

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 7-11 de junio de 2010

ASUNTOS FINANCIEROS, PRESUPUESTARIOS Y DE RECURSOS

Tema 6 del programa

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

ASESORAMIENTO SOBRE SOMALIA DIRIGIDO A LA JUNTA EJECUTIVA

El Auditor Externo remite el presente documento a la Junta atendiendo a su solicitud. En él se propone el mandato para realizar un examen pormenorizado de la contratación y la entrega y distribución de la ayuda alimentaria en Somalia, para facilitar la formulación de recomendaciones dirigidas a mejorar y fortalecer el marco de control.

S

Distribución: GENERAL

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

25 mayo 2010

ORIGINAL: INGLÉS

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>).



National Audit Office

PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS

ASESORAMIENTO SOBRE SOMALIA DIRIGIDO A LA JUNTA EJECUTIVA

La Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido (NAO), dirigida por el Contralor y Auditor General del Reino Unido, presta servicios de auditoría externa al Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA).

El Auditor Externo ha sido designado por la Junta Ejecutiva de conformidad con el Reglamento Financiero. Además de certificar las cuentas del PMA con arreglo a lo dispuesto en el Artículo XIV del Reglamento Financiero, el Auditor Externo tiene, en virtud de su mandato, la facultad de informar a la Junta Ejecutiva sobre la eficacia de los procedimientos financieros, el sistema contable, los controles financieros internos y la administración y gestión generales del PMA.

El objetivo de la labor de auditoría de la NAO es ofrecer a la Junta Ejecutiva una garantía independiente, valorizar la gestión financiera y el sistema de gobierno del PMA y apoyar los objetivos del Programa.

El presente informe constituye la respuesta a la solicitud del Presidente de la Junta Ejecutiva de prestar asesoramiento sobre las modalidades de examen de los procedimientos y mecanismos de control adoptados por el PMA en Somalia en las esferas de la contratación y la entrega y distribución de la ayuda alimentaria, con objeto de recomendar la introducción de las medidas de mejora y fortalecimiento que se consideren necesarias.

**Para obtener más información se
ruega dirigirse a:**

Damian Brewitt
Director

National Audit Office
157-197 Buckingham Palace Road,
London, SW1W 9SP

Tel: +44 (0)20 7798 7256

Email: damian.brewitt@nao.gsi.gov.uk

| | Página |
|--|--------|
| Introducción | 3 |
| Alcance y enfoque propuesto | 4 |
| Antecedentes | 5 |
| Proyecto de mandato para examinar las operaciones en Somalia (para debate) | 9 |
| Ámbitos específicos que han de examinarse | 10 |

Introducción

1. El Programa Mundial de Alimentos lleva trabajando en Somalia desde el decenio de 1960; en 2009, los gastos directos del Programa en el país ascendieron a unos 268 millones de dólares EE.UU., en forma de ayuda alimentaria para más de 2 millones de beneficiarios y costos conexos. Además de constituir un entorno operativo difícil en lo relativo a la seguridad y las operaciones de logística, Somalia ha planteado problemas para las operaciones administrativas generales del PMA, causados por la inexistencia de un gobierno estable y su mala reputación en lo concerniente a las prácticas operativas; además, es notorio el elevado nivel de corrupción que reina en el país (según el Índice de percepción de la corrupción elaborado por la organización Transparencia Internacional, Somalia obtiene la puntuación más baja de los 180 países incluidos en sus encuestas).
2. En marzo de 2010, el Grupo de Supervisión sobre Somalia de las Naciones Unidas, haciéndose eco de las acusaciones formuladas por los servicios informativos del canal televisivo británico Channel 4 en junio de 2009, denunció casos de corrupción, robo y desviación de ayuda alimentaria en la operación del PMA en Somalia. Esas denuncias son causa de gran preocupación para el PMA, de modo que el Presidente de la Junta ha invitado al Auditor Externo a prestar asesoramiento sobre las modalidades de examen de los procedimientos y controles adoptados por el Programa en Somalia. Se ha pedido al Auditor Externo que proponga un mandato para realizar un examen pormenorizado de la contratación y la entrega y distribución de la ayuda alimentaria en Somalia, para facilitar la formulación de recomendaciones dirigidas a mejorar y fortalecer el marco de control.

Resumen

3. En el presente informe se expone lo que a nuestro parecer es una respuesta apropiada a las denuncias hechas y se propone un modo de enfocar el mandato para efectuar un examen más detallado de las operaciones en Somalia. Las etapas que recomendamos seguir son las siguientes:
 - obtener datos probatorios relativos a las acusaciones;
 - examinar la fuerza probatoria de esos datos para asesorar a la Junta Ejecutiva, y
 - diseñar y llevar a cabo un examen de los mecanismos de control de la distribución de alimentos en Somalia.
4. La Dirección de Servicios de Supervisión del PMA (OS) ha calificado de “elevados” los riesgos que afronta el programa en Somalia y en los últimos años ha realizado auditorías periódicas. Además, la OS realizó una investigación especial de las denuncias hechas por los servicios informativos de Channel 4. El equipo de auditoría externa lleva varios años realizando el seguimiento de la labor de la OS en Somalia y no ha detectado en los mecanismos de control interno ningún fallo importante de la magnitud que da a entender el informe del Grupo de Supervisión sobre Somalia. Este hecho parece indicar una cierta discrepancia entre los datos probatorios de que dispone la OS sobre el funcionamiento del programa en Somalia y las denuncias hechas por el Grupo de Supervisión. En nuestra opinión, el único

modo en que el PMA puede soslayar esa discrepancia consiste en obtener y analizar las pruebas en que se sustenta el informe del Grupo de Supervisión sobre Somalia, lo que a su vez determinará el nivel de recursos que el PMA debería dedicar a responder a esas acusaciones.

5. Para investigar las denuncias hechas por el Grupo de Supervisión sobre Somalia es fundamental que el PMA siga sus procedimientos habituales y que se respeten las normas que suelen aplicarse al acopio y valoración de los datos probatorios. Esa labor se sometería a la supervisión del Auditor Externo a fin de ofrecer una garantía independiente a la Junta Ejecutiva sobre la metodología y el rigor de la investigación de la OS. Creemos que de ese modo se daría una respuesta apropiada al tiempo que se brindaría al Auditor Externo la oportunidad de informar a la Junta Ejecutiva sobre el proceso seguido y las conclusiones.
6. Es positivo que, antes de valorar las pruebas relativas a las denuncias hechas por el Grupo de Supervisión sobre Somalia, la Junta Ejecutiva nos haya pedido que preparemos un proyecto de mandato para llevar a cabo un examen específico de las operaciones en Somalia. Recomendamos que el proyecto de mandato abarque las cinco esferas fundamentales siguientes:
 - revisar el análisis del nivel de riesgo evaluado;
 - establecer el diseño de los mecanismos de control aplicables a las operaciones en Somalia;
 - evaluar el funcionamiento de los controles previstos;
 - estudiar la eficacia general del entorno de control, y
 - evaluar toda cuestión más amplia que incida en las operaciones del PMA.
7. Nuestro enfoque se limita necesariamente a prestar asesoramiento sobre el modo en que el PMA quizá desee plantearse estas denuncias y realizar una revisión apropiada de las operaciones.

Alcance y enfoque propuesto

8. Teniendo en cuenta que nuestro mandato como Auditor Externo finalizará una vez que hayamos presentado a la Junta Ejecutiva en junio de 2010 el informe relativo al ejercicio financiero de 2009, en marzo de 2010 concordamos un enfoque con el Presidente de la Junta. Éste admitió que, con el tiempo de que disponíamos, no nos convenía realizar ni un examen pormenorizado de las denuncias ni una evaluación de las operaciones en Somalia. Esa labor hay que dejarla a nuestros sucesores para que puedan llevarla a término.
9. En marzo de 2010 la NAO presentó un esbozo del enfoque propuesto a la Directora Ejecutiva y ante la reunión conjunta del Comité de Auditoría y la Mesa del PMA. La propuesta consistía en que el PMA, en respuesta a las denuncias, adoptara las tres medidas concretas siguientes:
 - **Medida 1: Obtener los datos probatorios que justifican las denuncias** – En el curso de nuestra auditoría y en respuesta a las peticiones recibidas tras la publicación de las conclusiones del Grupo de Supervisión sobre Somalia, advertimos de que era importante pedir al Secretario General de las Naciones Unidas que diera a conocer en detalle los hechos y pruebas que sustentaban las denuncias contenidas en el informe del Grupo de

Supervisión, así como la base sobre la que éste había calculado las pérdidas de productos alimenticios. Aunque el PMA lo ha pedido, a día de hoy no se le ha facilitado acceso a esas pruebas.

- **Medida 2: Examinar la calidad de las pruebas para asesorar a la Junta Ejecutiva** – Hemos recomendado que, una vez recibidas del Grupo de Supervisión sobre Somalia las pruebas concretas, la OS del PMA realice una investigación apropiada, con arreglo a sus normas y reglamentos, con el fin de determinar si las acusaciones formuladas pueden confirmarse. Hemos propuesto que esa labor, al igual que el examen de las pruebas facilitadas por el Grupo de Supervisión, se someta a la supervisión del Auditor Externo de modo que se brinde una garantía independiente a la Junta Ejecutiva sobre la metodología y el rigor de la investigación de la OS. Se debería dar cuenta a la Junta Ejecutiva en uno de sus próximos períodos de sesiones de la labor de la OS y del Auditor Externo.
 - **Medida 3: Diseñar y llevar a cabo un examen de los mecanismos de control de la distribución de productos alimenticios en Somalia** – Para evaluar la idoneidad del entorno de control, hemos propuesto que se examinen detalladamente las disposiciones relativas a la distribución de productos alimenticios, en particular la idoneidad del diseño de los controles y la eficacia de su funcionamiento, comprobadas en el momento en que se realizaron las denuncias y, de ser posible, en sus modalidades actuales de aplicación sobre el terreno. En nuestra opinión, la OS ocupa un lugar privilegiado para llevar a cabo ese examen, cuyos resultados deberían utilizarse como base para realizar una evaluación del entorno de control y formular recomendaciones para introducir mejoras.
10. Siguiendo los consejos que dispensamos a la Mesa y al Comité de Auditoría, el Presidente pidió a la Junta Ejecutiva que le autorizara a pedirnos asesoramiento acerca del mandato para realizar un examen de las operaciones en Somalia y sobre el modo en que nuestros sucesores podían llevarlo a término. El presente informe se centra principalmente en la tercera medida y contiene una propuesta de mandato para examinar las operaciones relativas a Somalia. El asesoramiento prestado en el presente informe consiste en nuestra propuesta de enfoque, basada en la experiencia del PMA y de otras organizaciones internacionales. El PMA tendrá que velar por que estas propuestas se comuniquen lo antes posible a nuestro sucesor, para que éste pueda preparar los aspectos logísticos relacionados con dicho examen y definir concretamente las modificaciones del enfoque que considere necesarias.

Antecedentes

Programa del PMA en Somalia

11. En 2009, en el marco del programa del PMA en Somalia, se gastaron 268 millones de dólares, que se destinaron principalmente a suministrar más de 250.000 toneladas de ayuda alimentaria para unos 2 millones de beneficiarios, y sufragar los costos conexos. En Somalia, el PMA ha hallado un entorno de trabajo excepcionalmente peligroso: cuatro funcionarios que trabajaban para el PMA y para ONG han sido asesinados; resulta difícil y peligroso llevar a cabo evaluaciones de las necesidades y actividades de seguimiento, y se reconoce ampliamente que el país no tiene un gobierno estable y plantea grandes riesgos

para el personal extranjero. Por razones de seguridad, la oficina en el país está situada en Nairobi, capital de la vecina Kenya.

12. Antes de 2009 el grueso de la ayuda alimentaria destinada a Somalia se entregaba en el puerto de Mombasa, en Kenya, y luego se transportaba por tierra a los puntos de distribución somalíes. En 2009 Kenya cerró la frontera con Somalia y el PMA se vio obligado a encontrar otras opciones de entrega. Actualmente la ayuda alimentaria se lleva por barco hasta Mogadiscio y luego se transporta por tierra, una solución que, sin embargo, plantea problemas por las limitaciones logísticas de que adolece el puerto de Mogadiscio y la falta de almacenes adecuados cerca de los muelles. Con el fin de aumentar la eficiencia de las operaciones, el PMA está adoptando medidas para mejorar el puerto y las instalaciones de Mogadiscio.

Labor de auditoría pertinente en Somalia

Auditoría interna

13. La función del servicio de auditoría interna consiste en evaluar el funcionamiento de los mecanismos de control interno dentro del PMA, informar al respecto y ofrecer garantías al Director Ejecutivo acerca de dicho funcionamiento. En el marco de este proceso, la OS elabora un programa anual para ofrecer esas garantías. La Oficina de Auditoría Interna de la OS ha realizado comprobaciones periódicas del régimen de control empleado en Somalia desde la oficina situada en Nairobi. La OS ha calificado de “elevado” el perfil de riesgos del programa ejecutado en Somalia y ha intervenido al respecto llevando a cabo auditorías periódicas. Las más recientes se remontan a julio de 2008 y noviembre de 2009.
14. Además de llevar a término las auditorías planificadas, en el otoño de 2009 funcionarios del servicio de investigación de la OS visitaron la oficina en el país para realizar un seguimiento de las denuncias derivadas de la investigación llevada a cabo por los servicios informativos del canal televisivo británico Channel 4. Además, la OS ha comenzado a analizar las denuncias del Grupo de Supervisión sobre Somalia, aunque necesitaría que éste cooperara dándole acceso a la base probatoria en que están fundamentadas las denuncias. Somos de la opinión que ninguna investigación puede ser eficaz si no se presentan las pruebas en que se sustentan las denuncias del Grupo de Supervisión.

Auditoría externa

15. La labor del Auditor Externo se centra en certificar los estados financieros y evaluar las operaciones teniendo en cuenta su valor y los riesgos que conllevan para el dictamen de auditoría. Todos los años se realiza una evaluación del nivel alcanzado por los riesgos de auditoría, la cobertura prevista por la OS y la comprensión y el conocimiento acumulados de las actividades. En el curso de nuestro mandato hemos notificado el programa de visitas del Auditor Externo al Comité de Auditoría del PMA y hemos procurado depositar nuestra confianza en la labor de la OS para evitar la duplicación de las actividades de auditoría.
16. Basándonos en el seguimiento hecho del nivel de riesgo determinado por la OS en su labor de 2008 y en sus planes de cobertura para 2009, no consideramos necesario realizar una auditoría de las operaciones relativas a Somalia, optando en cambio por confiar en la labor de la OS. Esa decisión nos permitió

utilizar los recursos de que disponíamos para centrarnos en otras operaciones, como las ejecutadas en la región sudanesa de Darfur, a la que atribuimos un nivel de riesgo elevado con arreglo a criterios financieros y operativos. Nuestro programa para el bienio 2008-2009 también incluyó visitas para evaluar los controles y las finanzas en cada uno de los despachos regionales y en otros cinco países. El resultado de esas visitas fue que no se halló ningún riesgo real para nuestra auditoría de los estados financieros.

Las acusaciones y las respuestas del PMA

Denuncias formuladas por los servicios informativos de Channel 4

17. El 15 de junio de 2009 los servicios informativos del canal británico Channel 4 transmitieron un reportaje en el que se afirmaba que en los mercados somalíes se vendía ayuda alimentaria robada del PMA. La oficina en el país realizó inmediatamente una investigación sobre esas denuncias y en agosto de 2009 el servicio de investigación de la OS se hizo cargo de las pesquisas. El personal del PMA no pudo entrar en Somalia a causa de los problemas de seguridad, de modo que se contrató a una empresa local con personal somalí para que examinara la situación en el país. La OS publicó su informe sobre las denuncias en diciembre de 2009. A continuación se expone información detallada sobre las denuncias y las conclusiones a las que llegó la OS.

Denuncias de los servicios informativos de Channel 4 y conclusiones de la OS

| Denuncias | Conclusiones a que llegó el servicio de investigación de la OS |
|--|---|
| Creación de falsos campamentos de refugiados y apropiación indebida de las raciones de alimentos que se enviaban a esos campamentos, lo que comportaba sobornar al personal del PMA. | No se hallaron pruebas de la creación de campamentos falsos de personas desplazadas internamente (PDI) ni de sobornos al personal del PMA. |
| Había comerciantes que compraban productos alimenticios directamente a funcionarios del PMA o bien al personal que trabajaba para sus asociados cooperantes. | No se halló ninguna prueba de que los funcionarios de la oficina en el país o los asociados cooperantes estuvieran vendiendo productos alimenticios directamente a los comerciantes. |
| En los mercados se encontró a la venta una gran cantidad de ayuda alimentaria del PMA envasada. | La OS constató que en los mercados había productos alimenticios del PMA disponibles para la venta. Se comprobó que algunos beneficiarios vendían una parte de sus raciones para comprar otros artículos de primera necesidad. La OS no constató que los alimentos del PMA disponibles en los mercados tuvieran otro origen. |
| Los beneficiarios recibían raciones parciales y el resto se vendía en los mercados locales o se utilizaba para pagar servicios de seguridad o para las cartillas de racionamiento. | La OS halló pruebas de que se entregaban raciones de volumen inferior al previsto, aunque consideró que se debía a varias razones. No había pruebas de que el desvío de productos alimenticios fuera una de esas razones. |
| Los transportistas entregaban sólo una parte de la ayuda alimentaria cargada en sus vehículos y el resto lo llevaban a los mercados para venderlo. | Cuando un camión realiza muchas entregas se dejan productos alimenticios a bordo. La OS no halló pruebas de que esos productos se desviarán a los mercados. |
| El periodista fue testigo de que durante cuatro días los niños refugiados del corredor de Afgoye sólo tuvieron hojas hervidas para comer. | La OS llegó a la conclusión de que por varios motivos, como los problemas de acceso, la falta de actualización de las listas de beneficiarios, las interrupciones de la cadena de suministro y el aplazamiento de las distribuciones durante la temporada de la cosecha, era del todo posible que algunas PDI no recibieran ayuda alimentaria del PMA. Sin embargo, la OS no constató que en el corredor de Afgoye grupos enteros de población se alimentaran únicamente de hojas hervidas. |

Fuente: análisis del informe de la OS realizado por el Auditor Externo

Denuncias formuladas por el Grupo de Supervisión sobre Somalia de las Naciones Unidas

- El 10 de marzo de 2010 el Grupo de Supervisión sobre Somalia de las Naciones Unidas publicó un informe en el que se criticaban las operaciones del PMA en Somalia y se denunciaban el desvío masivo de ayuda alimentaria y otras irregularidades relacionadas con las operaciones del PMA. Hemos señalado que el PMA ha ofrecido una respuesta inicial a las denuncias formuladas, que actualmente están siendo examinadas por la OS. Aún no se nos han facilitado los resultados de ese examen, aunque comprendemos que el PMA no ha recibido del Grupo de Supervisión ningún elemento probatorio que las corrobore.

Resumen de las denuncias del Grupo de Supervisión sobre Somalia y respuestas del equipo directivo del PMA

| Denuncias formuladas por el Grupo de Supervisión sobre Somalia | Información facilitada por el equipo directivo del PMA a la Junta |
|--|--|
| El 50% de la ayuda alimentaria destinada a Somalia se desviaba hacia personas que no eran beneficiarios. | El PMA ha puesto en duda las pruebas en que se basaría un desvío tan masivo de ayuda alimentaria, dado que el 50% equivaldría a unas 130.000 toneladas, es decir, la carga de unos 7.000 camiones. |
| En 2009 el 80% de los contratos para la entrega de alimentos fue a parar a tres contratistas. | El porcentaje de contratos que en 2009 fue a parar a tres contratistas fue del 66%, lo cual supone una reducción respecto al 81% registrado en 2008. Desde noviembre de 2009 el PMA estaba tratando de adjudicar los contratos de forma más equitativa. Se había dado instrucciones a la oficina del PMA en Somalia para que no adjudicara nuevos contratos a los tres contratistas acusados de formar cárteles. |
| El saqueo en un mercado de ganado el 25 de septiembre de 2008 fue un montaje. | El PMA cree que se trató de un saqueo real; en cualquier caso, la empresa interesada había reemplazado la carga en su totalidad. |
| Hubo otro gran desvío de alimentos en junio de 2009. | No se hallaron indicios de pérdidas ni saqueos; recibos de los alimentos entregados obraban en poder del PMA. |
| La carretera que va del puerto de Eel Ma'aan a la pista de aterrizaje de Ilay no se emplea para la entrega de ayuda humanitaria. | La carretera la utilizan los camiones del PMA para eludir una ruta de transporte peligrosa. |
| Hay un aparente conflicto de intereses entre el transportista Deeqa Construction y SAACID, un asociado cooperante del PMA. | El PMA tuvo conocimiento del posible conflicto en octubre de 2009; el transportista y el asociado cooperante ya no trabajan en las mismas zonas. |

Fuente: resumen realizado por el Auditor Externo del documento sobre la reunión informativa celebrada el 12 de marzo para la Junta del PMA

Proyecto de mandato para examinar las operaciones en Somalia (para debate)

- Basándonos en el examen que hemos realizado de las pruebas disponibles y en nuestro conocimiento del marco operativo y de control del PMA, recomendamos que el Programa adopte un enfoque sistemático para examinar mecanismos de control de la contratación y la entrega y distribución de la ayuda alimentaria en Somalia. Dicho enfoque se basa en la metodología de auditoría comprobada y consiste en examinar el diseño de los mecanismos de control que debían estar en funcionamiento, evaluar en qué medida funcionaban correctamente y determinar si esos mecanismos eran apropiados y eficaces cuando se formularon las denuncias y si lo son actualmente.

20. En el enfoque que proponemos se dan detalles sobre el tipo y el alcance de las investigaciones que consideramos necesarias para formarse una opinión sobre las condiciones de control con respecto a la distribución de productos alimenticios en Somalia. Hemos formulado propuestas sobre el modo de llevar a cabo el examen y sobre los datos probatorios que necesitaríamos para respaldar cualesquiera análisis y conclusiones y que servirían de base para formular recomendaciones.
21. Prevedemos que el examen se realizará bajo los auspicios de nuestro sucesor como Auditor Externo. Creemos que la OS ocupa un lugar privilegiado para dirigir esa revisión pormenorizada junto con el personal directivo del PMA en la Sede, la oficina en el país y Somalia. La OS y el personal directivo disponen de conocimientos y experiencia adquiridos en operaciones complejas y de elevado riesgo, aspecto que será importante si se tiene en cuenta la falta de familiaridad de nuestros sucesores con los procedimientos del PMA. Naturalmente, visto que tendrán su propia perspectiva profesional sobre la manera de investigar estas cuestiones, serán ellos quienes decidan si aplicar este enfoque y con qué medios.
22. Para garantizar que el PMA saque el máximo provecho de esa revisión, el principal producto no debería limitarse a ser una evaluación retrospectiva del régimen de control vigente cuando se realizaron las denuncias, sino que habría que centrarse en formular recomendaciones encaminadas a:
 - reforzar la eficacia en función de los costos de los procedimientos y controles actuales;
 - mejorar los regímenes y mecanismos de seguimiento para incrementar el nivel de supervisión y de garantía para el personal directivo respecto del funcionamiento de los controles;
 - detectar los controles y procedimientos que estén duplicados o resulten superfluos, o los que puedan generar riesgos adicionales para el personal, y
 - realizar una evaluación de la manera en que las conclusiones contenidas en el informe podrían aplicarse a otras situaciones complejas y de elevado riesgo.

Ámbitos específicos que han de examinarse

Etapa 1. Revisar el análisis del nivel de riesgo – *El diseño de un marco de control debería ser siempre proporcional al riesgo que se afronta. Para ello habría que disponer de documentación sobre los riesgos específicos con que se enfrentan las operaciones del PMA y las Naciones Unidas en Somalia, y determinar el nivel de riesgo que el PMA considera aceptable (nivel de riesgo aceptado). Deberían aportarse datos empíricos que documenten las medidas adoptadas el año anterior para reducir todos los riesgos detectados.*

23. Entre los elementos probatorios que habría que aportar deberían figurar:
 - Un examen, realizado por la oficina en el país, de los riesgos que corre el programa del PMA en Somalia y unas consideraciones más amplias de las Naciones Unidas sobre los riesgos existentes en el país.

Cabría esperar los resultados siguientes:

- una definición más clara del nivel de riesgo aceptado por el PMA en Somalia (por ejemplo, tolerancia de pérdidas de pequeña cuantía o de pequeños pagos en efectivo o en forma de productos alimenticios en los puestos de control);
- un registro de riesgos que comprenda los riesgos que podrían afectar al país, los programas y los proyectos, junto con las consideraciones de las Naciones Unidas al respecto (los riesgos pueden estar relacionados con los siguientes aspectos: la correcta determinación de los beneficiarios, la seguridad, las cuestiones ligadas a la entrega de suministros, la calidad de los productos alimenticios, los pagos, las distribuciones de alimentos, el robo de alimentos en las distintas etapas de la entrega de suministros, los asociados en la entrega, la verificación de las entregas, la manipulación deliberada de los registros, la división de funciones o la rotación de personal);
- una estrategia de reducción de riesgos: medidas adoptadas y previstas para reducir los riesgos;
- las medidas adoptadas el año anterior para hacer frente a los distintos riesgos y reducirlos.

Etapas 2. Establecer el diseño de controles aplicables a las operaciones relativas a Somalia – La primera fase del examen debería consistir en establecer y documentar el diseño de los sistemas de control interno existentes en las operaciones en Somalia. La Sede del PMA facilita orientaciones a las oficinas en los países sobre el diseño de mecanismos de control aplicables a operaciones grandes y complejas. Esos procedimientos y controles deberían abarcar todos los aspectos de las actividades del PMA, en particular las esferas esenciales de la contratación y la entrega y distribución de ayuda alimentaria. En todo examen debería evaluarse en qué medida esos controles son apropiados para el tipo de operaciones ejecutadas en Somalia.

24. Entre las medidas que habrían de adoptarse figuran las siguientes:

- obtener de la Sede del PMA un resumen de los procedimientos y controles financieros y operacionales clave que el Director Ejecutivo haya considerado aplicables a las operaciones realizadas en Somalia en las esferas de la contratación y la entrega y distribución de ayuda alimentaria.

Cabría esperar los resultados siguientes:

- procedimientos de contratación (en particular, modalidades de adjudicación de contratos, comprobación de los contratistas potenciales, listas de contratistas aprobados, procedimientos de lucha contra el fraude, seguimiento de la ejecución de los contratos);
- recomendaciones sobre el control de la entrega de alimentos (como los convoyes, almacenes, escoltas y grupos armados, y el pago de sobornos);
- recomendaciones sobre el modo de distribuir los alimentos y de verificar que se hayan entregado a los beneficiarios previstos (recurso a ONG asociadas y organismos gubernamentales, comprobantes de que los beneficiarios los

han recibido, supervisión por el PMA, entregas a granel y puntos de distribución), y

- recomendaciones de la Sede destinadas al director en el país sobre la autoevaluación de los controles para confirmar que están funcionando con eficacia.
- Considerar en qué medida podría mejorar el marco de control vigente y contribuir a hacer el seguimiento de las entregas el hecho de que el PMA se plantee la posibilidad de utilizar la tecnología de otras organizaciones de logística.

Etapa 3. Evaluar el funcionamiento de los controles previstos – *En relación con el marco de controles previstos, debería realizarse una evaluación para determinar en qué medida esos controles funcionaban correctamente en el momento en que se formularon las acusaciones, y cómo funcionan los controles que puede demostrarse que actualmente están en funcionamiento. Para ello la oficina en el país deberá facilitar elementos probatorios apropiados que permitan confirmar el funcionamiento de los controles. Además, para confirmar que se cumplieron las normas pertinentes, la oficina en el país debería explicar los procedimientos que adoptó para examinar periódicamente las operaciones en Somalia, incluidas las medidas de seguimiento. Este aspecto reviste especial importancia dado que la oficina en el país se encuentra en la vecina Kenya.*

25. Éstos serían algunos de los elementos de prueba que podrían aportarse:

- obtención de la oficina en el país de un análisis de los procedimientos y controles establecidos por la Sede y de su aplicación en Somalia;
- análisis del sistema empleado por la oficina en el país para asegurarse de que en Somalia se han aplicado esos procedimientos y controles, y
- verificación de los elementos de prueba, que podría abarcar la comprobación de las prácticas realmente utilizadas si las condiciones de seguridad lo permiten.

Cabría esperar los resultados siguientes:

- un análisis por etapas de los procedimientos y controles clave exigidos por la Sede y del modo en que se aplicaron en los procedimientos y controles adoptados en Somalia;
- una descripción de los procedimientos y controles utilizados por la oficina del PMA en Kenya y sobre el terreno, en Somalia, y elementos que prueben que esos procedimientos se respetaron (deberían incluir notas teóricas sobre los procedimientos, el manual local de procedimientos e informes periódicos de tramitación);
- visitas de seguimiento realizadas por inspectores independientes (entre otras cosas, para comprobar los procedimientos de almacenamiento y las existencias, examinar las operaciones de los asociados en la ejecución, revisar las tarjetas de racionamiento, realizar una evaluación de la actividad dentro del país y hacer el seguimiento de las visitas y las recomendaciones anteriores), e

- información detallada sobre las disposiciones de seguridad relativas al almacenamiento, el transporte y la distribución.

Etapa 4. Estudiar la eficacia general del entorno de control – Los elementos de prueba relativos a los riesgos y controles deberían examinarse para llegar a una conclusión sobre el cumplimiento por la oficina en el país de los procedimientos y controles previstos, y para determinar si se mantuvo un sistema eficaz de control interno, apropiado para los riesgos detectados. En caso de detectarse deficiencias, deberían cuantificarse las pérdidas que hubieran podido producirse.

26. Éstos serían algunos de los elementos probatorios que podrían aportarse:

- En los últimos años la OS ha realizado exámenes normalizados de las operaciones en Somalia y el servicio de inspección ha efectuado una investigación especial de las denuncias de los servicios informativos de Channel 4. Habría que examinar esos informes para extraer datos probatorios de que la oficina en el país ha respetado los procedimientos y controles establecidos.

Cabría esperar los resultados siguientes:

- una lista de recomendaciones y datos probatorios provenientes de la oficina en el país que confirmen que los problemas detectados se abordaron y resolvieron a satisfacción de la OS, y
- la cuantificación de todos los problemas detectados, para facilitar la evaluación de la eficacia en función de los costos de cualquier cambio propuesto

Etapa 5. Evaluar toda cuestión más amplia que incida en las operaciones del PMA – Toda cuestión que pueda plantearse en relación con el funcionamiento de los controles en Somalia debería analizarse en el contexto más amplio de las operaciones del PMA para sacar el máximo provecho del examen y aplicar las conclusiones al diseño y el funcionamiento de los controles sobre la distribución de productos alimenticios en otras operaciones del PMA.

27. Éstos serían algunos de los elementos probatorios que podrían aportarse:

- determinar las deficiencias en el marco de los controles establecido por la Sede;
- confirmar que se hayan aplicado los procedimientos instituidos por la Sede;
- determinar la idoneidad de las pruebas de que disponía el director en el país para confirmar que se habían establecido mecanismos de control y que éstos funcionaban de forma eficaz;
- respecto de las denuncias formuladas contra el PMA, determinar si permiten suponer que había deficiencias en los controles aplicados en Somalia o, más en general, en todas las operaciones del PMA, y
- respecto de la labor llevada a cabo por la OS y la oficina en el país, detectar las esferas en las que los controles quizá no se hayan aplicado debidamente o no hayan funcionado con eficacia.