis de VAM y las relaciones activas con los asociados en la ejecución y los gobiernos anfitriones pueden servir de orientación al PMA en el marco de su planificación estratégica de reducción de la intervención de ayuda alimentaria y en lo que respecta a determinar cuándo han dejado de ser necesarias las operaciones del PMA en una ubicación o un país.

---

## ESTRUCTURA ORGÁNICA

7. La Dependencia de Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad, que es una de las tres dependencias que suministran a la dirección del PMA información sobre la situación operacional y a efectos de adopción de decisiones, se complementa con la Dependencia de Evaluación de las Necesidades de Emergencia (OEN) y la Dependencia de Preparación y Respuesta ante Emergencias (OEP). Cada una cumple una función particular de respaldo a la dirección operacional de la Organización. Las tres dependencias se proponen suministrar información que sirva a la dirección para determinar si son necesarias intervenciones de ayuda alimentaria en atención a catástrofes, crisis y situaciones de urgencia. De las tres dependencias, la de VAM es la única que tiene presencia permanente sobre el terreno y que, mediante sus encuestas, facilita datos de referencia que sirven de base a la OEN y la OEP para llevar a cabo sus respectivas labores.





8. Actualmente, de las tres dependencias, dos dependen del Director de la Dirección de Transporte y una del Director Adjunto de la Dirección de Transporte (véase el esquema). Las tres mantienen cierto grado de interdependencia en lo que respecta al aporte de datos para el ciclo de programación del PMA. La Dependencia de VAM es la que se encarga de facilitar los datos de referencia que las otras dos dependencias utilizan para medir el impacto de las situaciones de urgencia y las crisis; en ese sentido, es fundamental que el enlace y la cohesión entre las tres sean estrechos.
9. Para que resulten efectivos, los informes de VAM deben ser capaces de detectar la causa última de la vulnerabilidad de los alimentos y de evaluar la escala y el carácter probables del impacto que tendría la intervención del PMA. En el Plan Estratégico del PMA para 2002-2003 se señalaba la necesidad de mejorar la evaluación de las necesidades integrando mejor las distintas dependencias encargadas del acopio de datos y el aumento de los conocimientos, pero este objetivo se pospuso hasta 2004-2005 como consecuencia del gran volumen de tareas de urgencia llevadas a cabo durante el bienio.

## APLICACIÓN DEL ANÁLISIS Y CARTOGRAFÍA DE LA VULNERABILIDAD

10. La función del personal de VAM de la Sede es establecer orientación que sirva para uniformar en el conjunto de la Organización la metodología y el planteamiento relativo a la producción y el análisis de la labor de VAM. Las principales tareas del personal de VAM sobre el terreno son la realización de encuestas, el cotejo de los datos y el análisis de los resultados. La actual estructura de la dotación de personal de VAM da preponderancia a las actividades sobre el terreno, siendo cinco los funcionarios en la Sede que prestan apoyo a



38 funcionarios ubicados sobre el terreno en despachos regionales del Programa y oficinas del PMA en los países. En las oficinas en los países más pequeñas, el análisis de la vulnerabilidad es objeto de dedicación parcial por parte de un único funcionario, que suele combinar esta función con tareas de oficial de logística u oficial de programas. El examen por mi personal de las actividades de VAM sobre el terreno indicaba que puede que con este sistema las labores de análisis y cartografía de la vulnerabilidad no dispongan de recursos suficientes, pues las tareas centradas en las situaciones de urgencia, como son la evaluación de las necesidades alimentarias y la entrega de alimentos inmediatas, se anteponen irremediamente a las labores de análisis.

11. El conflicto del Iraq ilustra la aplicación del VAM a la preparación para las situaciones de urgencia.

#### **Preparación para el conflicto del Iraq**

La dependencia de VAM ubicada en El Cairo, que abarca la región del Mediterráneo, el Oriente Medio y Asia Central, llevó a cabo una evaluación de la vulnerabilidad antes del conflicto del Iraq para advertir al PMA de las posibles necesidades de capacidad operacional. La singularidad de esta situación de urgencia reside en que el PMA tuvo tiempo de evaluar la situación antes de que se declararan las hostilidades.

La evaluación de VAM examinó la actual situación, con arreglo a la cual, al no existir una economía efectiva en el Iraq, el PMA alimentaba a la totalidad de los aproximadamente 24 millones de habitantes del país mediante alimentos comprados en el marco de la resolución de las Naciones Unidas relativa al programa de petróleo por alimentos. El PMA se encargaba de supervisar la distribución en las 15 provincias del Iraq central y meridional, donde las autoridades locales distribuían los alimentos. En las otras tres provincias del norte (donde la población ronda los 3 millones de habitantes) el Programa disponía de acceso pleno y se encargaba directamente del programa.

La falta de acceso adecuado a las provincias meridionales y centrales dificultaba en sumo grado todo tipo de evaluación de la vulnerabilidad. El personal del PMA ubicado en el norte disponía de alguna información de sus otras actividades. Para reunir más datos, se pidió a observadores nacionales de la región meridional y central que evaluaran el nivel de pobreza y de hambre sobre la base de su experiencia y a su leal entender, pues las circunstancias impedían basar la evaluación en un enfoque más científico.

El PMA no sabía si se iba a declarar el conflicto ni, si se declaraba, en qué momento y a qué escala. Su planificación se basaba en una serie de supuestos acordados en negociaciones con otros organismos de las Naciones Unidas que prestan asistencia humanitaria.

El análisis del PMA tenía por objeto determinar la ubicación de la población y las zonas donde era más probable que se dieran condiciones de emergencia y se produjeran migraciones. Los criterios empleados diferenciaban entre la población rural y la población urbana y tenían en cuenta la proximidad a instalaciones militares, palacios reales y fronteras con los países vecinos. Suponiendo que las instalaciones militares y los palacios se verían afectados antes que las ciudades, se previeron rutas migratorias probables y una posible cifra de personas afectadas por la situación de urgencia resultante.

El PMA estimó que unos 300.000 refugiados pasarían a países vecinos y que se verían afectados unos 4,6 millones de habitantes del país, de los cuales 600.000 se desplazarían. El PMA estimó que, en el peor de los casos, podrían verse afectados unos 10 millones de personas.

Sobre la base de esta evaluación, el PMA calculó el volumen y la ubicación de las necesidades alimentarias. Acto seguido, en países vecinos se acumularon reservas de algunos alimentos, como leguminosas y aceite, para hacer frente a la migración prevista. Se consideró que, llegado el momento, la venta de alimentos por países vecinos serviría para atender a las necesidades suplementarias, y se llevaron a cabo negociaciones con Siria para suministrar el gran volumen de trigo que hacía falta.



12. La labor de VAM llevada a cabo en la Sede y sobre el terreno a lo largo del anterior bienio ha consistido fundamentalmente en trabajar en paralelo a las operaciones o respaldarlas efectuando evaluaciones encaminadas a contribuir a la orientación de los programas existentes. Cuando realicé la auditoría, ni en la Sede ni en los despachos, con excepción del Despacho Regional para África Oriental y Central (ODK), existían bases de datos de los informes de VAM. Mi personal pidió a los despachos regionales que prepararan una lista de informes de VAM presentados en el bienio 2002-2003 e indicasen el grado de participación de la Sede en su elaboración. En el Cuadro 1 se señala el número de informes preparados y la medida en que el personal de VAM de la Sede tomó parte en los respectivos estudios o tuvo conocimiento de ellos. (El Despacho Regional de Panamá y el de El Cairo no respondieron.)

<b>CUADRO 1: PARTICIPACIÓN DE LA DEPENDENCIA DE VAM DE LA SEDE EN LOS INFORMES DE LOS DESPACHOS REGIONALES Y LAS OFICINAS EN LOS PAÍSES</b>			
<b>Despacho</b>	<b>Informes preparados</b>	<b>Informes que muestran participación de la Sede</b>	
<b>Bangkok</b>	29	0	0%
<b>El Cairo</b>	no procede	no procede	n.p.
<b>Dakar</b>	19	19	100%
<b>Johannesburgo</b>	41	17	41%
<b>Kampala</b>	39	2	5%
<b>Panamá</b>	no procede	no procede	n.p.
	128	38	

Fuente: información de los despachos regionales

13. Los ulteriores análisis efectuados por mi personal indicaban que, en la mayoría de los casos, el alcance de los informes se limitaba a aspectos relacionados con la evaluación de la vulnerabilidad, pero no con su análisis. Aunque de ese modo se presta ayuda a la dirección para que evalúe la necesidad de una intervención de ayuda alimentaria en términos cuantitativos, no se genera forzosamente información que sirva para evaluar las necesidades cualitativas a largo plazo en las ubicaciones o países examinados. Por ejemplo, de 39 informes de VAM preparados en 2003 por el Despacho Regional para África Oriental y Central y sus oficinas en los países conexas, 24 se ceñían rigurosamente a la evaluación de la seguridad alimentaria. Mi personal observó que la situación era semejante en otros despachos regionales que respondieron. A falta de una base de datos central donde se incorporen los informes, resulta difícil comparar los tipos de informe preparados, los tipos de metodología aplicados y sus resultados entre los distintos países en los que se practica el VAM. Los enfoques de planificación también pueden verse afectados por la ineficacia, lo cual dificulta más de lo debido el examen de los problemas comunes y la divulgación de las prácticas idóneas.
14. Cuando se ha llevado a cabo un análisis completo de la vulnerabilidad, los datos obtenidos sirven de referencia para medir el progreso y las mejoras en los países. Mediante una base de datos completa que permitiese comparar la vulnerabilidad entre los países y



serviese de plataforma para elaborar propuestas de programas se facilitaría el proceso de adopción de las decisiones relativas a las actividades de movilización de fondos al centrar los recursos del PMA en la respuesta a llamamientos concretos.

**Recomendación 1. Para mejorar la efectividad y los beneficios de los análisis que se llevan a cabo, recomiendo al PMA que mejore la gestión de los conocimientos mediante un cotejo y una divulgación sistemáticos de la información y las prácticas idóneas indicadas en los estudios de VAM.**

15. En los últimos tres años, la Dependencia de VAM de la Sede ha preparado análisis completos en atención a las solicitudes de asistencia formuladas por directores regionales únicamente en relación con ocho países: Malí, Sierra Leona, Liberia, Cote d'Ivoire, Cabo Verde, Malawi, Haití y la República Dominicana. De estos ocho países, siete están ubicados en regiones en las que la capacidad de la dependencia de VAM establecida es limitada. Los informes preparados con participación de la Sede utilizaron un marco adoptado a raíz de un estudio experimental y establecieron un modelo que las oficinas en los países debían seguir. La Dependencia de VAM de la Sede tomó parte en estudios específicos relacionados con otros 30 informes llevados a cabo en regiones donde no se ha establecido una dependencia de VAM, así como en el África meridional, donde la emergencia regional exigió una participación destacada del personal.
16. La asistencia prestada por la Dependencia de VAM a las oficinas en los países tiene una doble vertiente: en primer lugar, mediante el análisis de la vulnerabilidad, que examina la necesidad de alimentos en un país y determina si el PMA cumpliría alguna función mediante una intervención de ayuda alimentaria, y, en segundo lugar, mediante la evaluación de la vulnerabilidad, que sopesa cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria y contribuye a dirigir la ayuda alimentaria a quienes la necesitan. En algunos casos, la evaluación de la vulnerabilidad puede determinar los riesgos que corre una población determinada en la esfera de la seguridad alimentaria, mientras que el análisis de las cuestiones que subyacen al riesgo puede indicar que el PMA no cumple función alguna preparando una intervención. En esos casos, la labor de la Dependencia de VAM se complementa con la de las dependencias de necesidades de emergencia y de preparación y respuesta, cuya colaboración se solicita en circunstancias concretas.
17. El enfoque habitual del PMA al llevar a cabo un análisis consiste en examinar los datos secundarios disponibles (los que pueden obtenerse fácilmente de los gobiernos nacionales y las organizaciones no gubernamentales que trabajan *in situ*) para trazar el mapa probable de la vulnerabilidad en la zona. Este examen se refuerza mediante la reunión de datos primarios, procedentes normalmente de encuestas en los hogares, y mediante sistemas de alerta temprana facilitados por el Sistema mundial de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura de la FAO y el Sistema de alerta temprana en caso de hambruna de USAID.
18. Las ubicaciones en las que se van a efectuar las encuestas para reunir los datos primarios se deciden en función del análisis inicial llevado a cabo por el oficial de VAM y de los indicios de vulnerabilidad que se aprecian examinando los datos secundarios. Los datos cotejados constan de indicadores subjetivos (como, por ejemplo, el nivel de ingresos disponibles) y resultados empíricos (como, por ejemplo, las tasas de malnutrición y de retraso del crecimiento). El ulterior análisis de estos datos y su transformación en información que resulte útil a la dirección son posibles gracias al discernimiento y la experiencia de los oficiales de VAM.
19. Este enfoque es útil en cuanto indicio indirecto que sirve para determinar el grado de vulnerabilidad de una población determinada, pero no es definitivo, pues la mala calidad de los datos secundarios puede desviar el enfoque del estudio primario. Por ejemplo, en las



situaciones en que existen personas desplazadas en el interior de un país o refugiados, la utilización de datos secundarios resulta menos efectiva, pues la irregularidad de los desplazamientos de población exige una actualización constante de los datos básicos. En Angola, país en el que el personal local ha examinado la función de VAM con detenimiento y rigor, se han constatado limitaciones en la fiabilidad de los datos. Las limitaciones detectadas por el Programa comprenden lo siguiente:

- cuando grandes masas de personas desplazadas en el interior de un país se mueven de forma espontánea, es difícil establecer estimaciones fiables de las cifras de beneficiarios en las zonas que padecen inseguridad alimentaria;
- los datos sobre la salud y el estado nutricional de la población se basan en la institución que los reúne más que en la población en cuestión. Como no indican el lugar en el que viven los pacientes, estos datos pueden descentrar la orientación de la intervención del Programa;
- en las zonas a las que los grupos humanitarios no pueden acceder, se confía en la información reunida por comerciantes, militares o dirigentes religiosos locales; y
- los datos sobre los ingresos y las estrategias de supervivencia tienen una validez limitada y están circunscritos temporalmente.

20. Un defecto de los datos secundarios es que normalmente están desfasados como consecuencia del tiempo y los recursos necesarios para reunirlos y cotejarlos. Por ejemplo, las encuestas que el PMA llevó a cabo en el Iraq septentrional en 2003 se basaban en datos reunidos por el UNICEF y la FAO entre 1998 y 2000 para orientar la ayuda a objetivos concretos. No obstante, la reunión y el cotejo de datos primarios suponen un costo y una inversión de tiempo mucho mayores que el empleo de datos secundarios. Mi personal observó que, al cotejar datos primarios y secundarios destinados a los estudios de VAM, el PMA no siempre tenía en cuenta la relación entre el costo y los beneficios de reunir información actualizada procedente de fuentes independientes. Si se pudiera confiar en fuentes serias de datos secundarios, se evitarían los gastos de dinero y de tiempo derivados de la obtención de datos primarios.

**Recomendación 2. Recomiendo al PMA que, al iniciar los estudios de VAM, evalúe la rentabilidad relativa del uso de datos primarios y secundarios.**

21. No obstante la fiabilidad limitada de los datos (en lo que se refiere a su período de validez y su pertinencia), no puede descartarse el empleo del VAM por el PMA como instrumento analítico procedente. En esos casos, al analizar si la intervención de ayuda alimentaria es necesaria y determinar la orientación de la ayuda alimentaria, se utiliza el VAM combinándolo con información de otro tipo, como conocimientos autóctonos. El establecimiento de una base de datos de referencia, unido a la evaluación de la fiabilidad de los datos procedentes de otras fuentes secundarias, podría servir para filtrar la información y no tener que recurrir a una reunión innecesaria de datos primarios.
22. La calidad de la interpretación de los datos viene determinada por la formación y la capacidad del personal que se encarga del análisis. En la Dependencia de VAM de la Sede y en algunas oficinas en los países el PMA dispone de personal capacitado para desempeñar esa función. No obstante, su empleo y su participación en otras oficinas en los países están sujetos a las solicitudes que éstas formulen. El éxito de los estudios de VAM a escala nacional depende de la capacidad de la dependencia local de VAM; el plan de trabajo de VAM del PMA para 2003 comprendía el examen de la capacidad sobre el terreno. La evaluación de la formación de los oficiales nacionales y los oficiales profesionales subalternos detectó deficiencias en sus aptitudes de análisis de datos,





mientras que una encuesta llevada a cabo en el marco de la preparación de las directrices del Programa para la evaluación de las necesidades de emergencia reveló la necesidad de formación en aptitudes genéricas de evaluación, y no únicamente en evaluación de la vulnerabilidad.

23. La actual capacidad técnica del personal del PMA sobre el terreno no se presta fácilmente a las tareas de análisis y extrapolación estadísticas, sobre todo cuando se ocupa del VAM personal que no se dedica en exclusiva a la labor. Durante una visita de auditoría a Colombia, por ejemplo, mi personal observó que en las encuestas mediante cuestionarios no se habían incluido ponderaciones de las preguntas de la encuesta, con lo cual todas las preguntas tenían la misma importancia en el cálculo de la vulnerabilidad. También observó que la selección de hogares encuestados no era acertada desde el punto de vista estadístico, pues la selección de los distritos y aldeas se había basado en indicios de datos secundarios que no estaban actualizados.
24. En el plano nacional, el VAM se concibe como mecanismo de apoyo a los programas, y se ha preparado como instrumento sobre el terreno y no como actividad dirigida por la Sede. Esta situación ha dado lugar a diversas evoluciones de las oficinas, que hacen hincapié en cuestiones distintas. Por ejemplo, la región del África meridional preparó, en colaboración con otros asociados, evaluaciones eslabonadas periódicas centradas en el análisis, mientras que la mayoría de los informes preparados por el Despacho para Asia estuvieron dedicados a la evaluación y a la orientación geográfica de los recursos. Aunque estas variaciones son útiles para atender la diversidad de cuestiones que se plantean en cada región, también muestran la importancia de que la Sede se encargue del control de calidad y supervise la pertinencia de los informes y de la metodología empleada.
25. En el momento actual, el PMA no prescribe formalmente que las oficinas en los países tengan que dirigirse a las dependencias de VAM de la Sede o de los despachos regionales para recibir orientación sobre la ejecución de estudios de VAM. No existen actualmente mecanismos para controlar la calidad de los estudios preparados o instar al personal sobre el terreno a que capte la colaboración de la Sede para sus encuestas. En consecuencia, tal vez sea posible aprovechar mejor al respecto la capacidad y las aptitudes de que dispone la Dependencia de VAM de la Sede.
26. La función de control de calidad de la Dependencia de VAM de la Sede no está claramente definida en el actual marco de operación. Esta Dependencia interviene según las necesidades, y su capacidad de comprobar que los enfoques propuestos se ajustan a las metodologías establecidas está supeditada a su participación en las fases iniciales del análisis. La participación temprana y la supervisión de la calidad contribuirían a la coherencia y, en consecuencia, a la fiabilidad del enfoque general en la esfera del VAM y permitirían un análisis comparado más efectivo y útil. La calidad coherente puede elevar la reputación y la utilidad de los estudios de VAM dentro y fuera del PMA. Mi personal constató que, en algunos casos, la información cotejada en el marco de su auditoría de los informes preparados durante el bienio supuso el primer conocimiento que tenía la Dependencia de VAM de la Sede de la existencia de algunos de los informes y documentos.
27. A falta de controles de calidad sustantivos establecidos por una dependencia orgánica de la Sede para garantizar la aplicación de una metodología adecuada a cada estudio y la fiabilidad de la evaluación de los datos, puede que aumente el riesgo de malinterpretación u orientación errónea de la labor. La mejora del control de la calidad garantizará la coherencia de las normas y la aplicación de la metodología apropiada al proceso de VAM.



**Recomendación 3. Recomiendo al PMA que fortalezca la función y la utilización de la Dependencia de VAM de la Sede para que facilite asesoramiento y control de la calidad en todos los estudios de VAM.**

**Recomendación 4. Recomiendo al PMA que instaure mecanismos encaminados a garantizar que la Dependencia de VAM de la Sede recibe información procedente de las encuestas locales para así determinar las prácticas idóneas, promoverlas e incorporarlas en los cursos de capacitación, los manuales y el sitio Web del VAM.**

---

## ASOCIACIONES

28. En septiembre de 2000 el PMA, junto con otros asociados de la comunidad internacional de ayuda humanitaria, se comprometió a cumplir los objetivos de desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, uno de los cuales es reducir el hambre a la mitad no más tarde de 2015. Los indicadores que servirán para medir el grado de cumplimiento del objetivo son los siguientes:
- la proporción de niños menores de 5 años aquejados de falta de peso; y
  - la proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria.
29. En el informe de la FAO titulado “El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, 2003” se indicaba la ubicación geográfica de las personas que padecen hambre en el mundo, y se observaba que más del 60% habita en la región de Asia y el Pacífico. Esta información contrasta sensiblemente con la orientación de la ayuda alimentaria que el PMA suministra siguiendo el criterio de dirigirla a los países menos adelantados, pues en los últimos cuatro años sólo el 30% de las operaciones del PMA se ha centrado en Asia y el Pacífico. Esta falta de correspondencia es síntoma de la dificultad que encuentra el PMA para compaginar su tarea de emplear las intervenciones de ayuda alimentaria con fines de prevención de las crisis crónicas con la tarea de cumplir el objetivo de desarrollo del Milenio de reducir el hambre a la mitad no más tarde de 2015. También indica la orientación que el PMA puede dar a sus tareas de promoción planteando la cuestión de la población pobre que padece hambre ante otros organismos o asociados, sin dejar de centrar sus operaciones en la cooperación encaminada a la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio.
30. Las operaciones del PMA suelen centrarse en las zonas rurales y remotas de los países, mientras que la presencia de los asociados de otros organismos de las Naciones Unidas es mayor en las zonas urbanas. Las dos esferas de especialización se complementan, conformando una visión de conjunto de una región en particular. Las operaciones conjuntas reportan beneficios, como una mejor cobertura, una mayor rentabilidad y eficacia en la utilización de los recursos y una perspectiva más amplia de las cuestiones. Por ejemplo, entre julio y septiembre de 2002 se llevó a cabo en el Afganistán una encuesta en la que participaron 19 organismos u ONG y dos facultades de agricultura de universidades locales, aparte de la cooperación del gobierno nacional y la participación del PMA al frente del proyecto. Gracias al alto número de partes implicadas pudo llevarse a cabo por primera vez un examen global de la seguridad alimentaria en los 329 distritos del país. Lamentablemente, el examen evidenció también uno de los defectos propios de las operaciones conjuntas: el informe se limitó a establecer las necesidades alimentarias sin determinar si era necesaria una intervención de ayuda alimentaria. Tampoco se tuvieron en cuenta ni las poblaciones de personas desplazadas en el interior del país ni las comunidades nómadas o los repatriados, que son los grupos más complejos y difíciles de analizar.



31. El PMA tiene en Angola una oficina provista de una dependencia de VAM desarrollada en la que la asociación con otros organismos y con ONG está asentada, puesta esta oficina parte de un planteamiento distinto del adoptado en el Afganistán. En Angola, el PMA dirige la operación en su conjunto centrándose claramente en los objetivos del Programa y recurriendo a ONG con fines concretos de reunión de datos en una amplia zona. La metodología se ha examinado y documentado con detenimiento, y se ha capacitado a los asociados para garantizar que su personal sobre el terreno entiende las necesidades del PMA. El personal del PMA lleva a cabo el análisis, que se revisa y actualiza periódicamente. La oficina en el país publica informes trimestrales completos de VAM que se ponen a disposición de todas las organizaciones humanitarias que operan en el país. Mi personal constató que la oficina en el país había elaborado un programa de capacitación encaminado a lograr que el personal sobre el terreno y los asociados en la ejecución entendiesen y empleasen mejor la información sobre seguridad alimentaria.
32. La escala de la emergencia del África meridional obligó a que la comunidad de ayuda humanitaria adoptara un enfoque distinto con arreglo al cual se estableció un Comité de Evaluación de la Vulnerabilidad integrado por profesionales nacionales que colaboraban en el plano regional. En agosto de 2001 los Ministros de Agricultura de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo instaron a los Estados miembros a establecer grupos de evaluación de la vulnerabilidad transectoriales e interinstitucionales con vistas a entender y orientar mejor la intervención.
33. El PMA puede beneficiarse de la forja de asociaciones con un grupo unido de organizaciones y asociados de orientación semejante. Cuando son muchos los asociados o las metodologías no están claras, disminuyen las probabilidades de extraer información válida de los estudios.

**Recomendación 5. Recomiendo al PMA que, mediante el establecimiento de una metodología de VAM, garantice que todas las partes dispongan de información puntual, coherente y fiable para prestar apoyo a las operaciones y supervisar la necesidad de la intervención de ayuda alimentaria.**

---

## FINANCIACIÓN

34. Los gastos de los informes de VAM se cargan a los costos de un proyecto, en cuyo caso se registran como costos de apoyo directo, o se sufragan mediante donaciones aportadas por donantes o fondos fiduciarios. La cuantía de los fondos de que dispone la dirección para atender las necesidades que los donantes no seleccionan o especifican directamente (contribuciones multilaterales) ha permanecido relativamente estable, a un nivel de unos 360 millones de dólares anuales, durante los cuatro últimos años civiles. Los donantes han dirigido gran parte de los fondos recibidos por el PMA a programas en los países y llamamientos concretos (véase el Cuadro 2).



<b>CUADRO 2: DESGLOSE DE LA FINANCIACIÓN POR TIPO DE FONDOS</b>				
	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
	millones de dólares	millones de dólares	millones de dólares	millones de dólares
<b>Bilaterales</b>	no procede	57,3	45,6	1 193,5
<b>Multilaterales dirigidos</b>	no procede	1 542,5	1 479,8	2 245,6
<b>Multilaterales</b>	359,9	371,0	381,0	367,0
Fuente: Sistema de movilización de recursos del PMA al 12 de enero de 2004				

35. Las restricciones relacionadas con la utilización de fondos bilaterales y multilaterales dirigidos subrayan la importancia de la orientación efectiva de los recursos y la pertinencia del VAM en el suministro de información a los responsables políticos a escala mundial y nacional.
36. El VAM se financia fundamentalmente en el marco de los programas en los países existentes, aunque a veces se dispone también de algunas fuentes bilaterales. La incorporación del VAM en un programa conlleva cierto grado de conflicto con la función de determinar de entrada si hace falta una intervención de ayuda alimentaria. No obstante, salvo que se faciliten fondos por separado, este mecanismo es el único de que se dispone para financiar la labor de VAM. Un argumento favorable al actual enfoque es el hecho de que también establece una referencia para supervisar la repercusión de la intervención y facilita orientación para alterar la dirección general de una operación durante la vida útil de ésta. También resulta beneficioso en cuanto apunta a la estrategia de retirada al mostrar la evolución de la función de la intervención de ayuda alimentaria.
37. El plan de trabajo para 2003 de la Dependencia de VAM de Roma estableció el objetivo de actualizar ocho de las diez evaluaciones de referencia y prestar apoyo a cuatro o cinco encuestas de evaluación de las necesidades de emergencia, lo cual se financiará con recursos del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas (AAP). El plan de trabajo no se basó en una evaluación de los riesgos, y, habida cuenta de los escasos fondos disponibles al margen de los presupuestos de los programas, no abordó el establecimiento de una base de datos sobre vulnerabilidad que sirviera de referencia para medir las realizaciones.
38. La principal dificultad financiera que encuentra el análisis de la vulnerabilidad es la necesidad de obtener financiación para poder llevar a cabo el análisis antes de adoptar la decisión de establecer un programa. Esta circunstancia encierra especial importancia con vistas a un análisis de ámbito mundial y a la creación de una base de datos de referencia que sirva para establecer un orden prioritario de operaciones y medir las realizaciones. El Plan de Gestión del PMA para el bienio 2004-2005 comprende apoyo financiero al fortalecimiento de la base de conocimientos del Programa y a la mejora de la evaluación de las necesidades.



**Recomendación 6. Recomiendo al PMA que revise la conveniencia de los mecanismos de financiación del VAM teniendo en cuenta su importancia como prioridad estratégica y en materia de gestión con vistas a fortalecer la base de conocimientos de la Organización y la promoción de las intervenciones de ayuda alimentaria.**

---

## MEDICIÓN DE LAS REALIZACIONES

39. En el Plan Estratégico del PMA para 2004-2007 figura una matriz de resultados de las realizaciones que sirve al PMA para centrarse en los resultados decisivos de sus actividades. En la matriz se señalaban productos y efectos correspondientes a las cinco prioridades estratégicas en relación con indicadores de ejecución cualitativos en lugar de cuantitativos. La iniciativa de gestión basada en los resultados de la Organización presta apoyo a las prioridades estratégicas coordinando las esferas de acción de cada dirección en relación con un objetivo común y midiendo su repercusión. En la Guía de orientación sobre la gestión basada en los resultados, publicada en noviembre de 2003, se reconoce la necesidad de establecer metas mensurables relacionadas con los objetivos del proyecto y la necesidad de definir productos mensurables y efectos previstos con respecto a cada proyecto. Los indicadores de ejecución que figuran en el plan de gestión del Programa determinan el intervalo de intervención a título de indicador fundamental, pero no abordan cuestiones como la calidad de los productos o la idoneidad del estudio que se lleva a cabo.
40. La amplia gama de factores que escapan al control del PMA y pueden influir en la vulnerabilidad hace difícil medir la repercusión del VAM como producto o como efecto. Un modo útil de medir el VAM en el plano estratégico sería establecer el grado de consecución a medio plazo de los objetivos de desarrollo del Milenio para comprobar si el PMA identifica la población que padece hambre y si interviene en beneficio de ésta. El entorno operacional de la labor del PMA es muy complejo, y de no ponerse fin a una situación de urgencia en un plazo determinado puede que la comparación con los indicadores de ejecución no arroje un resultado positivo. No obstante, los estudios de VAM pueden servir para entender los factores que contribuyen a la necesidad de prolongar la intervención de ayuda alimentaria.
41. A escala nacional, el VAM se utiliza para refrendar o reorientar los actuales programas. También en este caso es difícil medir el éxito del VAM, y la iniciativa de gestión basada en los resultados todavía no ha acordado productos y efectos en relación con la actividad de VAM. El uso de indicadores cruciales, como la tasa de mortalidad o las tasas de malnutrición, no mostraría forzosamente la repercusión del VAM, pero, con el paso del tiempo, tales indicadores podrían guardar una relación indirecta con la labor de VAM o verse influidos por ésta. Además, una recomendación del VAM de no organizar una intervención de ayuda alimentaria puede medirse como un logro si en un plazo determinado no surge ninguna crisis.

**Recomendación 7. Recomiendo al PMA que elabore metas mensurables para determinar las realizaciones del VAM de modo que los datos reunidos por el VAM sirvan de referencia para medir el éxito operacional del Programa.**

---

## CONCLUSIÓN

42. En el momento actual, el PMA carece de una estrategia efectiva de aprovechamiento óptimo de la labor del VAM con vistas a establecer prioridades o medir las realizaciones de la Organización. A escala nacional, el VAM se utiliza fundamentalmente para reorientar



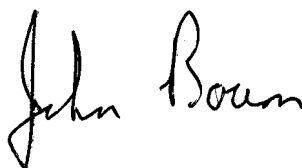
los programas existentes (de los cuales procede actualmente la financiación del VAM) y para respaldar las propuestas de prórroga de los programas existentes.

43. Cuando se lleva a cabo un análisis exhaustivo de la vulnerabilidad, los datos obtenidos sirven de referencia para medir las mejoras dentro de un país. Mediante una base de datos integrada por la totalidad de esos estudios, el PMA podría comparar la vulnerabilidad de un país a otro y sentar las bases para la formulación de propuestas de programas estratégicos. De ese modo se facilitarían el proceso de adopción de decisiones, la mejora de la dirección estratégica y las actividades de movilización de fondos al orientar los recursos del PMA a la atención de llamamientos concretos.

---

## AGRADECIMIENTO

44. Deseo expresar mi agradecimiento al Director Ejecutivo y al personal del Programa por la cooperación y la asistencia prestada en el curso de la auditoría.



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



# **INFORME DEL AUDITOR EXTERNO SOBRE EL EXAMEN DEL SISTEMA DE GOBIERNO DEL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS**

**Índice:**

<b>Resumen</b>	<i>(párrafos 1 a 3)</i>
<b>Introducción</b>	<i>(párrafos 4 a 11)</i>
<b>Comité de auditoría</b>	<i>(párrafos 12 a 17)</i>
<b>Seguimiento de los estados financieros</b>	<i>(párrafos 18 a 21)</i>
<b>Examen de los sistemas de control interno</b>	<i>(párrafos 22 a 28)</i>
<b>Gestión de riesgos</b>	<i>(párrafos 29 a 33)</i>
<b>Sistema de supervisión</b>	<i>(párrafos 34 a 38)</i>
<b>Agradecimiento</b>	<i>(párrafo 39)</i>



---

## RESUMEN

1. Un sistema de gobierno bien fundamentado, asociado a sistemas de control interno eficaces, es esencial para alcanzar altas cotas de eficacia en la gestión financiera, la rendición de cuentas y la transparencia. Es necesario para contribuir a la consecución de los objetivos de la Organización y para generar y mantener la confianza de los donantes, de la cual depende el logro de tales objetivos.
2. El sistema de gobierno ha evolucionado considerablemente en los últimos años, tanto en el sector privado como en el público. La Secretaría del Programa Mundial de Alimentos (PMA) también ha hecho hincapié en la calidad del sistema de gobierno y se propone mejorar los mecanismos de la Organización que afectan a este importante aspecto. Teniendo presente esta evolución, mis colaboradores realizaron en este primer período de mi mandato un examen inicial de los mecanismos de gobierno del PMA con vistas a futuros cambios en la Organización.
3. Según ponen de manifiesto las deliberaciones de la Junta Ejecutiva y las medidas aplicadas por el Director Ejecutivo, existe ánimo de cambio y mejora en el PMA. Mis recomendaciones tienen por objeto contribuir a este debate. Se trata de un proceso continuo, pero de inmediato el PMA puede fortalecer sus mecanismos de gobierno de la manera siguiente:
  - fortaleciendo los procedimientos utilizados por los comités de auditoría mediante la inclusión de miembros independientes sin responsabilidad ejecutiva y la redefinición de los informes presentados al Director Ejecutivo y, en último término —conforme se desarrollen los mecanismos pertinentes—, a la Junta Ejecutiva;
  - aclarando y formalizando las funciones y responsabilidades de gobierno en la estructura descentralizada sobre el terreno; y
  - haciendo un mejor uso de los mecanismos de supervisión interna, al exigir al personal directivo competente que mejore su rendición de cuentas y tome en consideración las recomendaciones de la auditoría.

---

## INTRODUCCIÓN

4. Todas las organizaciones, ya sean del sector privado o público, tienen motivos para aplicar niveles altos de calidad y corrección en sus prácticas de gestión institucional. Las organizaciones que obtienen buenos resultados se fijan objetivos claros, prestan atención a la gestión de riesgos, aplican sistemas eficaces de control interno e informan sobre sus resultados de forma fiable y creíble. Para alcanzar los objetivos y obtener resultados satisfactorios es necesario confiar en un buen sistema de gobierno.
5. Un sistema de gobierno eficaz engloba los principios fundamentales de una gestión contable y financiera sólida, una administración racional, la obligación de rendir cuentas y la integridad, mediante unos controles internos eficaces y la transparencia en la rendición de informes. Un sistema de gobierno sólido permite al PMA transmitir a los donantes, los asociados en la ejecución y los beneficiarios de la ayuda cierta confianza acerca de la forma en que el Programa utiliza los recursos financieros.
6. Los grandes fracasos experimentados por importantes empresas en diversos lugares del mundo y los subsiguientes esfuerzos para aplicar prácticas idóneas en el sector privado, así como los altos niveles de calidad exigidos en el sector público, han proporcionado un





nuevo impulso a la mejora de los mecanismos de gobierno con el fin de hacerlos más eficaces y transparentes que en ningún momento anterior.

7. El PMA ha seguido estos cambios con interés. La Junta Ejecutiva creó un Grupo sobre el sistema de gobierno formado por miembros de la Junta y de otros organismos internacionales que tienen sede en Roma para estudiar los mecanismos administrativos y constitucionales en nombre de la Junta. El cometido del Grupo abarca la función de la Junta y su relación con el Director Ejecutivo y el personal directivo de nivel superior, pero no incluye las esferas que son competencia del Director Ejecutivo.
8. En octubre de 2003, la Junta Ejecutiva recibió con agrado propuestas del Director Ejecutivo (referencia EB3/2003/5-D/1) que proponían prácticas óptimas relativas a los mecanismos de supervisión. La Junta Ejecutiva:
  - reconoció que el PMA tenía la oportunidad de asumir una posición destacada en cuanto al sistema de gobierno en el ámbito de las Naciones Unidas;
  - agradeció el compromiso del Director Ejecutivo de formular una “declaración sobre las medidas de control interno”; y
  - acogió con agrado la propuesta del Director Ejecutivo de debatir con el Grupo sobre el sistema de gobierno la posibilidad de crear un mecanismo mejorado relativo al Comité de Auditoría.
9. En las propuestas se indicaron cuatro sectores cuyo examen era prioritario: los códigos de conducta, los mecanismos de rendición de informes, los comités de supervisión interna y la gestión de riesgos. La Oficina de Servicios de Supervisión estudia actualmente estos cuatro aspectos con el Grupo sobre el sistema de gobierno con el fin de formular una estrategia de gestión. Aplaudó la iniciativa adoptada por la Secretaría en este sentido.
10. En particular, la inclusión en los estados financieros de la Organización de una sección sobre los controles internos permitiría detallar las responsabilidades de los directivos de nivel superior de asegurar la implantación a nivel institucional de sistemas eficaces de control interno, así como su aplicación durante el período abarcado por los informes. Hasta la fecha, ningún organismo internacional/organización de las Naciones Unidas ha incluido una declaración similar en su informe o estados financieros anuales.
11. La Oficina de Servicios de Supervisión del PMA (OEDO) ha adoptado recientemente medidas destinadas a examinar las prácticas óptimas en los mecanismos de supervisión, incluido un estudio inicial de las cuestiones relativas al sistema de gobierno y la gestión de riesgos. Teniendo en cuenta estos cambios, mis colaboradores analizaron los mecanismos actuales de gobierno aplicados en la Secretaría, prestando particular atención a los aspectos incluidos en el cometido del Comité de Auditoría, con el fin de contribuir al debate actual y de impulsar el desarrollo del PMA en este importante terreno.

---

## COMITÉ DE AUDITORÍA

12. El Director Ejecutivo es el responsable último de la gestión de riesgos y del sistema de control interno de la Organización. Un comité de auditoría eficaz y crítico constituye un componente clave para asegurar un sistema de gobierno sólido y tal vez represente el principal órgano en el que el Director Ejecutivo puede depositar su confianza y delegar dicha responsabilidad. Hay un creciente consenso internacional acerca de la función de los



comités de auditoría. El *Financial Reporting Council* del Reino Unido<sup>1</sup> define las siguientes funciones de estos comités:

- vigilar la integridad de los estados financieros de la organización;
  - examinar los sistemas internos de control financiero y gestión del riesgo de la organización;
  - vigilar y examinar la eficacia del servicio de auditoría interna de la organización; y
  - vigilar y examinar la función del Auditor Externo y su compromiso con la organización. No obstante, en el PMA esta función la asumen directamente la Mesa de la Junta Ejecutiva y la Junta Ejecutiva.
13. El comité de auditoría debe incluir entre sus miembros a personas sin responsabilidad ejecutiva, que deben ser independientes de los directivos de nivel superior.
14. El Comité de Auditoría del PMA ha sido un órgano exclusivamente interno, compuesto por un presidente (actualmente el Director Ejecutivo Adjunto de Operaciones) y tres miembros (aunque la Secretaría ha confirmado que los miembros actuales del Comité son: el Director Ejecutivo Adjunto de Operaciones, el Director Ejecutivo Adjunto de Políticas y Asuntos Exteriores, el Director Asociado de Operaciones, el Director del Servicio de Seguridad Alimentaria, Redes de Protección Social y Socorro, el Jefe de Gabinete y Director de la Oficina del Director Ejecutivo, y el Director de la Oficina del Director Ejecutivo Adjunto de Políticas y Asuntos Exteriores). Todos estos miembros son empleados del PMA y están sujetos a supervisión por la auditoría interna.
15. Un objetivo incluido en las atribuciones del Comité de Auditoría del PMA es asegurar la independencia del servicio de auditoría interna, examinar su trabajo y estudiar las medidas que deben adoptarse a tenor de sus recomendaciones. Esta función incluye el examen y aprobación del plan de trabajo anual de los servicios de auditoría interna y abarcaría, en caso de estar incluidos en el plan de trabajo, los aspectos relativos al sistema de gobierno o la gestión de riesgos. El PMA cuenta con otros dos órganos internos de rendición de informes. La dependencia de investigaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión está actualmente bajo la responsabilidad directa del Director Ejecutivo y la Oficina de Evaluación está a cargo del Director responsable de la gestión basada en los resultados.
16. Las atribuciones actuales del Comité de Auditoría no incluyen la rendición de informes oficiales acerca de las averiguaciones del comité o sobre las conversaciones mantenidas con el Director Ejecutivo o la Junta Ejecutiva, sino que el presidente del Comité de Auditoría rinde cuentas de manera informal al Director Ejecutivo. Este sistema resulta útil, pero no permite un debate y análisis en profundidad de los problemas reconocidos por el Comité de Auditoría, ni proporciona un mecanismo de garantía eficaz y transparente a la Junta Ejecutiva, en su calidad de foro directivo de máximo nivel del Programa.
17. Según las prácticas idóneas en materia de sistema de gobierno, es aconsejable aconsejar que se incluyan miembros independientes sin responsabilidad ejecutiva en el comité de auditoría y que el presidente sea uno de los miembros independientes. Aunque la inclusión de directivos del PMA en el Comité de Auditoría puede favorecer la comunicación de información valiosa, su presencia en todas las reuniones en ocasiones tal vez coarte el debate sobre cuestiones delicadas. La composición actual del Comité de Auditoría del PMA, constituido exclusivamente por miembros internos, también podría, al menos en teoría y en apariencia, plantear cuestiones de conflicto de intereses cuando el comité analice asuntos que son o han sido responsabilidad directa de unos de sus miembros. La

---

<sup>1</sup> Comités de Auditoría - *Combined Code Guidance*, enero de 2003.



designación de un miembro independiente sin responsabilidad ejecutiva puede aportar independencia y objetividad, así como conocimientos y experiencia valiosos, a la labor del comité.

**Recomendación 1. Recomiendo que el PMA modifique la práctica vigente y el mandato del Comité de Auditoría y disponga los mecanismos pertinentes para la rendición formal de cuentas al Director Ejecutivo. Junto con el Grupo sobre el sistema de gobierno, que es un grupo de trabajo informal de la Mesa, también podría examinar la cuestión de su presentación de informes a la Junta Ejecutiva.**

**Recomendación 2. Con el fin de aumentar la independencia y objetividad del asesoramiento del Comité de Auditoría a la dirección del PMA, recomiendo la inclusión en dicho Comité de miembros independientes sin responsabilidad ejecutiva, pero reconozco que se trata de un asunto cuya aplicación práctica deberá analizar en profundidad la Junta Ejecutiva.**

---

## SEGUIMIENTO DE LOS ESTADOS FINANCIEROS

18. El Comité de Auditoría debería examinar los problemas importantes que se plantean en relación con la elaboración de los estados financieros de la Organización y las apreciaciones formuladas a este respecto, así como determinar si los datos presentados en los estados financieros son claros y exhaustivos.
19. Si tras el examen de los informes financieros propuestos por la Organización, el Comité de Auditoría tiene alguna objeción que plantear, comunicará su punto de vista a la Junta. El Comité de Auditoría debería vigilar la integridad de los controles financieros de la Organización. A falta de otros órganos, como un comité de gestión de riesgos, el Comité de Auditoría debería evaluar el alcance y la eficacia de los sistemas establecidos por la dirección para identificar, evaluar, gestionar y vigilar los riesgos financieros y no financieros.
20. El Director Ejecutivo se comprometió a presentar los estados financieros del PMA a la Junta Ejecutiva en mayo de 2004. Durante el cierre de las cuentas bienales para 2002-2003, el Comité de Auditoría participó en el examen de los estados financieros elaborados por la Dirección de Finanzas. El examen del Comité de Auditoría se basó en el análisis de los estados financieros realizado por la Auditoría Interna en enero de 2004, antes de que éstos se entregaran a mis colaboradores en Roma. El Comité de Auditoría encargó al Director de Finanzas que estudiara y aclarara las cuestiones específicas planteadas por la Auditoría Interna.
21. A finales de marzo de 2004, el Comité de Auditoría se reunió de nuevo para examinar los avances realizados en la ultimación de los estados financieros. En esta reunión participaron la Auditoría Interna, la Dirección de Finanzas y mis colaboradores, en calidad de observadores. Al final de sus deliberaciones, en las que se trataron las cuestiones planteadas por el Auditor Externo, el presidente del Comité de Auditoría concluyó que podía aconsejarse al Director Ejecutivo que firmara los estados financieros y los remitiera a la auditoría externa final. La reunión fue eficaz y valiosa.

---

## EXAMEN DE LOS SISTEMAS DE CONTROL INTERNO

22. La Junta Ejecutiva aprobó el proceso de descentralización del PMA para crear despachos regionales en el terreno con el fin de mejorar la comunicación con los gobiernos anfitriones y de asegurar unas relaciones más estrechas con las oficinas en los países. Aunque la descentralización ha avanzado en la esfera operacional de las actividades del PMA, los



aspectos administrativos aún no se han descentralizado por completo ya que están aún muy centralizadas las funciones relativas a los recursos humanos, el presupuesto, la recaudación de fondos y la supervisión y evaluación.

23. Mis colaboradores examinaron los sistemas de control interno y de gobierno en la Sede y en cada uno de los despachos y oficinas en los países que visitaron durante el bienio, basándose en el trabajo de la Auditoría Interna y del Comité de Auditoría. Consideramos que los sistemas de control interno vigentes son adecuados como base para nuestro análisis de los estados financieros. No obstante, nuestro trabajo planteó cuestiones más generales relativas, en particular, a los despachos regionales y las oficinas en los países.
24. En la práctica, los directores en los países son responsables y están obligados a rendir cuentas de todas las transacciones y operaciones que se producen dentro de las fronteras del país al que han sido asignados. Los seis despachos regionales del PMA se crearon para supervisar las operaciones en el terreno y prestar apoyo, orientación y asesoramiento a las oficinas en los países, así como para trasladar a la Sede en Roma las propuestas de proyectos e informar de los resultados colectivos y del rendimiento operacional. La Sede es responsable de la dirección estratégica y de proporcionar apoyo y orientación globales, en especial en las funciones que no se han descentralizado, como la supervisión y la evaluación.
25. Cada una de las oficinas del PMA regionales y en los países refleja la estructura operacional de la Sede en Roma, ya que cuenta con funciones de programas, finanzas, compras y de otra índole. Por ejemplo, los funcionarios de finanzas en los países tienen la responsabilidad de mantener libros de contabilidad correctos y fiables en nombre del PMA. Rinden cuentas al director en el país, pero también a la oficina de finanzas regional y a la Dirección de Finanzas de la Sede. Lo mismo ocurre en el caso de otros especialistas, como los responsables de compras. Debido a este sistema de distribución de las responsabilidades de gestión y de rendición de informes en forma de matrices, es importante que cada persona tenga facultades, directas o delegadas, claras, para evitar conflictos entre las responsabilidades de los programas y las exigencias operacionales, por un lado, y otros requisitos y reglamentos, por otro.
26. Mis colaboradores observaron que la supervisión de la ejecución de las estrategias de alto nivel y el cumplimiento de las directivas y reglamentos era responsabilidad de numerosas personas en la estructura de la Organización; esta situación generaba confusión sobre quiénes eran los responsables últimos y quiénes los encargados de la ejecución y el cumplimiento de las tareas. Durante las visitas de auditoría a cada uno de los despachos regionales, mis colaboradores detectaron una confusión manifiesta en cuanto a funciones y responsabilidades en los diferentes niveles de la Organización. Al parecer, se consideraba que la función de los despachos consistía en proporcionar apoyo y orientación a las oficinas en los países. Sin embargo, mis colaboradores comprobaron que, en la práctica, el apoyo y la orientación se prestaban, por lo general, en respuesta a solicitudes de las oficinas en los países. Señalaron que algunas oficinas en los países no solicitaban apoyo ni orientación a los despachos regionales porque suponían, equivocadamente, que no los necesitaban para la ejecución de su trabajo.
27. Mis colaboradores observaron asimismo que, según se desprendía de sus costumbres operativas, las oficinas en los países se consideraban, al parecer, entidades funcionales independientes, más que componentes integrales del PMA. Comprobaron que muchas oficinas en los países no eran conscientes de las consecuencias que tenían sus acciones en la situación financiera de la Organización: actuaban en interés de los programas en los países pero, en ocasiones, sus acciones incumplían los reglamentos y estatutos establecidos para proteger a la Organización.



28. Mis colaboradores determinaron que este problema se agravaba en cierta medida por la falta de claridad de los manuales de directrices y procedimientos. Con la introducción del sistema WINGS, el PMA había experimentado cambios sustanciales en su estructura y en los sistemas de control de la gestión, pero se había progresado poco en la actualización de las directrices pertinentes de forma coherente e integral en toda la Organización.

**Recomendación 3. Reitero la recomendación de mi predecesor de que el PMA defina las funciones y responsabilidades de cada uno de los despachos regionales y oficinas en los países y detalle claramente los mecanismos de rendición de cuentas y seguimiento necesarios para asegurar el cumplimiento de los objetivos del Programa.**

## GESTIÓN DE RIESGOS

29. Uno de los objetivos internos más importantes del PMA debe ser mantener su reputación y asegurar un alto grado de confianza de los donantes. Si no se previenen, los posibles riesgos podrían dañar la eficacia operativa de la Organización y afectar al nivel de fondos que los donantes estarían dispuestos a aportar en el futuro a las operaciones del Programa.
30. Aunque el PMA cuenta para sus operaciones con planes de contingencia integrales y trata de determinar las necesidades operacionales futuras mediante la evaluación de las necesidades de urgencia, en el Programa no se realiza actualmente una evaluación sistemática de los riesgos a los que se enfrenta la Organización ni se mantiene un registro al respecto. Un registro de riesgos y la aplicación de medidas para una gestión sistemática de los riesgos permitirían determinar y abordar los factores que podrían afectar negativamente a la Organización y a la consecución de sus objetivos. El registro de riesgos permite evaluar el impacto de cada riesgo y asignar la responsabilidad de su gestión, según las necesidades específicas.
31. La formulación y supervisión por el Comité de Auditoría de unos procedimientos sólidos de gestión de riesgos constituye un instrumento muy útil para mejorar los mecanismos de gobierno. El Comité de Auditoría desempeña una función vital en hacer tomar conciencia a los directivos de nivel superior de la necesidad de mejorar el sistema de gobierno y de asegurar una gestión eficaz y sistemática de los riesgos. La gestión de riesgos no debe considerarse como una responsabilidad de los órganos internos de auditoría y supervisión, sino que debe:
- ser objeto de apoyo activo y visible por el personal directivo de nivel superior;
  - ser reforzada por una cultura orgánica que apoye la innovación y la asunción de riesgos valorados debidamente;
  - tenerse en cuenta en la comunicación de las políticas de gestión de riesgos a todo el personal;
  - estar integrada en los procesos de dirección general de la Organización;
  - estar vinculada con la consecución de los objetivos establecidos; e
  - incluir la evaluación y gestión de los riesgos derivados de la colaboración con otros organismos.
32. La Auditoría Interna fomenta activamente, en su plan de trabajo actual, la necesidad de modificar las atribuciones del Comité de Auditoría y apoya la iniciativa de introducir una metodología formal de evaluación de riesgos en toda la Organización. El sistema de gobierno y la gestión de riesgos no deben considerarse como responsabilidad exclusiva del servicio de auditoría interna. Aunque la Auditoría Interna tiene la función de asesorar al



Director Ejecutivo en cuestiones específicas de control interno, según las prácticas idóneas el impulso para la mejora de la gestión, el control interno y la gestión de riesgos debe provenir del personal directivo de nivel superior y debe aplicarse por medio del personal directivo en la Sede y en las oficinas en los países, que son los responsables últimos de la gestión de los principales riesgos identificados. El Comité de Auditoría constituye así un foro para examinar el plan de trabajo y los productos de la Auditoría Interna, los resultados principales y la respuesta de la dirección a las investigaciones internas, la respuesta de la dirección a las observaciones y recomendaciones de la auditoría externa, los sistemas de control interno y la gestión de riesgos.

33. Aplauzo las iniciativas emprendidas por el Director Ejecutivo para prestar mayor atención a la gestión de riesgos y soy firme partidario de continuar avanzando por este camino.

---

## SISTEMA DE SUPERVISIÓN

34. Un sistema de gobierno idóneo requiere la aplicación de un sistema adecuado de supervisión del proceso ejecutivo por parte de personas no involucradas en el mismo, consistente en mecanismos de auditoría interna y externa. La función de la Oficina de Servicios de Supervisión (OEDO) se modificó durante el bienio: la Oficina de Evaluación, encargada de supervisar la calidad de las prácticas operacionales, pasó a ser responsabilidad de la Dirección de Gestión Basada en los Resultados. Los otros componentes de la OEDO —Investigaciones y Auditoría Interna— continuaron bajo la responsabilidad del Inspector General. La distribución del personal era la siguiente: dos funcionarios en la Oficina del Inspector General, cuatro en Inspección e Investigaciones y 12 en Auditoría Interna. En octubre de 2003, la Junta Ejecutiva aprobó el presupuesto para 2004, en el que se aprobó un aumento de esta dotación de personal.
35. El enfoque adoptado por la Auditoría Interna consiste en centrarse en los aspectos considerados los más vulnerables a las transformaciones actuales de la Organización, o que prestan apoyo directo a las iniciativas estratégicas en curso. El cuadro muestra los aspectos en los que la Auditoría Interna ha centrado su actividad en los últimos tres años.



<b>ASPECTOS EVALUADOS POR LA AUDITORÍA INTERNA</b>		
<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Estados financieros 2000-01	Comité de Examen de Programas	Seguimiento de compras
Transferencia de datos de los sistemas anteriores al sistema WINGS	WINGS	Informática y telecomunicaciones
Transferencia de datos del sistema de recursos humanos y nóminas a WINGS	Estados financieros 2002-03	Controles internos
Contratación de consultores	Pérdidas de productos tras la entrega	Servicios de transporte marítimo
	Compra de alimentos y artículos no alimentarios	Gestión del personal
	Operaciones de transporte aéreo	Recaudación de fondos
		Prestaciones en los viajes
		Gestión de inventarios en la Sede
10 visitas a oficinas en los países	14 visitas a oficinas en los países	24 visitas a oficinas en los países
<i>Fuente: OEDA</i>		

36. Mis colaboradores examinaron las medidas adoptadas por el PMA en respuesta a las recomendaciones acordadas de auditoría interna y externa. Los resultados de este examen pusieron de manifiesto un retraso pronunciado entre la fecha de la recomendación y el acuerdo de la dirección para su aplicación. Los datos estadísticos disponibles del sistema actual de seguimiento de la Auditoría Interna indican que no se habían atendido 11 de las 22 (el 50%) recomendaciones fundamentales formuladas el año pasado, 152 de las 253 (60%) recomendaciones importantes y 394 de las 476 (83%) recomendaciones que merecen atención. No se han atendido 15 de las recomendaciones fundamentales y 48 de las recomendaciones importantes de los informes presentados en los cuatro años anteriores a 2002.
37. De forma similar, el examen de las cuestiones y recomendaciones planteadas por mis predecesores, el Tribunal de Cuentas, como consecuencia de sus auditorías de los bienios 1998-1999 (referencia EB.3/2002/5-A/1/4) y 2000-2001 (referencia EB.3/2002/5-A/1/5), indicó que en la fecha de elaboración del presente informe no se habían atendido, respectivamente, 16 y 15 de las recomendaciones y que se habían aplicado de forma completa menos del 30% de las recomendaciones.
38. Los informes elaborados actualmente por la Auditoría Interna para el Comité de Auditoría destacan las cuestiones pendientes en cada trimestre, pero no indican la antigüedad de las recomendaciones pendientes ni los motivos del retraso en su aplicación. En ausencia de una rendición de cuentas formal del Comité de Auditoría al Director Ejecutivo y a la Junta Ejecutiva, no existe un mecanismo eficaz para abordar el incumplimiento en la aplicación de las recomendaciones de auditoría.

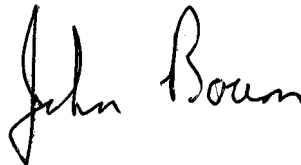


**Recomendación 4. Recomiendo que el PMA estudie qué medidas puede adoptar para mejorar la rendición de cuentas y la eficacia de las medidas adoptadas por el personal directivo en respuesta a las recomendaciones de auditoría.**

---

## AGRADECIMIENTO

39. Deseo expresar mi agradecimiento al Director Ejecutivo y al personal del Programa por la cooperación y ayuda que nos han prestado en el curso de la auditoría.



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

