

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 19 - 22 de octubre de 1998

ASUNTOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTARIOS

Tema 4 del programa

INFORME DE LA OFICINA DEL INSPECTOR GENERAL

**Informe sobre las Actividades de
inspección (agosto 1996–diciembre
1997)**



Distribución: GENERAL

WFP/EB.3/98/4-B

1 septiembre 1998

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 PARA LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva a efectos de información.

De conformidad con las decisiones adoptadas por la Junta Ejecutiva en su primer período de sesiones ordinario de 1996, acerca de los métodos de trabajo, la documentación que prepara la Secretaría para la Junta es concisa y se centra en aquellos aspectos que facilitan la toma de decisiones. Las sesiones de la Junta Ejecutiva han de tener una orientación práctica y propiciar el diálogo y el intercambio de ideas entre las delegaciones y la Secretaría. La Secretaría no cejará en su empeño de impulsar estos principios rectores.

Por consiguiente, la Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse al personal del PMA que se indica a continuación, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta. Este procedimiento facilitará el examen del documento durante la sesión plenaria de la Junta.

El funcionario del PMA encargado de coordinar el presente documento es:

Inspector General: F. Gazzoli tel.: 066513-2060

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase al Empleado de documentos y reuniones (tel.: 066513-2641).



INTRODUCCIÓN

1. El primer informe del Inspector General (WFP EB.3/96/4-c) recogía la labor realizada entre agosto de 1995 y julio de 1996. La Junta Ejecutiva decidió que, en el futuro, el Inspector General debía informar cada dos años, coincidiendo con el informe sobre las cuentas comprobadas del PMA. Algunos representantes pidieron que los futuros informes incluyeran más detalles sobre los conocimientos adquiridos de las inspecciones, que podían ser de utilidad para otras organizaciones de las Naciones Unidas, así como para el PMA. La Junta subrayó particularmente la importancia del “efecto disuasorio” de la labor del Inspector General.
2. Este informe, por consiguiente, abarca el período comprendido entre agosto de 1996 y diciembre de 1997, cuando se cerraron las cuentas bienales del PMA. El primer Inspector General del PMA se retiró al final de 1997; en enero de 1998 se nombró uno nuevo. Recientemente se ha nombrado un nuevo Oficial de Inspección. El costo del presupuesto anual de la Oficina del Inspector General (OEDI) asciende a 372 000 dólares¹.

OBJETIVOS DEL TRABAJO

3. En 1995 la Directora Ejecutiva creó la Oficina del Inspector General con objeto de evitar en lo posible el fraude, la mala administración y la malversación en las operaciones del PMA en todo el mundo. Bajo la dirección de la Junta Ejecutiva y con el asesoramiento de los directores ejecutivos, el Inspector General estableció para el período de estos 17 meses (de agosto de 1996 a diciembre de 1997) los amplios objetivos de trabajo siguientes.

Disuasión

4. Uno de los mejores sistemas para impedir el fraude, la malversación y la mala administración, es recurrir a la detección rápida y la aplicación de medidas correctivas. Por desgracia, la experiencia de las oficinas de todo el mundo encargadas de la detección y procesamiento del fraude enseña que el fraude puede ser tan complejo que, incluso disponiendo de recursos humanos ilimitados para concluir un solo caso pueden ser necesarios varios años. Las operaciones de urgencia del PMA a veces son cortas e incluso después de 12 meses es muy probable que el personal sobre el terreno en cuestión haya sido trasladado o haya abandonado el Programa.
5. Por consiguiente, el Inspector General del PMA debe tratar de reaccionar con rapidez ante informes que susciten la más mínima sospecha de cualquier irregularidad. El primer objetivo del trabajo de la Oficina del Inspector General (OEDI) es responder en el plazo de una semana a cualquier notificación de que existe un problema grave, si es necesario mediante una visita sobre el terreno para ayudar a los supervisores directos a buscar una solución inmediata. Luego tal vez se hayan de emprender acciones disciplinarias o medidas administrativas para exonerar o trasladar personal, a fin de evitar futuras pérdidas.

¹ Todos los valores monetarios se expresan en dólares EE.UU.



Recuperaciones

6. Siempre que sea posible, la OEDI debe actuar con rapidez para ayudar al personal directivo a recuperar pérdidas de alimentos o dinero. Tras recuperar 2,25 millones de dólares EE.UU. En su primer año de existencia, la OEDI tenía la misión de actuar inmediatamente ante la sospecha de casos de pérdidas, no sólo para detenerlas, sino también para recuperar lo que se hubiera malversado.

Mejora de los procedimientos de gestión

7. Cuando hay alguna irregularidad, normalmente la responsabilidad no recae sobre una sola persona. Con frecuencia se debe a una deficiencia en los procedimientos orgánicos establecidos del PMA o a un vacío entre los sectores de responsabilidad de distintos directores. Habida cuenta de los importantes cambios orgánicos que se están introduciendo, la Directora Ejecutiva ha pedido concretamente al Inspector General que identifique las lagunas en los sistemas generales de gestión y funcionamiento del PMA que puedan producirse como consecuencia de la descentralización y el cambio administrativo.

Enseñanzas aprendidas

8. En los dos primeros años de funcionamiento, se aprendió mucho en la OEDI sobre posibles irregularidades. En los seis últimos meses de 1997, se pidió al Inspector General saliente que facilitase las enseñanzas obtenidas al mayor número posible de Directores en los países y funcionarios directivos.

VISITAS A LAS OFICINAS EN LOS PAÍSES

9. Periódicamente se realiza una evaluación del riesgo en colaboración con los Auditores Internos. Los inspectores y auditores planean visitas sobre el terreno a las oficinas del PMA cuando el riesgo de irregularidades es más alto. La mayor parte de las visitas de inspección se realizan con un plazo de preaviso muy breve en respuesta a una solicitud de los directores interesados, o como resultado de denuncias procedentes de otras fuentes, en particular del personal subalterno del PMA. Durante este período se inspeccionaron 14 oficinas del PMA en los países. En la mayoría de los casos, se pudo resolver el problema y demostrar o refutar la denuncia en un plazo relativamente corto. Sin embargo, en dos casos (Afganistán y Nicaragua) hubo que realizar investigaciones que se prolongaron durante varios meses.

Uso indebido de vehículos y equipo oficiales

10. En el informe anterior de la OEDI se señalaba que cinco miembros del PMA habían sufrido medidas disciplinarias o se les había obligado a devolver varios miles de dólares al Programa por el uso privado de vehículos o equipo oficiales. En los 14 países que se visitaron posteriormente sólo se descubrió un caso leve de uso indebido. Las normas y reglamentos se han aclarado y difundido. El uso correcto o indebido de los vehículos oficiales puede ser un aspecto relativamente secundario de las operaciones del PMA en todo el mundo, pero el personal sobre el terreno ha recibido y entendido claramente el mensaje; el PMA no tolera el uso indebido de ninguno de sus recursos. Éste es un ejemplo del valor disuasorio de la OEDI.



Afganistán

11. La inspección en el país y la posterior investigación de las operaciones del PMA en el Afganistán requirió más de 90 días-funcionario de trabajo. Por razones diplomáticas y jurídicas, en el transcurso de una investigación no se suelen mencionar el país ni las personas involucradas. En este caso, sin embargo, periodistas investigadores que visitaban el país publicaron un informe “*Sobre los esfuerzos para terminar con el robo y la corrupción que aprovechan los señores de la guerra afganos a costa del hambre*” (Guardian International News, 22 de febrero de 1997). Como se informa en el artículo, el Inspector General realizó una inspección detallada en Mazar-i-Sharif y otras bases del PMA en el Afganistán en noviembre/diciembre de 1996 y enero de 1997.
12. En el Afganistán, el PMA está trabajando en medio de una guerra civil y en condiciones de enorme inseguridad y amenaza física. En las regiones donde trabaja el PMA hay tres administraciones beligerantes independientes. El principal grupo de beneficiarios del PMA es el de mujeres y niños. Dado que ninguna administración tiene capacidad para actuar como interlocutora del PMA, éste ha tenido que recurrir a las ONG. La inspección descubrió que algunas de las ONG locales, con las cuales estaba trabajando el PMA, eran simplemente “fachadas” de contratistas comerciales. En varios casos, en proyectos de construcción de carreteras y de otro tipo del PMA se estaba utilizando maquinaria en lugar de aplicar métodos de utilización intensiva de mano de obra. Los alimentos del PMA se vendían en el mercado para pagar la maquinaria.
13. No se pudo demostrar que ningún miembro del PMA se hubiese beneficiado de este abuso. Sin embargo, con frecuencia los alimentos no llegaban directamente a los beneficiarios previstos. Algunas de las ONG y los señores de la guerra que las protegen indudablemente se estaban aprovechando de ello.
14. Se comprobó que varios funcionarios con contratos internacionales del PMA de corta duración habían estado demasiado tiempo. Se consideró que la integridad y eficacia de varios miembros del personal era cuestionable. Siete funcionarios abandonaron el Programa en 1997, la mayoría al final de sus contratos de corta duración. Por otra parte, hay que dejar constancia de que se observó que la mayor parte del personal del PMA estaba realizando una labor excepcional. Los contratos de estas personas se renovaron y algunas han ascendido.
15. Ahora se ha reforzado la operación del PMA en el Afganistán con un nuevo director en el país. Numerosas organizaciones internacionales habían tenido que suspender sus operaciones en el Afganistán debido a la guerra civil. En el momento de redactar el presente informe, las Naciones Unidas están adoptando otras medidas para reducir sus actividades en este país. Para el PMA representa una de las zonas de mayor riesgo, con varios funcionarios asesinados, secuestrados, atrapados en emboscadas y heridos. La atmósfera amenazadora y el peligro real que afrontan afecta a todo el personal nacional e internacional del Programa, en particular a las mujeres. Sin embargo, la mayor parte de los alimentos del PMA han llegado a manos de los beneficiarios previstos. El riesgo que conlleva parece justificado en vista de la situación de peligro que afrontan las personas más pobres.

Falsificación reclamaciones de gastos de viajes

16. La segunda investigación detallada comenzó como una simple inspección de la oficina en el país. La actuación del PMA en el país parecía ser satisfactoria, pero se detectaron algunas anomalías en las reclamaciones de los gastos de viaje. Inicialmente la persona afectada negaba la infracción. En definitiva, fue necesario dedicar más de 100 días de



investigación a la localización de los registros realizados durante dos años en diferentes lugares de destino para llegar a la verdad. Al final se demostraron tres casos de fraude. La cantidad total ascendía a unos 13 000 dólares. La persona afectada fue obligada a devolver el dinero y abandonar el Programa.

Pérdidas de dinero en efectivo

17. En muchos de los países en los que trabaja el PMA hay que pagar las mercancías y servicios con dinero en efectivo. El dinero se tiene que enviar por transporte terrestre o aéreo mediante mensajeros, que con frecuencia, son funcionarios en viaje de servicio. El lugar de destino en el que se necesita dinero suele ser un país en guerra civil o con una policía y unos servicios de seguridad prácticamente inexistentes. Siempre que es posible, el PMA utiliza el sistema bancario nacional. Sólo cuando la infraestructura ha dejado de funcionar el Programa se ve obligado a trabajar con dinero.
18. El PMA ha concertado un seguro eficaz para proteger el dinero en tránsito. Se registran todos los movimientos de dinero y se paga una prima. Los aseguradores han pagado varias reclamaciones. Sin embargo, una vez que el dinero llega a la oficina del PMA, raramente es posible lograr un seguro a todo riesgo. En condiciones de guerra y contiendas civiles es enormemente difícil definir todos los riesgos, y se ha observado que cuando no se puede conseguir un seguro local el seguro internacional, aunque se pueda contratar, es enormemente costoso y no resulta rentable.
19. Se investigaron todos los casos de robo o pérdida de dinero en efectivo. En tres casos se comprobó que había habido negligencia por parte del personal del PMA y los funcionarios reembolsaron el dinero. En un caso no se renovó el contrato. En otro caso se ha pasado factura al funcionario y el asunto está todavía en proceso. En otros casos, en particular cuando se capturó personal del PMA a punta de pistola, no se detectó negligencia y no se pudo recuperar el dinero. La pérdida total de dinero hasta ahora es inferior a una milésima del uno por ciento del dinero en efectivo que se maneja.
20. Ahora se han revisado y vuelto a publicar las normas y directrices. El PMA ha invertido dinero también en mejores cajas de seguridad, de doble control, de manera que ningún miembro concreto del PMA corra personalmente el riesgo (y asuma la responsabilidad) de la única llave de una caja de seguridad con una suma grande de dinero en efectivo del PMA. También se han simplificado y vuelto a publicar las normas relativas al dinero en tránsito. En particular, ahora hay una definición clara de la oficina encargada de contratar el seguro de cada envío. Al mismo tiempo que se protege el dinero confiado al PMA, es también muy importante reducir al mínimo el riesgo de los funcionarios del Programa que manejan el dinero. Este es un importante asunto permanente que se inspeccionará regularmente.

Robo de equipo de urgencia no alimentario en Nairobi

21. Una investigación prolongada sobre la pérdida de equipo del almacén de logística supuestamente seguro del PMA en Nairobi no dio como resultado una recuperación importante. Sin embargo, la investigación, en la que intervinieron personal de seguridad de las Naciones Unidas, la policía de Kenya y un representante de la Oficina de Servicios de Control Interno de las Naciones Unidas, repartió proporcionalmente las culpas. La cuestión más importante es que se obtuvieron enseñanzas valiosas. El mantenimiento de la seguridad de los almacenes en los países de alto riesgo es una tarea primordial para el PMA. El personal en los países dedica una gran cantidad de tiempo y esfuerzo a buscar la



manera de proteger los bienes confiados al PMA. Esta es una cuestión muy técnica que no se tratará aquí.

22. Sin embargo, pueden ser interesantes los puntos siguientes. Si las llaves de unas instalaciones de almacenamiento se pueden copiar localmente, el almacén es vulnerable, es decir, un candado bueno suele ser mejor que muchos malos. La ausencia de instrucciones escritas precisas en las que se detalle quién está autorizado a abrir el almacén, o incluso la presencia de un guardia armado las 24 horas del día, no garantiza el control del acceso. Es esencial una alarma industrial avanzada con registro electrónico de los acontecimientos, aunque sólo en manos de operadores competentes y con la vigilancia de supervisores.

Recuperación de 1,16 millones de dólares en efectivo

23. La oficina del PMA en Angola fue objeto de un fraude internacional complejo. Estafadores internacionales que operaban en Bélgica y Sudáfrica, con conexiones en Angola a través del comercio de diamantes, encargaron el robo de documentos, papel timbrado y fotocopias de firmas de la oficina del PMA en Luanda. Desde Luanda se enviaron por fax comprobantes de pago falsificados y un banco internacional muy prestigioso que lleva las cuentas del PMA en Angola los aceptó. El banco efectuó dos pagos a compañías de Sudáfrica, uno de 670 000 dólares y otro de 490 000. Varios días más tarde, la oficina del PMA en Angola recibió un estado de cuentas del banco y descubrió el fraude. El Director en el país se puso inmediatamente en contacto con el Inspector General. Éste se dirigió a las autoridades del Gobierno de Sudáfrica, que estuvieron de acuerdo en colaborar. La OEDI dio instrucciones por fax a abogados de Sudáfrica y Suiza en un plazo de 24 horas. El Inspector General viajó a Suiza y demostró al banco que sus empleados habían cometido el error de aceptar un comprobante falsificado enviado desde un fax público de Angola sin controlarlo con el PMA.
24. En nombre del PMA se obtuvo del Tribunal Superior de Sudáfrica la orden de bloquear temporalmente todas las cuentas bancarias de las dos compañías interesadas. Luego, el Inspector General viajó a Sudáfrica. Los fiscales y la policía interrogaron a los directores de las dos compañías en presencia del PMA y se recuperó gran parte del dinero. Ambas cerraron en tres meses, debido a que los bancos las llevaron a la bancarrota. Después, el Inspector General, acompañado del fiscal y policía de Sudáfrica, se dirigió en un avión del PMA a Angola, para que se reunieran con sus contrapartes. Se trataba de la primera cooperación transnacional entre oficiales de policía y fiscales, que ambos gobiernos saludaron como un valioso precedente.
25. El resultado final para el PMA fue que el banco devolvió el dinero robado y pagó los intereses correspondientes. El banco pagó asimismo los costos jurídicos del PMA en Suiza y Sudáfrica y reembolsó al PMA los gastos de viaje en que había incurrido la OEDI. Informó al PMA que habían despedido al director del banco afectado y que a su Director General se le había concedido una jubilación anticipada. Se sustituyó al contable del PMA en Angola. El Programa adquirió una experiencia importante. Las directrices de la Dirección de Finanzas basadas en los resultados de la OEDI, deberán impedir la posibilidad de un fraude semejante en el futuro. Que se sepa, nunca se había producido un fraude de este tipo contra el PMA, pero ha habido algunos intentos.



DENUNCIAS CONTRA EL PMA

26. El personal del PMA, y también el propio PMA, son con frecuencia objeto de denuncias de mala administración o fraude. El Inspector General tiene una línea de fax confidencial que es el centro de coordinación para recibir e investigar estas denuncias, que siempre se toman seriamente. Los rumores sin fundamento y las cartas anónimas son difíciles de manejar, pero son elementos desagradables. La OEDI ha dedicado alrededor del 20 por ciento del tiempo a la investigación de denuncias. Algunos de los casos y la mayoría de las cartas anónimas parecían basarse más en una animosidad personal que en hechos.
27. Se comprobó que en tres de los 65 casos investigados la información pasada al Inspector General tenía una base. Tras la investigación, el PMA tomó medidas disciplinarias. Por ejemplo, se descubrió que un funcionario en un lugar de destino difícil, por otra parte competente, estaba explotando un negocio de comunicaciones privado, utilizando su rango diplomático para importar el equipo necesario. Tuvo que abandonar el Programa.
28. En los otros casos, sin embargo, se consideró que las denuncias carecían de fundamento. Por ejemplo, las denuncias graves contra el director de la oficina del PMA en un país requirieron una investigación detallada sobre el terreno. Se descubrió que eran totalmente obra de una persona que había trabajado en el PMA, pero cuyo rendimiento fue considerado insatisfactorio y el comité de selección local no la propuso para un contrato más largo al final del período de prueba. Esta persona había escrito una carta anónima a la Sede del PMA.

En la Sede del PMA

29. Muchos de los problemas que surgen en las oficinas en los países no son exclusivos de una sola. En la estructura de la Sede del PMA se han realizado cambios importantes con objeto de mejorar las operaciones sobre el terreno. Los auditores internos y externos han formulado numerosas recomendaciones constructivas, que se están aplicando. El problema práctico es que, una vez introducidas las mejoras, cuando el personal cambie pueden producirse lagunas. El Inspector, mediante visitas no oficiales a sectores operativos básicos de la Sede, ha señalado posibles problemas y advertido de ellos. También en este caso ha sido con frecuencia el personal subalterno muy joven quien ha señalado a la OEDI dónde se ha producido un vacío o problema. Actuando como un detector de dificultades, el Inspector General ha logrado avisar a tiempo a los directores para que adoptasen medidas correctoras. Por consiguiente, el mérito de la solución del problema es de los directores correspondientes y sería injusto señalar casos detallados en el presente documento.

ENSEÑANZAS APRENDIDAS

30. En 1997 se celebraron una serie de seminarios sobre gestión de la capacitación y reuniones de grupos. El Inspector General saliente asistió a tres, combinando normalmente la reunión con una inspección en la oficina del PMA correspondiente. Se prepararon notas informativas, que se han enviado a los directores y al personal directivo de los países y se han utilizado en otras reuniones. Aunque se detallaban numerosas recomendaciones relativas a cuestiones como el manejo del dinero en efectivo, la seguridad de las llaves y el seguimiento de los beneficiarios, se formularon dos recomendaciones específicas a cada uno de los directores y del personal directivo.



31. El primer punto fue subrayar que la misión de los directores en los países consiste en entregar los alimentos a las personas pobres afectadas por el hambre. Se deben superar los obstáculos. Si no fuera posible conseguirlo siguiendo al mismo tiempo todas las directrices y reglamentos del PMA, los directores en los países deben decidir en favor de los beneficiarios. Sin embargo, tienen que hacer constar por escrito cómo y por qué no se aplicaron los reglamentos. Este registro de la decisión administrativa del director se debe conservar en un archivo y enviar copias al supervisor encargado y, si procede, a la Dirección de Finanzas.
32. El segundo es reducir la burocracia. Resulta asombroso observar que, mientras la Directora Ejecutiva estaba reduciendo la burocracia al más alto nivel, el personal directivo joven se afanaba en idear nuevos sistemas complejos.
33. La oficina en el país más criticada por la falta de seguimiento por contacto con los beneficiarios fue también la que estableció las normas y reglamentos burocráticos más complejos. En cada uno de los puestos secundarios se debían compilar formularios con una frecuencia diaria, semanal y mensual y enviarlos a la oficina en el país. Por consiguiente, el personal de esta oficina estaba demasiado sobrecargado de trabajo para visitar los puestos secundarios y el personal destacado del PMA pasaba un tiempo excesivo escribiendo en la oficina y demasiado poco con los beneficiarios.

ENLACE CON OTROS ORGANISMOS

34. Aunque el PMA fue la primera organización de las Naciones Unidas que estableció un Inspector General, otras están ahora siguiendo el ejemplo. Es importante asegurar que todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas adopten un criterio firme semejante contra la malversación y el fraude. El PMA asistió en 1997 a un excelente seminario de capacitación organizado por el PNUD en colaboración con la Oficina de Servicios de Control Interno de las Naciones Unidas. El Inspector General del PMA se reunió también con auditores e inspectores de la Dependencia Común de Inspección y de otros organismos con sede en Ginebra. La OEDI ha mantenido también conversaciones útiles con Miembros de la Junta y representantes de los gobiernos de numerosos países. El Inspector General mantuvo conversaciones con el Subsecretario General de la Oficina de Servicios y Control Interno y una estrecha relación con su personal en general.

CONCLUSIÓN

35. La Oficina del Inspector General está ahora firmemente establecida en el PMA. El personal directivo de todos los niveles en la Sede y en los países saben que se inspeccionará su labor y comportamiento. Muchas oficinas en los países han expresado su apoyo al trabajo realizado por el Inspector General. Las funciones de auditoría y evaluación, establecidas desde hace tiempo, seguirán siendo los principales mecanismos de supervisión detallada. No se prevé aumentar el tamaño de la oficina del Inspector General. Las actividades de inspección e investigación pueden ser nuevas para el sistema de las Naciones Unidas, pero siempre han sido un componente esencial de las administraciones de los gobiernos nacionales.
36. Gracias a una actuación rápida y decisiva, el Inspector General ha podido recuperar más de 3,6 millones de dólares en los dos años y medio que lleva en funcionamiento el puesto.



Si bien el efecto disuasorio es importante, el Inspector General no puede trabajar solo. La Directora Ejecutiva y el personal ejecutivo han proporcionado la iniciativa necesaria para realizar el cambio desde un programa de desarrollo orientado principalmente de arriba a abajo a una organización delegada responsable, capaz de reaccionar con rapidez. Se está facultando ahora a las oficinas en los países para que emprendan una acción ejecutiva independiente. El apoyo de la inspección y la investigación es un componente esencial de dichos cambios. Con la experiencia adquirida en muchas oficinas diferentes, el Inspector ha transmitido las ideas y las enseñanzas aprendidas en un país en beneficio de todos.

