

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 21 - 24 de octubre de 1996

INFORME DE LA LABOR REALIZADA POR LA OFICINA DE INSPECCIÓN E INVESTIGACIÓN DEL PMA (OEDI)

Tema 4 c) del
programa

Agosto de 1995 - julio de 1996



Distribución: GENERAL

WFP/EB.3/96/4-C

13 septiembre 1996

ORIGINAL: INGLÉS

Se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Por lo tanto, se ruega a los delegados y observadores que lo lleven consigo a las reuniones y se abstengan de pedir otros ejemplares

NOTA A LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su examen.

De conformidad con las decisiones adoptadas por la Junta Ejecutiva en su primer período de sesiones ordinario, relativas a los métodos de trabajo, los documentos elaborados por la Secretaría para remitirlos a la Junta son concisos y se centran en las decisiones. Las sesiones de la Junta Ejecutiva tendrán un carácter pragmático y en ellas se propiciará un mayor diálogo e intercambio de ideas entre las delegaciones y la Secretaría. La Secretaría proseguirá en su empeño por fomentar la aplicación de estos principios rectores.

Por consiguiente, la Secretaría invita a los miembros de la Junta que puedan tener dudas de carácter técnico respecto del presente documento a que se sirvan contactar con el(los) miembro(s) del personal del PMA que se indican en el párrafo inferior, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta. Este procedimiento ha sido concebido con objeto de facilitar la labor de la Junta a la hora de examinar el documento durante la sesión plenaria.

Los funcionarios del PMA encargados de coordinar el presente documento son los siguientes:

Director de la Oficina de Inspección A. Mornement tel.: 5228-2060
e Investigación (OEDI):

Oficial de Inspección: T. Carrodus tel.: 5228-2061

En caso de cualquier duda relativa al envío de documentos para la Junta Ejecutiva, sírvanse dirigirse al Empleado de documentos (tel.: 5228-2641).

INTRODUCCIÓN

1. En diciembre de 1994, la Directora Ejecutiva decidió establecer las funciones de inspección e investigación en el PMA. Este es un elemento clave para mejorar la "supervisión" en el Programa, que se suma a las mejoras introducidas en la Oficina de Auditoría Interna y en el Servicio de Evaluación. La Oficina de Inspección e Investigación (OEDI) se creó en julio de 1995, con la designación, para el cargo de Director de dicha Oficina, de un director en el país experimentado y con la contratación de un investigador profesional ajeno al Programa. Se seleccionó, además, a un Secretario/Ayudante de Investigación y la Oficina comenzó a desempeñar sus funciones en agosto de 1995 con estos tres funcionarios. El costo presupuestario total para el primer año se fijó en 370 000 dólares.¹

ORGANIZACIÓN Y ENLACE

2. La primera tarea consistió en organizar la oficina, establecer los procedimientos y capacitar al personal. Como parte del proceso de aprendizaje se hicieron visitas al Secretario General Adjunto de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, de las Naciones Unidas (Sr. Karl Th. Paschke) y a las Oficinas de Auditoría Interna de la FAO, el UNICEF y el FNUAP. También se visitaron las oficinas de inspección de varios gobiernos donantes, que ofrecieron asistencia, asesoramiento y material de capacitación.

PLAN DE TRABAJO

3. En consulta con la Oficina de Auditoría Interna y con los directores ejecutivos, la OEDI seleccionó aquellas esferas en las que el PMA parece hallarse en una situación de mayor riesgo de fraude y pérdidas. Los principales contratos adjudicados por la Sede se controlan y verifican de tal forma que hasta ahora no se han detectado irregularidades importantes, aunque esta cuestión continúa ocupando un lugar importante en el orden de prioridades. La OEDI ha prestado una gran atención al manejo de los fondos monetizados y a la adjudicación de contratos sobre el terreno. La otra esfera en la que pueden producirse pérdidas importantes es la relación entre el PMA y otros asociados en las operaciones, como los gobiernos hospedantes, los organismos de las Naciones Unidas y las ONG. Por consiguiente, la OEDI se ha dedicado a inspeccionar y recoger información sobre estas grandes esferas de riesgo. Estos fueron los criterios que se aplicaron para seleccionar las nueve oficinas en los países que han sido inspeccionadas.

INVESTIGACIONES SOBRE DESVIACIONES Y PÉRDIDAS DE ALIMENTOS

4. En su primer año de funcionamiento, la OEDI investigó once informes relativos a la desviación o pérdida de alimentos del PMA. Cuatro de las denuncias habían sido realizadas

¹ Salvo indicación en contrario, todos los valores monetarios se expresan en dólares EE.UU.



por personal del PMA y el resto por personal auxiliar y por oficiales. En tres ocasiones, la OEDI llegó al lugar donde se había producido la presunta desviación cuando aún no habían transcurrido 48 horas desde que recibiera la denuncia. Todas las denuncias se investigaron con la máxima atención.

5. Cinco de ellas carecían por completo de fundamento. En esos casos, la OEDI intentó (aunque no siempre lo consiguió) averiguar los motivos de la falsa acusación.
6. En cuatro de los casos, las denuncias tenían una cierta base, pero se había exagerado notablemente la magnitud de la transgresión, que consistía en la venta de alimentos por algunos beneficiarios. En todos esos casos se recomendó adoptar medidas correctivas, que se están aplicando, para reducir la cuantía vendida. Es inevitable, sin embargo, que se produzcan algunos episodios de esta naturaleza.
7. En un caso se descubrió que el método de contratar el transporte de alimentos, aunque era económico, no permitía un control suficiente por parte del PMA. Las pérdidas ascendían a menos del 1 por ciento y se recomendaron y realizaron diversos cambios. La OEDI realizó una segunda visita a esa zona 6 meses después y constató que, tal como se había previsto, se había construido un almacén del PMA completamente nuevo, que funciona a pleno rendimiento. Además, el personal del PMA y del contratista de toda la región había recibido capacitación adicional.
8. En el último caso, notificado por un funcionario del PMA, se averiguó que el personal encargado de la dirección de proyectos en un departamento del gobierno anfitrión estaba vendiendo a comerciantes alimentos del proyecto del PMA. Con ayuda del Gobierno, y por medio de la policía local, el inspector recuperó una gran parte de los alimentos. El gobierno anfitrión efectuó, a título graciable, un pago de 20 000 dólares al proyecto en concepto de compensación por los alimentos perdidos. A continuación, el proyecto fue totalmente reorganizado y se adoptaron medidas disciplinarias contra los funcionarios públicos responsables. Se han aplicado todas las recomendaciones de la OEDI, se ha ajustado la ración de alimentos y el proyecto se está ejecutando de nuevo con toda normalidad.

INVESTIGACIONES CONJUNTAS CON LOS ASOCIADOS

9. Prácticamente todas las operaciones del PMA se realizan en colaboración con un departamento del gobierno anfitrión y/o con una o más ONG. Esta colaboración se basa en acuerdos escritos que tienen en cuenta las condiciones locales. Las oficinas del PMA en los países y los directores regionales tienen que asegurarse de que los asociados cumplen las obligaciones que han contraído. Dado que estas relaciones se basan en una cooperación estrecha y en una gran dosis de buena voluntad, existe el peligro de que las oficinas en los países pierdan la objetividad y olviden su función de control en las iniciativas de cooperación. La OEDI ha ayudado a los directores regionales investigando cuatro casos en los que las relaciones con los asociados suscitaban inquietud. Los ejemplos que se citan a continuación ilustran el trabajo que se ha realizado:
10. **Caso A.** En un importante proyecto de alimentación escolar, el personal del PMA comprobó que se estaba vendiendo aceite vegetal en el mercado local. Los oficiales del proyecto y del Gobierno habían hecho cuanto estaba en su mano para impedir que el personal de la oficina del PMA en el país pudiera llevar a cabo una inspección minuciosa y sin previo aviso. Por su parte, el Gobierno no había realizado auditoría o investigación alguna. La investigación interna efectuada por la OEDI puso de manifiesto que el proyecto había perdido dinero como consecuencia de un complicado intercambio de productos básicos, consistente



en distribuir a los niños productos baratos en lugar del trigo y el aceite de calidad suministrados por el PMA. La OEDI consiguió que la dependencia de investigación del Gobierno tomara cartas en el asunto y después de efectuar dos visitas fue posible recuperar 2,2 millones de dólares, que pagó a los fondos del proyecto un contratista que estaba en connivencia con el Director de Proyectos del Gobierno. En la actualidad, la oficina del PMA en el país tiene plena capacidad de supervisión, se está formulando de nuevo todo el proyecto y se han adoptado medidas disciplinarias contra los funcionarios públicos. Este caso aún no se ha cerrado, ya que el PMA insiste en que para que se aprueben nuevos envíos la nueva formulación del proyecto debe haber sido aceptada en todos sus extremos.

11. **Caso B.** En otro país, la Cruz Roja nacional es el principal socio operativo del PMA. La imposibilidad de verificar las cuentas de la Cruz Roja indujo al director en el país a solicitar ayuda. El PMA estaba pagando alrededor de dos millones de dólares anuales por los servicios prestados, pero la OACNUR, la Federación Internacional de la Cruz Roja (IFCR), y otras organizaciones también estaban aportando fondos a la Cruz Roja nacional. Se entró en contacto con la IFCR, en Ginebra, y esta organización designó a un representante especial que acompañó a los miembros de la OEDI al país en cuestión. La OACNUR también cooperó en la inspección, que permitió descubrir algunas irregularidades, como pagos a funcionarios públicos, exceso de personal y, en algunos casos, doble financiación por diferentes donantes. El Gobierno se comprometió inmediatamente por escrito a aceptar una auditoría externa e interrumpir los pagos a los funcionarios. La organización de una inspección conjunta permitió supervisar las cuentas y la documentación de todos los asociados, tanto del PMA y la IFCR, como de la OACNUR y la Cruz Roja nacional, objetivo que el director en el país no podría haber conseguido de haber actuado por sí solo. Aunque se llegó a la conclusión de que las pérdidas eran de pequeña cuantía, el problema se estaba agravando. Si se facilita la tarea de supervisión y se realizan periódicamente auditorías externas se podrá evitar el riesgo de que vuelvan a registrarse pérdidas. La primera auditoría aún no ha concluido, pero con toda probabilidad será de gran utilidad para el director del PMA en el país.

GESTIÓN DE LAS OFICINAS EN LOS PAÍSES

12. El Informe Mckinsey de 1994, los auditores externos y los informes de diferentes donantes han puesto de relieve la existencia de algunas deficiencias en la gestión de las oficinas en los países. Por ello, se seleccionaron nueve oficinas en los países para efectuar una labor de inspección. Aunque las inspecciones debían durar una semana, en algunos casos se prolongaron durante más tiempo. Cada oficina nacional del PMA tiene sus peculiaridades y la finalidad es averiguar y solucionar los problemas conjuntamente con el director en el país y con el director regional. A continuación se indican las materias esenciales que fueron objeto de investigación:
13. **Fondos monetizados.** Se examinó retrospectivamente la rentabilidad de la monetización en determinados casos. Algunas de las operaciones de monetización habían sido mucho más rentables de lo previsto en la fase de planificación, pero en dos casos concretos habían resultado menos satisfactorias. Se extrajeron importantes enseñanzas de las que se hizo partícipe a los directores correspondientes. A menudo, la monetización es el único medio de conseguir los fondos necesarios para hacer operativo un proyecto de ayuda alimentaria. Sin embargo, la actitud y las normas y reglamentos del país anfitrión son las claves del éxito. La disposición a aceptar la venta libre y abierta y el momento en que se efectúa la monetización son de importancia crucial. La imposición de derechos portuarios inesperadas o el uso de tipos de cambio artificiales pueden tener una influencia decisiva. Antes de llevar a cabo una



operación de monetización, es esencial que el PMA tenga constancia por escrito, y de forma pormenorizada, de cuáles son los gravámenes de los que estará exento.

14. **Procedimientos bancarios.** La Oficina de Auditoría Interna y la Dirección de Finanzas han trabajado intensamente para mejorar el control de las cuentas bancarias en el campo, tanto por lo que respecta al dinero del PMA como a los fondos generados, de los que son titulares las autoridades del proyecto. La OEDI llevó a cabo exhaustivas comprobaciones en las nueve oficinas en los países inspeccionadas y en cuatro de ellas descubrió que los procedimientos no eran satisfactorios, en todos los casos debido a la mala gestión del personal de campo. A raíz de las inspecciones se adoptaron inmediatamente medidas correctivas para educar al personal y sentar sobre una base firme los arreglos bancarios. Si estas inspecciones se traducen en una formulación más adecuada de las directrices en la Sede y en una mayor conciencia de los riesgos existentes, será posible mejorar la gestión en las restantes oficinas en los países.
15. **Manejo de los alimentos.** En general, se encontró que el manejo y almacenamiento de los alimentos eran satisfactorios, pero las inspecciones revelaron dos problemas importantes y muchos aspectos susceptibles de mejora respecto de los cuales se tomaron medidas correctivas. En los casos necesarios se ha impartido capacitación adicional y la OEDI está haciendo una labor de seguimiento para velar por el cumplimiento de las recomendaciones.
16. **Relaciones humanas.** En varios casos, las inspecciones ofrecieron la posibilidad de resolver conflictos e incomprensiones. En particular, se descubrió que en algunas oficinas en los países el personal no celebraba reuniones periódicas y que las especificaciones de los trabajos y la asignación de tareas no eran claras. Los inspectores insistieron en que se subsanaran esas deficiencias y luego han verificado la aplicación de sus recomendaciones.

SERVICIO DE INFORMACIÓN CONFIDENCIAL

17. El PMA emplea a gran número de voluntarios de las Naciones Unidas, oficiales profesionales subalternos y personal local, que están bajo la supervisión directa de los directores en los países o de los funcionarios superiores en la Sede. Anteriormente, estas personas idealistas, fuertemente motivadas, sólo podían cuestionar las decisiones o actuaciones de sus superiores a través de la jerarquía administrativa. Se considera que este personal subalterno de campo es la mejor fuente de información sobre posibles fraudes y pérdidas graves y en consecuencia se está llevando a cabo un gran esfuerzo para establecer un contacto directo con esas personas.
18. La OEDI ha establecido una línea de fax y teléfono confidencial para recibir información de todas las fuentes e investigarla. Además, ha entrevistado individualmente a una gran parte de los 600 funcionarios de la Sede y al personal de las 18 oficinas en los países. Esta línea, que permite un contacto inmediato, es análoga a la que han establecido la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de las Naciones Unidas y las oficinas nacionales de los inspectores generales.
19. Se recibieron en total 46 informes, 18 de los cuales eran inexactos o carecían de interés. En estos casos, la respuesta al reclamante fue útil como medio de dar a conocer los procedimientos y reglamentos.
20. Varios de los 28 informes restantes aportaron importantes indicaciones sobre esferas de riesgo y de mala administración. Tres denuncias presentadas por funcionarios permitieron descubrir sendos casos de fraude. A raíz de las investigaciones de la OEDI, un profesional



contratado hubo de restituir 537 dólares y su contrato fue rescindido. Por lo que respecta a otro funcionario, se descubrió que las acreditaciones educativas que había presentado en el momento de ser contratado eran falsas y presentó inmediatamente su renuncia. Además, a causa de la mala gestión y del control deficiente que se hizo patente en el curso de las inspecciones realizadas, tres directores en los países fueron excluidos del Programa.

DISUASIÓN

21. La OEDI, además de prestar atención a aspectos importantes como la monetización y la desviación de alimentos, que han constituido la parte central de su tarea, se ha ocupado de problemas de naturaleza ética. Se ha perseguido la utilización inadecuada de vehículos oficiales por los directores en los países y el personal sobre el terreno. Tres de dichos directores fueron obligados a pagar sumas de hasta 7 000 dólares por haber utilizado los vehículos oficiales para uso privado. En la Sede se descubrió que las llamadas telefónicas privadas no se registraban como tales, de manera que su costo fuera sufragado por los funcionarios. Como resultado de las recomendaciones de la OEDI, se implantó un nuevo sistema, con controles, que funciona satisfactoriamente desde hace seis meses. Se han comprobado también otros aspectos como el registro correcto de las licencias y la mala utilización de la maquinaria de oficina y de la valija oficial. No se han encontrado pruebas de que los abusos estén muy extendidos, pero se ha tomado conciencia de las estrictas normas éticas exigidas.

CONCLUSIONES

22. En su primer año de funcionamiento, la OEDI ha llevado a cabo nueve inspecciones importantes en oficinas en el campo en las que creía que existía un riesgo elevado de fraude, pérdidas o mala gestión. En dos de esos casos se habían registrado pérdidas y se recuperaron en total 2,25 millones de dólares, y en otros dos casos se contrataron los servicios de auditores externos, que aún no han presentado sus conclusiones.
23. Se efectuaron dos investigaciones importantes sobre la administración de los alimentos y las pérdidas de productos. Aunque se llegó a la conclusión de que las críticas dirigidas al PMA carecían de fundamento, esas investigaciones no fueron inútiles, pues permitieron conseguir mejoras y capacitar al personal.
24. Todo el personal directivo del PMA acepta que las funciones de inspección e investigación son necesarias y permitirán realizar una gestión más transparente, aunque el nivel de fraude y pérdidas descubierto hasta la fecha es relativamente reducido teniendo en cuenta la cuantía de los fondos que se manejan. Esto ya ha fomentado una nueva conciencia sobre el riesgo de fraude. La Directora Ejecutiva ha dado instrucciones al personal directivo para que aplique las recomendaciones de la OEDI en un período máximo de tres meses, y hasta el presente se han cumplido 81 de las 110 recomendaciones formuladas. Este año de trabajo ha permitido conseguir mejoras, especialmente en lo que respecta a los fondos monetizados. De gran importancia es también el factor de disuasión.



