

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 21-25 de octubre de 2002

ASUNTOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTARIOS

Tema 5 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.3/2002/5-F

13 septiembre 2002

ORIGINAL: INGLÉS

INFORME DE LA OFICINA DEL INSPECTOR GENERAL (2000-2001)

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, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Oficial Encargado, Oficina de Servicios Sr. D. Nelson
de Supervisión (OEDO):

tel.: 066513-2045

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).



Resumen



De conformidad con el Artículo VI, párrafo 2) b) viii), del Estatuto del PMA, la Junta recibe un informe bienal sobre inspecciones e investigaciones para su consideración y transmisión a la Oficina de Servicios de Control Interno de las Naciones Unidas (OIOS), según lo dispuesto por la Junta en su decisión 1996/EB.3/3. El presente informe es el cuarto de la Oficina del Inspector General y abarca el período comprendido entre enero de 2000 y diciembre de 2001.

En este documento:

- se resumen las investigaciones e inspecciones realizadas y la repercusión de éstas;
- se informa del total de recuperaciones correspondiente al período, que asciende a más de 800.000 dólares EE UU;
- se facilita información sobre el establecimiento de la Oficina de Servicios de Supervisión (OEDO); y
- se expone la cooperación con otros servicios de supervisión y gobiernos hospedantes.

Proyecto de decisión



La Junta formula sus observaciones sobre el informe de la OEDI (WFP/EB.3/2002/5-F), las cuales, junto con el informe, se remitirán a la Oficina de Servicios de Control Interno de las Naciones Unidas.



INTRODUCCIÓN

1. El presente es el cuarto informe de la Oficina del Inspector General (OEDI) a la Junta Ejecutiva y abarca el período 2000–2001. En su examen del informe de la OEDI correspondiente a 1998–1999, la Junta pidió que hubiese una continua reciprocidad de actividades con otras dependencias de supervisión del PMA, y en especial con la Oficina de Auditoría Interna (OEDA) y con la Oficina de Servicios de Control Interno (OIOS) de las Naciones Unidas. Insistió también en que debían funcionar en todo el sistema de las Naciones Unidas mecanismos eficaces en función de los costos para impedir el desperdicio, el fraude y la mala administración.
2. La OEDI recibió una serie de denuncias a lo largo del bienio. Se juzgó que 71 de esas denuncias justificaban indagaciones y registro para referencia en el futuro. En consecuencia, se presentaron al Director Ejecutivo informes sobre 18 investigaciones y 11 inspecciones llevadas a cabo en la Sede y sobre el terreno. Se visitaron a ese respecto 14 oficinas en los países.
3. Las inspecciones e investigaciones de la OEDI permitieron descubrir pérdidas de productos por valor de más de 4.748.000 dólares EE UU durante el período abarcado por el informe. Las recuperaciones referentes a ese período alcanzaron en total más de 800.000 dólares, y más del 80% de esas recuperaciones se refieren a alimentos perdidos, desviados o robados. Más del 10% consisten en dinero en efectivo recuperado tras robos o mala conducta del personal. El resto corresponde a la recuperación de un vehículo.
4. LA OEDI presentó 125 recomendaciones al personal ejecutivo durante el período abarcado por el informe, 51 de las cuales derivan de investigaciones y 74 están relacionadas con inspecciones. Las recomendaciones abarcan una amplia gama de asuntos, entre ellos la disciplina del personal, las prácticas administrativas, la gestión de almacenes, la formulación de directrices, la colaboración con otras entidades de las Naciones Unidas, la mejora de procedimientos y la recuperación de alimentos desviados o robados. En los informes de la OEDI se especifican las dependencias que deben aplicar tales recomendaciones, que pueden ser oficinas en los países, despachos regionales o direcciones de la Sede.

INVESTIGACIONES

5. La investigación comienza con una denuncia, dirigida a la OEDI, de posibles irregularidades, como, por ejemplo, infracciones de normas o disposiciones, administración deficiente, mala conducta, desperdicio de recursos, abuso de poder o actuación ilegal. La investigación de la OEDI tiene por objeto comprobar si se ha cometido un acto injusto o ilegal y, en caso de que se haya cometido, determinar quién es la persona o personas responsables, mediante la obtención de pruebas al respecto. La OEDI observa en sus investigaciones el principio de las garantías procesales. Ese principio exige que la investigación se lleve a cabo con imparcialidad, con respecto tanto a la persona objeto de investigación como al PMA, y que se cumplan las normas y disposiciones pertinentes.
6. Las 18 investigaciones que llevó a cabo la OEDI en el período abarcado por este informe se realizaron en la Sede y sobre el terreno. Los hechos investigados consistieron en:
 - pérdidas de productos (véanse, en el Anexo, los casos más representativos);
 - investigaciones resultantes de pérdidas de productos denunciadas anteriormente;



- alegaciones de desviación en gran escala de alimentos del PMA; en este caso la OEDI no encontró pruebas de lo alegado;
 - alegaciones de prácticas impropias y mala conducta del personal de las oficinas en los países; en dos de esos casos resultaron ser infundadas las alegaciones, pero en otros tres resultaron bien fundadas y se adoptaron las medidas disciplinarias procedentes contra el personal en cuestión. En uno de los casos, la OEDI recuperó 4.000 dólares EE UU pertenecientes al PMA que habían sido objeto de apropiación indebida;
 - utilización abusiva de Internet y del correo electrónico; en 2000 el PMA dictó una directiva sobre utilización de servicios de red y de Internet, y la utilización de esos servicios por el personal debe estar en consonancia con las normas éticas de un entorno de administración civil internacional;
 - acoso sexual; la OEDI hace notar que la toma de conciencia por el personal de la política del PMA en materia de prevención del acoso sexual ha ido en aumento en el curso del período objeto de informe; esa cuestión forma parte de la capacitación que se imparte al personal en temas de seguridad;
 - toma de rehenes (véase *infra* el epígrafe “Colaboración entre organismos”); y
 - fraude o hurto de dinero en efectivo; en uno de los casos el fraude fue descubierto y la Dirección de Finanzas intervino antes de que se produjesen pérdidas; en el otro caso se recuperó la totalidad de lo perdido, que eran 100.000 dólares, junto con las costas; la OEDI y el personal de la oficina en el país fueron partícipes las lecciones aprendidas en estos casos en cuanto a seguridad de los cheques y demás instrumentos de pago.
7. El Programa sancionó a cinco funcionarios en relación con pérdidas de productos, y a otros cinco, en relación con los demás casos que se indican *supra*.
8. Las investigaciones de la OEDI en casos de pérdida de productos señalaron a la atención del personal directivo del PMA la necesidad de:
- mejorar la gestión logística;
 - intensificar la observancia de las directrices del PMA en materia de administración de los alimentos;
 - mejorar el seguimiento de los productos y atender con prontitud a las pérdidas;
 - llevar a cabo un seguimiento adecuado e impartir la debida capacitación al personal de seguimiento;
 - aumentar la responsabilidad de quienes responden de la pérdida de productos, ya se trate de departamentos ministeriales, de asociados en la ejecución o de funcionarios del PMA; y
 - adoptar todas las medidas correctivas que sean necesarias para lograr el reembolso completo de los productos perdidos.

INSPECCIONES

9. Tras una inspección de la OEDI se obtiene una evaluación de las actividades en un momento dado y se formulan unas recomendaciones inmediatas de medidas de rectificación. Dicha inspección se orienta más a los aspectos de gestión que a los de sistema. No tiene la profundidad de una evaluación ni el alcance de una auditoría, y no aspira a abarcar todos los aspectos de un programa. Por regla general, las inspecciones se emprenden en respuesta a información sobre un problema concreto.



10. Los 11 informes de inspección formulados durante el período de que se trata se refirieron a lo siguiente:
 - oficinas en los países (un informe correspondió a una inspección de continuidad, y una de las inspecciones se emprendió paralelamente a una investigación);
 - utilización de Internet y correo electrónico;
 - prácticas de gestión y administrativas;
 - compras en una oficina en el país; y
 - utilización de teléfonos móviles en la Sede.
11. Las inspecciones de mayor entidad en las oficinas en los países comprenden las siguientes:

Caso A

12. La oficina en el país funcionaba con graves deficiencias en cuanto a compras, finanzas, administración, gestión de almacenes, seguimiento de las actividades de alimentos por trabajo y desempeño de funciones de supervisión. La moral del personal era baja.
13. El Administrador Regional y el Director en el País en funciones participaron en la inspección y se abordaron de inmediato muchos de los problemas. Por ejemplo, se adoptaron medidas para reorganizar la oficina y redistribuir los funcionarios asignándolos a los cometidos más adecuados para sus respectivas competencias; no se renovaron los contratos de los empleados cuyo desempeño había sido deficiente.
14. Fueron sancionados por el PMA el Director en el País y el Oficial Encargado.

Caso B

15. La OEDI aprovechó la oportunidad de una misión en un país para llevar a cabo una misión de continuación en un país vecino. Se observó que se había atendido a la mayor parte de las conclusiones y las recomendaciones de la primera inspección (en las esferas de gestión de caja, presupuestos, finanzas, viajes, personal, transporte y logística y administración de oficinas), pero se señalaron algunas cuestiones pendientes que requerían ulteriores medidas de la oficina en el país. El Coordinador Residente de las Naciones Unidas en el país hizo saber a la OEDI que ya no se señalaban a su atención los problemas que habían dado lugar a la inspección anterior, y que, en su opinión, la oficina en el país gozaba ahora de una excelente reputación.

PRINCIPALES NOVEDADES DE LOS SERVICIOS DE SUPERVISIÓN

16. El 1º de noviembre de 2001, el Director Ejecutivo estableció una nueva Dirección de Servicios de Supervisión (OEDO), en la que se refundieron las actuales oficinas de Inspección e Investigación (OEDI), Auditoría Interna (OEDA) y Evaluación y Seguimiento (OEDE). Esto tuvo por objeto aumentar la coordinación y la sinergia entre las funciones de supervisión.
17. El Director de la OEDO desempeña la función primordial de Inspector General de informar y rendir cuentas directamente al Director Ejecutivo, lo cual realza la importancia de una mejor supervisión y responsabilidad. La OEDO prestará asistencia al Director Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones de supervisión interna. La OEDO funcionará con independencia, bajo la autoridad del Director Ejecutivo y de conformidad con los más altos



niveles profesionales de supervisión, ética e integridad. La Dirección está facultada para adoptar cuantas medidas juzgue necesarias para el desempeño de sus funciones con respecto a evaluación, seguimiento, auditoría interna e inspección e investigación.

18. Una mejora inmediata que resultó de la fusión de las oficinas de supervisión ya existentes fue el acusado aumento del intercambio cotidiano de información pertinente entre las dependencias de la Dirección, las cuales se comunican ahora mutuamente con regularidad sus planes de trabajo.
19. La OEDO tiene a su cargo:
 - la formulación de estrategias generales de supervisión y la provisión de liderazgo para su ejecución;
 - la programación de las tareas de inspección y evaluación a través de sus diversas dependencias de supervisión y la puesta en común de información entre esas dependencias; y
 - la presentación al Director Ejecutivo y a los comités pertinentes de los resultados del desempeño de esas funciones de supervisión interna, junto con las respectivas recomendaciones de mejoras.

COLABORACIÓN ENTRE ORGANISMOS

20. La OEDI participó en las siguientes actividades de colaboración entre organismos durante el período abarcado por este informe:
 - El PMA, el UNICEF y la Oficina del Coordinador de Medidas de Seguridad de las Naciones Unidas (UNSECOORD) llevaron a cabo una misión conjunta para examinar un caso de retención de rehenes en el que se utilizó una aeronave de la Operación Supervivencia en el Sudán (OLS). Las recomendaciones principales de ese examen se refirieron a la necesidad de una mejor comprobación de la identidad de los pasajeros que se embarcan en aeronaves de la OLS, la asignación de un oficial de seguridad internacional a ese respecto y una mejor preparación para imprevistos en relación con incidentes de rehenes.
 - Los funcionarios de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR) prestaron valiosa cooperación a la OEDI en una inspección realizada a raíz de noticias de desviación de alimentos.
 - Interpol siguió facilitando a la OEDI servicios técnicos, durante el período abarcado por este informe, por lo que respecta a la utilización abusiva de los recursos de Internet y correo electrónico.
 - La OEDI realizó estudios por encargo de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y el Banco Mundial, y colaboró con la OIOS.

COLABORACIÓN CON LA DCI

21. La OEDI siguió colaborando con la Dependencia Común de Inspección de las Naciones Unidas (DCI) durante este bienio. Formó parte de esa colaboración la formulación de observaciones acerca del amplio informe de la DCI sobre el fortalecimiento de la función de investigaciones en el sistema de organismos de las Naciones Unidas



(WFP/EB.2/2001/8), que se presentó a la Junta Ejecutiva en su segundo período de sesiones ordinario de 2001.

PARTICIPACIÓN DE LA OEDI EN REUNIONES Y CONFERENCIAS

22. Con miras al logro de sus objetivos de fortalecimiento de la capacidad y puesta en común de lo aprendido, la OEDI participó en varias conferencias y reuniones, a saber:
- la segunda conferencia de investigadores de los organismos de las Naciones Unidas y de instituciones financieras multilaterales, hospedada por la OEDI en Roma en junio de 2000, que tuvo lugar inmediatamente después de la reunión anual de representantes de los servicios de auditoría interna, hospedada también en Roma por la OEDA en junio de 2000;
 - la conferencia celebrada por Interpol en su sede, en Lyon, en septiembre de 2000, como primera conferencia internacional sobre cooperación entre organismos de ejecución de la ley e instituciones bancarias y financieras; y
 - seminarios organizados por el PMA y por otros organismos internacionales. En el curso de los seminarios celebrados en el PMA, la OEDI presentó comunicaciones sobre cuestiones que se planteaban con frecuencia.

COLABORACIÓN CON LOS GOBIERNOS HOSPEDANTES

23. En el curso de las investigaciones que llevó a cabo en los países, el PMA siguió trabajando en estrecha colaboración con las respectivas autoridades nacionales. Durante el período abarcado por este informe, la OEDI actuó juntamente con las autoridades nacionales en muchos países de África, América del Sur y Europa Oriental acerca de cuestiones que van desde el fraude con cheques hasta la desviación de productos. Esa cooperación tiene por objeto contribuir al éxito final de las investigaciones, en especial cuando se han cometido graves delitos y en lo relativo a los privilegios e inmunidades del PMA.

RETOS PARA EL FUTURO

24. LA OEDI siguió esforzándose por aumentar el nivel de responsabilización dentro del PMA. Tuvo y tendrá efectos disuasivos la existencia de una oficina supervisora visible, y, en especial, la creación de una dirección de supervisión, lo cual sirve para recordar que hay que cumplir las disposiciones. Los administradores a todos los niveles, en la Sede y sobre el terreno, son conscientes de que sus tareas y su conducta serán vigiladas, evaluadas, inspeccionadas e investigadas según sea necesario. La proporción que representan las recomendaciones aplicadas, así como sus repercusiones e importancia, serán objeto de minucioso examen por la OEDO en 2002 y 2003.



ANEXO

País A

1. La oficina en el país y uno de los mayores donantes denunciaron el robo de 32 toneladas de arroz del PMA. La OEDI llevó a cabo una investigación en la oficina en el país, en la que se puso de manifiesto que las operaciones del PMA en aquel país tenían ya precedentes de pérdidas de productos causadas por robos y mala administración. LA OEDI comprobó que el valor de las pérdidas sufridas desde 1995 se cifraba en un total de más de 800.000 dólares EE UU.
2. La investigación tuvo por consecuencia que el Gobierno reconociese deficiencias de contabilidad y accediese a reembolsar al PMA la cuantía total de la pérdida, que era de más de 800.000 dólares. Se han efectuado ya reembolsos parciales, que representan el 30 % del valor de la pérdida, y el saldo debe quedar pagado en 2003, con arreglo a un programa acordado por el PMA y el Gobierno.
3. El ministerio competente mejoró la administración de los productos mediante cambios del personal superior de administración, mejora de los registros de almacén para ponerlos en consonancia con las normas del PMA, realización de recuentos físicos de las existencias y mejoras del seguimiento de los productos. El ministerio contrató, además, a un abogado, al que encargó el seguimiento de los casos de robo a partir de 1995.
4. El PMA sancionó a dos de sus administradores de categoría superior por deficiencias de responsabilidad en relación con esas pérdidas.

País B

5. La OEDI realizó una investigación acerca de pérdidas de productos que ascendían a 1.154 toneladas y a un valor aproximado de 250.000 dólares EE UU. Esas pérdidas, entre las que se cuentan mermas de almacén (250 toneladas), se debieron a entregas no autorizadas de alimentos (782 toneladas) y robos (122 toneladas). La mayor parte de los problemas procedieron de la escasa atención prestada por la contraparte gubernamental al plan de operaciones del proyecto. Altos funcionarios de la contraparte indicaron un descuido general del control interno y falta de interés por corregir las dificultades. La oficina en el país dejó sin adecuada vigilancia a uno de los proyectos, en el que se dio la mayor parte de las pérdidas.
6. La investigación de la OEDI se realizó al mismo tiempo que una misión logística. La OEDI y la misión logística facilitaron a los funcionarios gubernamentales una visión general de las mejoras que eran necesarias en materia de gestión de productos. Se indicaba en esa visión la necesidad de una administración conjunta de todo el proceso de circulación de los productos, la mejora de las condiciones de almacenamiento, la mejora del seguimiento y una rendición de informes completa. El Gobierno cooperó con el PMA en la aplicación de esas medidas, y la oficina en el país proporcionó después a la OEDI una lista de las mejoras practicadas. Comprendían esas mejoras las relativas a medidas de control interno, mayor capacitación del personal, examen minucioso de los informes mensuales de situación de los alimentos, contratación de más supervisores de la ayuda alimentaria a nivel de suboficina, y contratación de guardalmacenes que colaboren con los guardalmacenes del Gobierno para cerciorarse de que se sigan los procedimientos de administración de alimentos del PMA.
7. La oficina en el país suspendió durante un año, aproximadamente, el proyecto en que se habían dado las mayores pérdidas, que reanudó tras haber aplicado la contraparte



gubernamental las nuevas medidas logísticas. Se despidió un funcionario del PMA por desempeño deficiente en la administración del proyecto.

País C

8. El PMA sufrió una pérdida de 580 toneladas de cereales, por un valor aproximado de 198.000 dólares EE UU, por haber sido defraudado por una empresa de molinera contratada para convertir ese cereal en harina. Una denuncia a las autoridades judiciales y a una investigación de la OEDI condujeron a la incautación de parte de los cereales y una recuperación por valor de 2.000 dólares, aproximadamente. La OEDI encontró considerables deficiencias de control interno, que habían originado la oportunidad para el fraude cometido. Figuraban entre esas deficiencias un proceso de compras defectuoso, la ausencia de distribución de cometidos y la falta de vigilancia satisfactoria de los servicios de molinera por parte del personal de la suboficina. La oficina en el país adoptó medidas para intensificar la supervisión de la suboficina, y el PMA ya no emplea al administrador de la suboficina.
9. Las autoridades judiciales siguen el proceso contra el dueño de la empresa de molinera.

País D

10. A lo largo de un período de 19 meses tuvo lugar la desviación de 6.761 toneladas de harina de trigo, valoradas en 3,5 millones de dólares EE UU. Esa harina estaba destinada a los refugiados y a otros grupos vulnerables, pero se desvió a un programa de comidas ligeras en las escuelas, que quedaba fuera del ámbito de la asistencia del PMA. La desviación se descubrió en el curso de una comprobación realizada por el personal de seguimiento del PMA. La oficina en el país suspendió inmediatamente todas las distribuciones de alimentos que llevaba a cabo la entidad asociada en la ejecución y pidió que el Gobierno realizase una investigación exhaustiva.
11. La investigación del Gobierno comprobó que la desviación había sido efectuada por la entidad asociada en la ejecución con el PMA, mediante un sistema de cartas de porte falsas.
12. A consecuencia de la intervención de la OEDI, se reembolsaron al PMA 5.261 toneladas de harina en dos entregas, una de 700 toneladas en 2001 y otra de 4.561 toneladas en 2002, y la oficina en el país adoptó medidas de seguimiento con respecto a las 1.500 toneladas restantes. El PMA retuvo más de 500.000 dólares EE UU de desembolsos a la entidad asociada en la ejecución, mientras ésta no accediese a reembolsar la totalidad de la cantidad desviada, así como al ajuste de los pagos de transporte terrestre, almacenamiento y manipulación.
13. En una carta dirigida al Secretario General de la entidad asociada en la ejecución, la Directora Ejecutiva del PMA hizo notar ese grave abuso de confianza. Fueron retirados de la oficina local funcionarios directivos de la entidad asociada en la ejecución, y las oficinas centrales de dicha entidad adoptaron medidas para reestructurar y establecer unos controles internos satisfactorios.
14. El PMA sancionó a uno de sus funcionarios por deficiente criterio gerencial ante esa desviación.

País E

15. Los pormenores de esta pérdida se pusieron en conocimiento de la Junta Ejecutiva en el informe anterior de la OEDI, relativo a 1998 y 1999, dado que las pérdidas se habían detectado inicialmente en 1999. La investigación de la OEDI tuvo lugar en 2000. El



Gobierno se comprometió a reembolsar al PMA el importe de 1.750.000 dólares EE UU en que se había valorado la pérdida, firmó un acuerdo en 2001 y se estableció un plan de reembolsos. Los reembolsos debían comenzar en 2002, pero el Gobierno efectuó en 2001 un reembolso por adelantado de productos por valor de más de 70.000 dólares. El proyecto se había suspendido en tanto no se iniciasen los reembolsos.

16. El organismo de gestión del proyecto de la contraparte se ha reorganizado, y se han retirado de sus funciones los funcionarios sospechosos de responsabilidad por la desviación de productos del PMA. El seguimiento se ha sometido a examen y se ha reforzado con más visitas a los almacenes y a las oficinas sobre el terreno. Se ha mejorado la dotación de personal de la oficina en el país, y se han establecido dos suboficinas como medida encaminada a mejorar la logística, la gestión y el seguimiento de los productos.

