

# ISSAI 5520

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información visite [www.issai.org](http://www.issai.org)

INTOSAI



INTOSAI PROFESSIONAL STANDARDS COMMITTEE

---

PSC-SECRETARIAT

RIGSREVISIONEN • STORE KONGENSGADE 45 • 1264 COPENHAGEN K • DENMARK  
TEL.:+45 3392 8400 • FAX:+45 3311 0415 • E-MAIL: INFO@RIGSREVISIONEN.DK

# INTOSAI



INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF  
(Austrian Court of Audit)  
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2  
A-1033 VIENNA  
AUSTRIA

Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: [intosai@rechnungshof.gv.at](mailto:intosai@rechnungshof.gv.at);  
WORLD WIDE WEB: <http://www.intosai.org>

# Índice

## **Preámbulo** (*documento separado*)

### **Parte 1. Desastres y gestión de desastres**

1. Antecedentes
2. Propósito, alcance y estructura
3. Definición de términos

### **Parte 2. Ayuda en caso de desastre**

4. Definición de la ayuda en caso de desastre
5. Funciones y responsabilidades
6. Características de la ayuda en caso de desastre que han de considerar los auditores
7. Factores de riesgo de las diferentes actividades de la ayuda en caso de desastre

### **Parte 3. Buenas prácticas y ejemplos de fiscalización de la ayuda en caso de desastre**

8. Preparación de la fiscalización
9. Cooperación entre los auditores de la ayuda en caso de desastre
10. Recopilación de información y datos
11. Selección de los temas de la fiscalización
12. Tipos de fiscalización
13. Auditoría financiera de la ayuda en caso de desastre
14. Auditoría de gestión de la ayuda en caso de desastre
15. Auditoría de cumplimiento de la ayuda en caso de desastre
16. Informes de fiscalización de la ayuda en caso de desastre
17. Herramientas de auditoría de la ayuda en caso de desastre

## **Apéndices** (*documento separado*)

- 1. Características de los desastres**
- 2. Estrategia basada en riesgos para fiscalizar la gestión de la ayuda en caso de desastre**
- 3. Matriz de diseño de fiscalización**
- 4. Ejemplo de guía de fiscalización de desastres para auditores del sector privado**
- 5. Ejemplos de fiscalización de la ayuda en caso de desastre**
- 6. Auditoría financiera de respuesta de emergencia tras el terremoto de Pisco (Perú)**
- 7. Auditoría financiera de recuperación y reconstrucción tras el terremoto de Wenchuan de China**
- 8. Auditorías de gestión de la recuperación y reconstrucción después del gran terremoto del Este de Japón**
- 9. Auditoría de gestión de la respuesta de la Comisión Europea al maremoto del Sudeste asiático**
- 10. Auditoría de gestión del socorro de emergencia y la rehabilitación tras el maremoto de 2004**
- 11. Auditoría de gestión de la ayuda en caso de desastre tras el huracán Katrina**
- 12. Auditorías de cumplimiento de la ayuda en caso de desastre para emergencia, rehabilitación y reconstrucción**
- 13. Acrónimos y abreviaturas**

**14. Glosario**

**15. Referencias y bibliografía**

## Parte 1. Desastres y gestión de desastres

### 1 Antecedentes

- 1.1 Los desastres pueden producirse en cualquier parte del mundo y en cualquier momento, pueden estar motivados por causas naturales (inundaciones), por la acción humana (accidentes nucleares), o por una combinación de ambas causas y pueden desencadenarse de forma repentina (terremotos), o evolucionar con lentitud (sequías). No obstante, independientemente de la causa de que se trate, las repercusiones humanas y económicas es posible que resulten significativas.
- 1.2 Desde 2001 se ha registrado una media anual de 106 891 muertes por desastres, y la media anual de víctimas registradas asciende a 232 millones de personas.<sup>1</sup> El balance total de víctimas suele ser más elevado en Asia. No obstante, en 2011 los países africanos se situaron entre los diez primeros atendiendo al número de víctimas de desastres en proporción con el tamaño total de la población.<sup>2</sup> Las pérdidas económicas de 2011 son las más altas de la historia, con una pérdida estimada de 366 100 millones de dólares estadounidenses (USD). Esta cifra es el resultado sobre todo del gran terremoto del Este de Japón, pero refleja una incidencia de desastres cada vez mayor en las economías de renta alta y media.<sup>3</sup> Las Naciones Unidas estiman que solo durante los doce primeros años del siglo XXI, los desastres se cobraron 1,1 millones de vidas, además de causar pérdidas económicas por valor de 1,3 billones USD.<sup>4</sup>
- 1.3 En una situación de desastre, las poblaciones, las comunidades, las administraciones y los organismos internacionales actúan con rapidez. La asistencia y la ayuda fluyen hacia las zonas afectadas con el objetivo principal de salvar vidas, aliviar la pobreza y el sufrimiento y proteger la dignidad humana. Durante las actividades de respuesta de emergencia, socorro, rehabilitación y reconstrucción de la fase posterior al desastre es necesario mantener un orden y, además, el objetivo consiste en restablecer las condiciones de vida normales. Las EFS tienen un papel fundamental que desempeñar para conseguir que las administraciones y el resto de organismos encargados de gestionar la ayuda en caso de desastre rindan cuentas a los parlamentos y los ciudadanos por el uso que hacen de los recursos. La cuestión de la rendición de cuentas es fundamental para la legitimidad del Estado y el funcionamiento continuo del sistema político, o al menos así se ha reconocido en los últimos años en la Agenda de Transformación del Comité Permanente entre Organismos.<sup>5</sup> La INTOSAI forma

---

<sup>1</sup> Centro de Investigación de Epidemiología de Desastres, *Annual Disaster Statistical Review 2011* (Revisión estadística anual de 2011 sobre los desastres), p. 23, [http://cred.be/sites/default/files/2012.07.05.ADSR\\_2011.pdf](http://cred.be/sites/default/files/2012.07.05.ADSR_2011.pdf)

<sup>2</sup> Ídem, p. 13

<sup>3</sup> Ídem, p. 1

<sup>4</sup> <http://www.flickr.com/photos/isdr/6853316682/in/set-72157628015380393/>

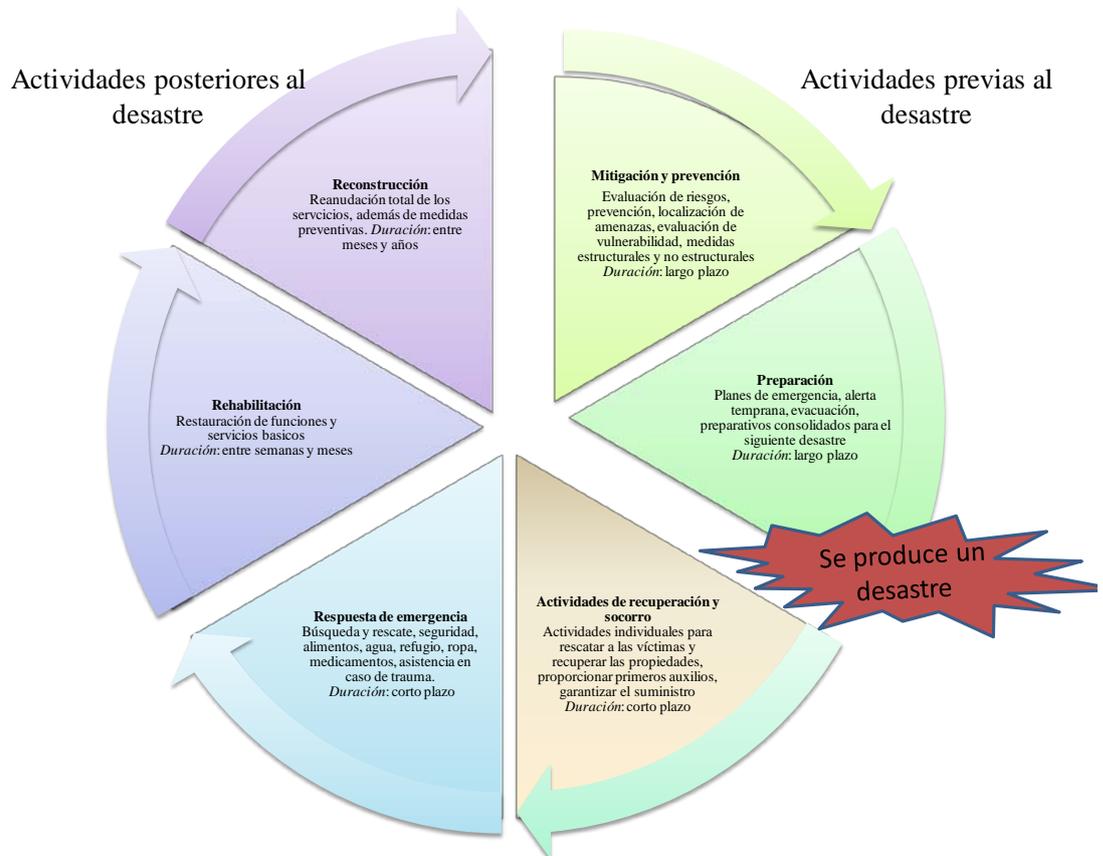
<sup>5</sup> <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-about-default>

parte del movimiento mundial con el que se pretende conseguir mayor transparencia y rendición de cuentas.

## 2 Propósito, alcance y estructura

2.1 La serie 5500 de normas ISSAI incluye tres ISSAI sobre la fiscalización de las distintas partes del ciclo de gestión del desastre. La fase previa al desastre se trata en la ISSAI 5510, mientras que las ISSAI 5520 y 5530 abordan la fase posterior al desastre (actividades de recuperación y socorro, respuesta nacional e internacional a la emergencia). La ISSAI 5520 trata de la fiscalización de la fase completa posterior al desastre, mientras que la ISSAI 5530 se centra en considerar un riesgo más elevado de fraude y corrupción en las actividades de emergencia tras un desastre. El ciclo de gestión del desastre que figura en el gráfico 1 divide las actividades respaldadas por la ayuda en caso de desastre en seis segmentos. Dos de ellos están relacionados con las medidas preventivas y preparatorias que la administración puede establecer y aplicar en la fase previa a un posible desastre. Los otros cuatro segmentos describen las actividades llevadas a cabo tras producirse un desastre.

**Gráfico 1: Ciclo de gestión del desastre en que se presentan las fases previa y posterior al desastre**



Fuente: EFS de Indonesia para el Grupo de Trabajo AADA

2.2 La **fase posterior al desastre** comienza nada más producirse el mismo o declararse la emergencia. En principio, la atención se centra en las actividades de socorro y

recuperación, a las que siguen las actividades de rehabilitación y reconstrucción. Las actividades que reciben ayuda en caso de desastre pueden durar tan solo unos días, cuando los daños físicos y económicos ocasionados no son significativos y únicamente si la actividad principal consiste en prestar actividades de socorro y recuperación, o bien pueden abarcar varios meses, o incluso años, cuando se precisa de un trabajo de reconstrucción considerable.

- 2.3 La serie 5500 de normas ISSAI relativas a la ayuda en caso de desastre se centra en las catástrofes naturales, si bien las directrices y las mejores prácticas que se mencionan en ella también resultan importantes para la fiscalización de los desastres provocados por el hombre. Las ISSAI se han elaborado para los auditores de las EFS, pero pueden servirse de ellas otros auditores o partes interesadas que operan en el ámbito de la ayuda en caso de desastre. La ISSAI 5520 no es vinculante para las EFS y, por tanto, no deben utilizarla como directriz aislada, sino que debe recurrirse a ella para complementar las ISSAI de nivel 3 y nivel 4, de cuya publicación se encarga la INTOSAI y que se encuentran disponibles en el sitio web del Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI.<sup>6</sup>
- 2.4 En la ISSAI 5520 se ofrecen ejemplos de fiscalización de la ayuda en caso de desastre<sup>7</sup>, así como un ejemplo de directrices para los auditores del sector privado en el ámbito de la ayuda en caso de desastre (apéndice 4). La ISSAI 5520 presenta la siguiente estructura:

La **parte 1** define el concepto de desastre y las diferentes fases de la gestión de desastres.

La **parte 2** define la ayuda en caso de desastre y los principales rasgos e intervinientes y características de este ámbito, además de desarrollar una matriz de los principales temas y riesgos que plantea la gestión de la ayuda en caso de desastre.

La **parte 3** destaca los aspectos del proceso de fiscalización ilustrado por las experiencias de las EFS que han controlado la ayuda en caso de desastre: cooperación entre auditores, información y datos recabados, selección de temas de auditoría, auditorías financieras, de gestión y de cumplimiento de la ayuda en caso de desastre, elaboración de informes acerca de la ayuda en caso de desastre y herramientas para controlar este tipo de ayuda.

### 3 Definición de términos

- 3.1 La EIRD de las Naciones Unidas define como sigue el término **desastre**:

«Una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes, pérdidas e impactos materiales, económicos y

---

<sup>6</sup> [www.issai.org](http://www.issai.org)

<sup>7</sup> La EFS de Indonesia realizó una encuesta para recabar ejemplos y dirigió una fiscalización paralela para probar la ISSAI 5510. Los demás participantes de la fiscalización paralela fueron las EFS de la India, Pakistán y Turquía. Véase el informe definitivo del Grupo de Trabajo AADA.

ambientales que sobrepasan la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos.»<sup>8</sup>

### 3.2 Los desastres presentan diferentes características en función de una serie de factores.

- *Duración de la alerta previa:* la antelación con la que se avisa a la población amenazada por un desastre.
- *Magnitud del impacto:* el grado de pérdidas humanas, de infraestructuras y edificaciones y la alteración de la estructura social y el funcionamiento básico de una comunidad.
- *Alcance geográfico del impacto:* características geográficas susceptibles para designar una zona como afectada por el desastre. Por ejemplo, una amenaza natural sin vulnerabilidad humana, como un corrimiento de tierras en una zona deshabitada, no hará que se declare una zona como afectada por un desastre natural.
- *Duración del impacto:* el período (ya sea corto o largo) durante el cual se sufren los efectos de un desastre.
- *Velocidad con que se desencadena:* la velocidad con que un desastre afecta a una zona. Por ejemplo, las inundaciones pueden producirse rápidamente, mientras que una erupción volcánica o una sequía puede tardar más tiempo en tener impacto.

### 3.3 Los desastres provocan una serie de consecuencias.<sup>9</sup>

- *Interrupción* de la forma de vida habitual; suele ser violenta y también puede ser repentina, imprevista y masiva.
- *Efectos humanos* como muertes, lesiones, privaciones y efectos adversos para la salud.
- *Efectos en las estructuras físicas y sociales* como la destrucción o los daños de los sistemas gubernamentales, los edificios, las comunicaciones y los servicios básicos.
- *Necesidades de la comunidad* como refugios, alimentos, ropa, asistencia médica y atención social.

### 3.4 Para que un desastre pueda incluirse en la base de datos de desastres de emergencia internacionales (EM-DAT) gestionada por el Centro de Investigación de Epidemiología de Desastres (CRED), este debe cumplir al menos uno de los siguientes requisitos:<sup>10</sup>

- diez o más personas registradas como fallecidas;
- cien personas registradas como afectadas;
- declaración de un estado de emergencia;
- una solicitud de ayuda internacional.

---

<sup>8</sup> [http://www.unisdr.org/files/7817\\_UNISDRTerminologySpanish.pdf](http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf)

<sup>9</sup> W. Nick Carter. *Disaster Management: A Disaster Manager's Handbook*. Manila: ADB. 1991.

<sup>10</sup> <http://www.emdat.be/>

3.5 Los desastres pueden producirse por causas naturales o pueden ser provocados por el hombre, o bien por una combinación de ambas causas. Las catástrofes naturales pueden derivarse de fenómenos geofísicos, hidrológicos, climáticos, meteorológicos o biológicos. En cambio, los desastres tecnológicos o provocados por el hombre son sucesos causados por la acción humana que se producen en asentamientos humanos o en sus cercanías y que, además, pueden implicar degradación medioambiental, contaminación y accidentes. El Banco Asiático de Desarrollo (BASD) clasifica los desastres en once tipos: terremoto, erupción volcánica, maremoto, ciclón tropical (tifón y huracán), inundación, corrimiento de tierras, incendio, sequía, epidemia, accidentes graves y disturbios civiles. Las características de los distintos tipos de desastres, las contramedidas y los problemas se analizan en el apéndice 1.

3.6 La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICRMLR) define la **gestión de desastres** como:

«la organización y la gestión de los recursos y las responsabilidades para abordar todos los aspectos de las emergencias, especialmente la preparación, la respuesta y la rehabilitación a fin de reducir el impacto de los desastres. El objetivo principal de la gestión de desastres consiste en reducir o evitar pérdidas causadas por desastres, garantizar una asistencia rápida a las víctimas y conseguir una recuperación rápida y eficaz».<sup>11</sup>

A pesar de que los distintos países definen sus propias políticas de gestión de desastres para establecer y mantener disposiciones adecuadas para gestionar la vulnerabilidad a los desastres, la gestión de desastres también entraña una responsabilidad compartida entre la administración, el sector privado y la sociedad civil. De hecho, la coordinación eficaz entre estos intervinientes constituye un requisito previo fundamental para una correcta gestión de los desastres.

3.7 El ciclo de gestión del desastre del gráfico 1 ilustra las actividades de las fases previa y posterior al desastre. En la práctica no existe una división clara entre estas fases, y las actividades de gestión de desastres se llevan a cabo en las distintas fases como corresponde a cada desastre y según la forma y la medida en que la población se vea afectada. Por ejemplo, las actividades de rehabilitación pueden seguir desarrollándose en casos de emergencia meses después de que ocurra el desastre, y las actividades de preparación pueden iniciarse inmediatamente después de que se produzca para así aprovechar mejor las lecciones aprendidas de dicho desastre.

3.8 El objetivo de las **actividades previas al desastre** consiste en reducir las posibles pérdidas de personas y propiedades provocadas por un desastre, así como en desarrollar planes de gestión de desastres para las familias y la comunidad. Dichas actividades comprenden la prevención para evitar que las amenazas desemboquen en un desastre o la reducción de sus efectos cuando los desastres se han producido. Las medidas pueden ser estructurales, como la construcción de diques contra

---

<sup>11</sup> [www.gdrc.org/uem/disasters/1-dm\\_cycle.html](http://www.gdrc.org/uem/disasters/1-dm_cycle.html)

inundaciones o el refuerzo de edificios e infraestructuras que presenten insuficiencias, o bien no estructurales, como leyes, ordenamiento territorial (por ejemplo, designación de terrenos no resultan indispensables, como parques, para su gestión como zonas inundables) y seguros. Otras actividades previas al desastre implican el desarrollo de planes de actuación para saber cómo proceder en caso de producirse un desastre; por ejemplo:

- elaboración y comunicación de planes de actuación;
- desarrollo de un mecanismo de coordinación interinstitucional y una cadena de mando para las estructuras posteriores al desastre;
- mantenimiento de recursos y formación del personal de los servicios de emergencia;
- desarrollo y puesta a prueba de métodos de alerta para emergencias;
- mantenimiento de los suministros y del equipamiento relativos a los refugios de emergencia;
- planes de evacuación.<sup>12</sup>

3.10 En los últimos años, algunas EFS han experimentado graves interrupciones tras producirse un desastre, momento en el que una EFS no solo necesita recuperar su capacidad para funcionar con rapidez y facilidad, sino también para prestar la asistencia apropiada a su Gobierno en la tarea de responder al desastre.<sup>13</sup> Habida cuenta de las posibles repercusiones que puede tener un desastre, es importante que una EFS planifique e implante de antemano disposiciones que le ayuden a recuperarse y a empezar a funcionar lo más rápido posible. Por esta razón, las EFS y, en particular las que están ubicadas en zonas propensas a desastres, deben desarrollar su propio plan de continuidad de las actividades. El Comité de Creación de Capacidades de la INTOSAI ha publicado una guía sobre la continuidad de las actividades para ayudar a las EFS.<sup>14</sup>

3.11 Cuando se produce un desastre, es necesario actuar con urgencia para garantizar que se atienden las necesidades de las víctimas y que se minimizan las pérdidas. La **fase posterior al desastre** comienza con actividades de emergencia que se centran en **la recuperación, el socorro y la rehabilitación inicial**. El tipo de respuesta depende de las necesidades inmediatas de las personas afectadas y puede comprender el rescate, la asistencia médica, el abastecimiento de agua, el suministro de alimentos y la comunicación. Estas actividades están orientadas principalmente a salvar vidas, proteger las propiedades y gestionar la interrupción inmediata, los daños y otras consecuencias del desastre, y pueden durar desde solo unas horas o días después de que se produce el desastre hasta prolongarse varios meses, en función de la naturaleza y la magnitud del desastre, así como del nivel de preparación de la región afectada y

---

<sup>12</sup> Véase la ISSAI 5510 para obtener más información acerca de la reducción del riesgo de desastres.

<sup>13</sup> Véase el informe de Audit New Zealand titulado «*Audits in challenging times*» (Fiscalizaciones en tiempos difíciles) tras los terremotos de Canterbury acaecidos en 2010 y 2011, en <http://www.auditnz.govt.nz/who-we-are/scott-tobin-feature>

<sup>14</sup> <http://cbc.courdescomptes.ma/index.php>. El Comité de Creación de Capacidades elaboró y publicó esta guía con la colaboración de la Asociación del Pacífico de Entidades Fiscalizadoras Superiores y la Organización caribeña de Entidades Fiscalizadoras Superiores

de la población para hacer frente a posibles desastres.

- 3.12 Cuando remite la urgencia, comienzan las actividades relacionadas con la rehabilitación y la reconstrucción constantes de las zonas y las comunidades afectadas. La **rehabilitación** constituye una actividad de corto a medio plazo que comprende la atención de las víctimas del desastre y el restablecimiento de los servicios básicos. La **reconstrucción** persigue el objetivo a largo plazo de restablecer las condiciones de vida a un nivel igual o superior del que disfrutaba la población antes del desastre. No obstante, existirá un solapamiento inevitable entre ambos tipos de actividades. En conjunto, las actividades de rehabilitación y reconstrucción pretenden reconstruir las propiedades asoladas, reparar otras infraestructuras vitales y restablecer el funcionamiento de la economía local.
- 3.13 La ISSAI 5520 trata de las actividades de socorro y recuperación de emergencia, rehabilitación y reconstrucción que se desarrollan tras un desastre, cuyo resumen se encuentra en el cuadro 1.<sup>15</sup> Los auditores de la fase previa al desastre deben consultar las directrices y las mejores prácticas contempladas en la ISSAI 5510.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Cuadro elaborado por las EFS de los Países Bajos e Indonesia

<sup>16</sup> <http://www.issai.org/composite-334.htm>

**Cuadro 1: actividades de la fase posterior al desastre urgentes (recuperación y socorro) y no urgentes (rehabilitación y reconstrucción)**

	Socorro y recuperación de emergencia	Rehabilitación	Reconstrucción
Plazo/periodo	<i>Urgente</i> Inmediatamente durante el desastre o poco después. Normalmente desde algunos días hasta 3 meses después del desastre	<i>Corto plazo</i> Hasta 1 año después de la fase de emergencia	<i>Medio o largo plazo</i> Hasta 5 años o más después de la fase de rehabilitación
Objetivo	Salvar vidas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atender a las víctimas</li> <li>• Habilitar las instalaciones públicas básicas (al mínimo nivel)</li> </ul>	Restablecer las condiciones de vida
Propósito	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Búsqueda y rescate de las víctimas</li> <li>• Inhumación de los fallecidos</li> <li>• Abastecimiento de comida y agua potable</li> <li>• Ayuda médica de urgencia</li> <li>• Habilitación de las instalaciones básicas</li> <li>• Entrega de material a las zonas afectadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tratamiento de los enfermos y heridos</li> <li>• Prevención de brotes de cólera, malaria y otras enfermedades contagiosas</li> </ul> Reconstrucción de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instalaciones e infraestructuras básicas</li> <li>• Instalaciones económicas</li> <li>• Instalaciones para prestar servicios de apoyo psicosocial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de viviendas permanentes</li> <li>• Desarrollo de sectores económicos (producción, comercio y banca)</li> <li>• Restablecimiento de la infraestructura pública (sistemas de transporte y telecomunicaciones)</li> </ul>
Ejemplos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suministros alimentarios y ayuda médica de urgencia</li> <li>• Socorro en situaciones de emergencia</li> <li>• Satisfacer las necesidades básicas de los refugiados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Provisión de suministros de atención sanitaria</li> <li>• Establecimiento de viviendas temporales e instalaciones sanitarias</li> <li>• Establecimiento de accesos entre la zona afectada y la cadena de suministro y apoyo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconstrucción de sistemas sociales y culturales</li> <li>• Restablecimiento de la capacidad humana</li> <li>• Reconstrucción de viviendas, colegios, clínicas, sistemas sanitarios</li> </ul>
Organismo competente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno</li> <li>• Donantes</li> <li>• ONG/OING</li> <li>• Otras partes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno</li> <li>• Con una función reducida, pero importante: donantes, ONG/OING y otras partes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno</li> <li>• Con una función reducida, pero importante: donantes, ONG/OING y otras partes</li> </ul>

## Parte 2. Ayuda en caso de desastre

### 4 Definición de la ayuda en caso de desastre

4.1 Las Naciones Unidas definen la **ayuda en caso de desastre** como sigue:

«asistencia ofrecida a las personas damnificadas por un desastre natural o conflicto para satisfacer sus necesidades y derechos básicos.»<sup>17</sup>

La ayuda en caso de desastre se proporciona a las víctimas de desastres que no logran obtener la ayuda que necesitan en su propia comunidad ni a través de las autoridades locales. Se trata de una ayuda principalmente humanitaria, y su objetivo consiste en salvar vidas, aliviar el sufrimiento y proteger la dignidad humana, pero también comprende la ayuda de carácter no humanitario, como por ejemplo la destinada a proteger la vida silvestre. Global Humanitarian Assistance define la **ayuda humanitaria** como «ayuda y actuaciones diseñadas para salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener y proteger la dignidad humana durante las emergencias y con posterioridad a ellas».<sup>18</sup> El Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE revela que la ayuda humanitaria representó en torno al 9 % de la Ayuda Oficial al Desarrollo en 2009.<sup>19</sup> Esta ayuda se presta para situaciones de emergencia específicas y está destinada únicamente a las víctimas del desastre de que se trate. Las Resoluciones 46/182 de 1991 y 58/114 de 2004 de la Asamblea General de las Naciones Unidas disponen que la ayuda humanitaria debe proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia operativa.<sup>20</sup> Estos factores la distinguen de la ayuda al desarrollo, que puede estar sujeta a determinadas condiciones.

4.2 La ayuda en caso de desastre puede proporcionarse a personas, comunidades, organizaciones o administraciones como ayuda financiera o en especie, o como una combinación de ambos tipos. La **ayuda financiera** consiste en el suministro de dinero en efectivo u otro tipo de prestación monetaria, mientras que la **ayuda en especie** consiste en la provisión de material o servicios, como alimentos, tiendas de campaña y la adscripción de personal o de refuerzos militares internacionales.<sup>21</sup> La idoneidad de los diferentes tipos de ayuda depende de la naturaleza del desastre, de la región afectada y de las necesidades de la población. La ayuda en caso de desastre pueden proporcionarla tanto el sector público como el privado, y el tipo de donante varía en función del desastre que acontezca, la naturaleza y la magnitud de su impacto y la reacción de la población frente al suceso.

---

<sup>17</sup> <http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=AboutFTS-definitions>

<sup>18</sup> [www.globalhumanitarianassistance.org/data-guides/concepts-definitions](http://www.globalhumanitarianassistance.org/data-guides/concepts-definitions)

<sup>19</sup> <http://reliefweb.int/report/world/towards-better-humanitarian-donorship-12-lessons-ocddac-peer-reviews>

<sup>20</sup> [http://ochanet.unocha.org/p/Documents/OOM\\_HumPrinciple\\_Spanish.pdf](http://ochanet.unocha.org/p/Documents/OOM_HumPrinciple_Spanish.pdf)

<sup>21</sup> <http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=AboutFTS-definitions>

## 5 Funciones y responsabilidades

- 5.1 Son muchos los particulares y los organismos que intervienen en la prestación, la coordinación, la entrega y la elaboración de informes en relación con la ayuda en caso de desastre. Esto se ilustra en el gráfico 2, reproducido del sitio web de Global Humanitarian Assistance.<sup>22</sup>

**Gráfico 2: financiación, entrega y presentación de informes sobre la respuesta ante las crisis humanitarias**



- 5.2 La Resolución 46/182 de 1991 de las Naciones Unidas sobre ayuda humanitaria establece que el país afectado por un desastre es el principal responsable de iniciar, organizar, coordinar y aplicar la ayuda humanitaria en su territorio.<sup>23</sup> Cuando se excede la capacidad de las administraciones nacionales y locales, una intervención a tiempo del sistema humanitario internacional puede aliviar significativamente el sufrimiento al que se exponen las comunidades afectadas. Los gobiernos centrales pueden anticipar tales supuestos con la preparación de marcos normativos a escala nacional destinados a minimizar las trabas burocráticas a la ayuda en caso de desastre. La FICRMLR ha elaborado directrices en este sentido.<sup>24</sup>
- 5.3 Sea cual sea el tipo y la magnitud del desastre, el gobierno central debe intentar desempeñar una función de coordinación y transmitir información sobre las necesidades de las comunidades afectadas. Cuando se produce un desastre, deben evaluarse las necesidades con prontitud y debe facilitarse rápidamente la información apropiada a los organismos donantes y a las instituciones internacionales. Se han creado instituciones para agilizar la comunicación de esta información tan importante, por ejemplo, el Fondo central para la acción en casos de emergencia, que es un fondo humanitario creado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2006 para permitir que la ayuda humanitaria fluya de manera más puntual y fiable a los damnificados por las catástrofes naturales y los conflictos armados.<sup>25</sup>
- 5.4 Cuando interviene la comunidad internacional, los principales intervinientes adoptan una o varias de las siguientes funciones como **proveedores de ayuda**:
- Los **donantes** son entidades que aportan contribuciones financieras o en especie, bien directamente a los beneficiarios (los afectados por desastres) o a los gobiernos o a los organismos operativos que proporcionarán los bienes y los servicios a los beneficiarios. Por tanto, entre los donantes se incluyen las administraciones (internacionales, nacionales y locales) y los donantes privados (organizaciones filantrópicas, donantes empresariales y particulares).
  - Los **organismos operativos** utilizan los fondos recibidos de los donantes para proporcionar bienes y servicios a las poblaciones amenazadas y afectadas. Incluyen los distintos componentes del movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, los organismos de las Naciones Unidas, organizaciones religiosas y ONG tanto nacionales como internacionales. Los organismos operativos pueden actuar como organismos intermediarios que reciben ayuda para transmitirla a otros organismos para su utilización, o bien pueden realizar actividades directamente por sí solos.
  - En la categoría de **otros intervinientes** se pueden incluir los bancos multilaterales de desarrollo, que desempeñan una función importante como

---

<sup>23</sup> Harvey, Paul. *Towards Good Humanitarian Government: The Role of the Affected State in Disaster Response*. HPG Policy Brief 37. 2009

<sup>24</sup> <http://www.ifrc.org/es/what-we-do/idrl/idrl-guidelines/>

<sup>25</sup> Véase <http://www.unocha.org/cerf/about-us/who-we-are>

donantes y en la gestión de los fondos de varios donantes, y las fuerzas armadas, cuya intervención se puede solicitar cuando una situación sobrepasa la capacidad de la administración civil local.

5.5 Los **destinatarios** de la ayuda pueden ser particulares o comunidades afectados por el desastre o bien organismos que actúan como intermediarios y dispensan ayuda a las víctimas o la distribuyen a organismos operativos como:

- organizaciones multilaterales, como los organismos de las Naciones Unidas y el Banco Mundial, entre otros;
- ONG y organizaciones de la sociedad civil, que tener su sede en los países donantes o destinatarios;
- la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja;
- otros organismos.<sup>26</sup>

5.6 Los **beneficiarios finales** son particulares y comunidades de la población afectada para la que se dona la ayuda en caso de desastre.

## 6 Características de la ayuda en caso de desastre que han de considerar los auditores

6.1 Los desastres pueden plantear situaciones peculiares y sin precedentes con flujos de ayuda complejos y múltiples intervinientes. Las EFS deben abordar estos desafíos para realizar sus fiscalizaciones con eficacia. Las EFS de los gobiernos donantes y destinatarios fiscalizan la ayuda en caso de desastre que se transfiere a través de las arcas públicas. En muchos casos, ello pueden implicar el análisis de la ayuda pagada directamente a los organismos operativos que no forman parte del sector público. El hecho de que las EFS tengan la obligación o el derecho de fiscalizar la ayuda en caso de desastre y el tipo y el alcance de la fiscalización son factores que dependen del mandato de cada una de ellas. No obstante, las expectativas públicas son, sin duda, que las EFS ejerzan la labor de informar acerca de si se cumplen las intenciones de los donantes y los intereses de los destinatarios de la ayuda. Para obtener más información al respecto, los auditores pueden consultar una herramienta elaborada por la Red de Aprendizaje Activo sobre Rendición de Cuentas y Resultados de la Acción Humanitaria basada en las directrices de la OCDE sobre la evaluación de la ayuda humanitaria.<sup>27</sup>

6.2 Cabe prestar especial atención a las actividades de emergencia posteriores al desastre. La naturaleza y las circunstancias de una respuesta de emergencia requieren cierto grado de flexibilidad y una toma de decisiones inmediata que puede implicar hacer caso omiso de las leyes o los procedimientos en vigor o aplicarlos a través de procesos abreviados para salvar vidas. A pesar de ello, cabría esperar que existiera un

---

<sup>26</sup> [http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2012/07/GHA\\_Report\\_2012-Websingle.pdf](http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2012/07/GHA_Report_2012-Websingle.pdf), p. 43

<sup>27</sup> <http://www.alnap.org/resources/guides/evaluation/ehadac.aspx>

marco jurídico para regular los procedimientos de emergencia.<sup>28</sup> En las situaciones de emergencia suele darse un riesgo más elevado de fraude y corrupción. En este sentido, los auditores pueden recomendar mejoras en la gestión de desastres, a fin de minimizar los riesgos de fraude y corrupción en caso de producirse un futuro desastre.<sup>29</sup>

- 6.3 Cuando termina la emergencia, debe reducirse la necesidad de flexibilidad, y los auditores pueden comprobar la inmediata reanudación de la aplicación de las normas y los procedimientos habituales. Cuando se inician las actividades de rehabilitación y reconstrucción, los auditores pueden considerar el riesgo de fraude y corrupción en el aprovisionamiento asociado con los altos volúmenes de gasto público en proyectos de reconstrucción. También surgen problemas importantes en relación con los ingresos fiscales y las recuperaciones de seguros que pueden precisar del análisis minucioso de los auditores.<sup>30</sup>
- 6.4 Los auditores deben entender todo el proceso de la gestión de desastres, incluida la gestión de la ayuda en caso de desastre, conocer la forma en que operan los participantes y las principales partes interesadas, así como las disposiciones de control de los principales participantes, y familiarizarse con el plan de gestión de desastres en vigor (incluidas todas las revisiones), así como con las prácticas contables y las disposiciones legales nacionales. Los auditores de la EFS pueden precisar formación en cuanto a las principales competencias necesarias para fiscalizar la ayuda en caso de desastre y considerar la posibilidad asimismo de servirse de un equipo multidisciplinario que puede estar compuesto por metodólogos, ingenieros y economistas, entre otros, para completar dichas competencias clave. Los auditores deben tener en cuenta todos estos aspectos al planificar la fiscalización.
- 6.5 Una característica exclusiva de la ayuda en caso de desastre es el impacto que puede tener para salvar vidas y propiedades y para restablecer la dignidad humana. La razón estriba en que, a pesar de que los gobiernos, las comunidades y los particulares intentan estar bien preparados, nunca pueden estarlo suficientemente para evitar los efectos adversos de graves desastres. Los auditores pueden medir la eficacia de la ayuda en caso de desastre en términos de resultados, cuyo análisis más directo puede hacerse mediante con la consulta de los beneficiarios finales previstos de la ayuda. Para ello, las EFS pueden buscar activamente la participación de la población afectada con la realización de entrevistas y sondeos, y también de consultas a las organizaciones de la sociedad civil, y examinar además la posibilidad de enviar a los auditores sobre el terreno en una fase temprana de la emergencia para recabar pruebas de cómo se ha desarrollado en la práctica la ayuda en caso de desastre según el punto de vista de las víctimas.

---

<sup>28</sup> Véase «Fundamentals of Emergency Management» (Aspectos fundamentales de la gestión de emergencias) de la Agencia Federal para la Gestión de Emergencias (FEMA) de los Estados Unidos como orientación para los auditores, disponible en <http://www.training.fema.gov/EMIWeb/IS/IS230B/IS230bCourse.pdf>

<sup>29</sup> Véase la ISSAI 5530, en <http://www.issai.org/composite-334.htm>

<sup>30</sup> Véase el ejemplo de la experiencia de Nueva Zelanda, en <http://www.auditnz.govt.nz/who-we-are/scott-tobin-feature>

## 7 Factores de riesgo de las diferentes actividades de la ayuda en caso de desastre

7.1 Los auditores de las EFS deben determinar los factores de riesgo y realizar una evaluación de riesgos para planificar y realizar un trabajo de control.<sup>31</sup> El riesgo puede definirse como la posibilidad de que se produzca un daño en el futuro, cuando el daño se considera como un suceso o efecto no deseado.<sup>32</sup> En este contexto, los auditores pueden centrarse en:

- el establecimiento por parte del gobierno de marcos jurídicos e institucionales,
- la definición y aplicación de políticas,
- la gestión de la ayuda en caso de desastre por parte de los gobiernos y los organismos de gestión de desastres.

7.2 En los siguientes apartados se describen nueve actividades relacionadas con **la gestión de desastres y la ayuda en caso de desastre**. También se destacan diecisiete **factores de riesgo** relacionados con el marco, las organizaciones, los sistemas, los controles y las personas que intervienen en el ámbito de la ayuda en caso de desastre. Las actividades y los factores de riesgo se resumen en una matriz ilustrada en el cuadro 2. Los auditores pueden seleccionar temas y analizar los riesgos asociados con cada uno de ellos a fin de planificar y realizar la auditoría de la ayuda en caso de desastre.

### Gestión de desastres y ayuda en caso de desastre

#### 1) *Evaluación de daños y necesidades*

El proceso de evaluación de los daños y las necesidades constituye una forma de determinar los daños causados por un desastre, la localización de las víctimas y sus necesidades básicas. La evaluación se utiliza posteriormente para orientar a quienes proporcionan refugios y suministros de emergencia de alimentos y agua y a quienes distribuyen las donaciones y la ayuda financiera.

#### 2) *Selección de ayuda*

La ayuda prestada debe satisfacer las necesidades particulares de las víctimas. Hay que evitar que las reservas almacenadas estén dañadas u obsoletas. La selección de la ayuda resulta más eficaz si se basa en una evaluación adecuada de las necesidades.

#### 3) *Recogida de ayuda*

La ayuda se recoge de los donantes. La recogida comienza con el acuerdo entre los países donantes y destinatarios, seguido de los compromisos asumidos por las partes suscritas al acuerdo, y finaliza con el desembolso.

#### 4) *Aprovisionamiento*

---

<sup>31</sup> ISSAI 100/50 (pendiente de revisión).

<sup>32</sup> *Aid risks in fragile and transitional contexts* (Riesgos de la ayuda en contextos vulnerables y de transición).OCDE. 2010, <http://www.oecd.org/development/incaf/47672264.pdf>

La ayuda financiera puede utilizarse a fin de aprovisionarse de los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades de las víctimas. Los procesos de aprovisionamiento público deben ofrecer la máxima rentabilidad, prestando especial atención a la calidad, la cantidad y la puntualidad.

5) ***Almacenamiento***

Los bienes y el material, ya sean donados en especie o adquiridos con ayuda financiera, se catalogan y almacenan para que puedan recuperarse según convenga para satisfacer las necesidades de las víctimas.

6) ***Distribución***

La distribución es el proceso de trasladar los bienes y materiales desde el lugar de almacenamiento hasta las víctimas del desastre, ya sea directamente o a través de los canales de distribución apropiados.

7) ***Construcción de infraestructuras***

Las infraestructuras dañadas o destruidas por desastres deben repararse o reconstruirse a fin de restablecer su funcionamiento normal. Al mismo tiempo, se pueden construir nuevas infraestructuras para prevenir y mitigar futuros desastres posibles.

8) ***Elaboración de informes***

Los destinatarios de la ayuda en caso de desastre deben elaborar informes sobre la gestión y el uso de las contribuciones financieras y en especie que se hayan recibido.

9) ***Rendición de cuentas***

Los donantes exigen que los destinatarios de la ayuda en caso de desastre rindan cuentas de la gestión y el uso que hacen de los fondos y las contribuciones en especie que reciben. Esta obligación puede dar lugar a una multiplicidad de informes de los destinatarios, de quienes se espera que cumplan las disposiciones de fiscalización y rendición de cuentas a título individual establecidas por cada donante, y suponer una pesada carga para los destinatarios y el desvío de recursos de las actividades de socorro de emergencia y reconstrucción.<sup>33</sup> Facilitar información a efectos de rendir cuentas, ya sea en una investigación previa o por una disposición de divulgación ulterior, puede mejorar la transparencia.

---

<sup>33</sup> La INTOSAI GOV 9250 propone un marco para la elaboración exclusiva de informes sobre ayuda humanitaria. Véase <http://www.issai.org/composite-332.htm>

## **Factores de riesgo**

### **A. Retraso**

Cuando se produce un desastre, la máxima prioridad es entregar la ayuda con rapidez a fin de salvar vidas y satisfacer las necesidades de las víctimas. Los retrasos en la recogida y la distribución de la ayuda pueden deberse a una falta de familiarización con el protocolo de respuesta inmediata ante desastres, a los daños causados en las infraestructuras o a la inadecuación de los recursos humanos y organizativos.

### **B. Destinatarios no deseados**

Los gestores de desastres deben proceder a una evaluación de las necesidades para determinar el número de víctimas y sus necesidades específicas. La definición de las víctimas y su procedimiento de registro como tales han de fijarse con claridad. Los destinatarios no deseados son personas sin derecho a recibir la ayuda. Unos datos demográficos inadecuados pueden dar lugar a una información equívoca sobre las víctimas y, en última instancia, provocar que la ayuda no llegue a las personas o comunidades que la necesitan.

### **C. Fondos, materiales y ayuda no distribuidos**

La ayuda financiera y en especie no distribuida a las víctimas carece de utilidad. Unos recursos humanos u organizativos inapropiados, la falta de información sobre el procedimiento establecido para solicitar y distribuir la ayuda y una infraestructura dañada pueden hacer que la ayuda continúe estando almacenada. Otra razón de la falta de distribución puede ser una evaluación inapropiada de las necesidades, que provoca la entrega de ayuda o material que resulta innecesario o inadecuado para la cultura o las circunstancias de la población afectada.

### **D. Controles fiduciarios**

Una respuesta rápida en relación con la ayuda en caso de desastre es fundamental para tratar de minimizar los daños provocados por catástrofes naturales o por desastres causados por el hombre. Para poder proporcionar con rapidez servicios y bienes a la población afectada, los procesos de aprovisionamiento y el flujo de fondos deben estar bien definidos y haberse verificado de antemano, e incluir la flexibilidad suficiente para adaptarse a sucesos inesperados en situaciones posteriores a los desastres. Estos procesos deben integrar mecanismos que sirvan para detectar los cuellos de botella de las entregas y para realizar ajustes a los procesos durante su ejecución.

### **E. Fraude y corrupción**

Cabe establecer y aplicar mecanismos y normas de control interno apropiados para prevenir el fraude y la corrupción. Tras los desastres, se produce una rápida llegada de flujos sustanciales de ayuda, lo que puede brindar la oportunidad para practicar el fraude y la corrupción en forma de exageración de las necesidades, manipulación de datos (por ejemplo, exageración del número de víctimas), peticiones de sobornos a

los proveedores y los solicitantes de la ayuda, así como recargos y malversación o robo de activos.<sup>34</sup>

#### ***F. Mala economía***

Es necesario prestar especial atención a las cuestiones de economía al utilizar la ayuda en caso de desastre para adquirir bienes y servicios con destino a las víctimas (como la de no pagar un precio muy superior al habitual del mercado). Durante la fase de emergencia, la vida no debe correr ningún riesgo por motivos económicos, pero las adquisiciones tienen que documentarse claramente. En la fase de reconstrucción, cuando el propósito principal es reedificar la infraestructura, los procedimientos de aprovisionamiento deben cumplir las normas y los reglamentos establecidos, y ya no pueden aplicarse las excepciones previstas durante la fase de emergencia.

#### ***G. Inflación***

Tras un desastre, existe una gran demanda de mano de obra cualificada, material y equipamientos de construcción viviendas. La gran demanda de escasos recursos acarrea precios más altos y, en consecuencia, el riesgo de que el gasto supere los presupuestos disponibles. Los precios elevados pueden derivar en un número inferior o en una menor calidad de las realizaciones (por ejemplo, viviendas).

#### ***H. Ineficiencia***

La ayuda en caso de desastre debe utilizarse de manera eficiente, a saber, obteniendo el mayor grado de satisfacción posible de las necesidades de las víctimas con la ayuda recibida. Esto reviste una importancia particular durante la fase de reconstrucción, donde los recursos se utilizan para construir las infraestructuras, un ámbito en el que deben evitarse los trabajos innecesarios o duplicados y minimizarse el despilfarro.

#### ***I. Ineficacia***

La ayuda en caso de desastre debe utilizarse de la manera más eficaz posible. La ineficacia se produce cuando la ayuda recibida se utiliza sin satisfacer las necesidades de las víctimas. Por ejemplo, los gobiernos y los organismos encargados de la gestión de desastres deben tener en cuenta en la reconstrucción de infraestructuras su adecuación a las condiciones, la cultura y la geografía locales.

#### ***J. Riesgo de los estados financieros***

Es el riesgo de que los estados financieros contengan incorrecciones significativas. Al fiscalizar los estados financieros (que incluyen las recepciones de ayuda), los auditores deben verificar la validez de las «manifestaciones» de la dirección en cuanto a su realidad, integridad, derechos y obligaciones, valoración y asignación y presentación y divulgación.

---

<sup>34</sup> En la fase de emergencia, los auditores deben valerse de su criterio profesional para evaluar la posibilidad de fraude, ya que muchas infraestructuras pueden sufrir daños y la población (incluidos los administradores de la ayuda) puede mostrar un comportamiento inusual. El auditor debe comprobar los mecanismos en vigor para evaluar la autenticidad del demandante. No obstante, cabe introducir mejoras periódicas en la gestión de desastres, y el refuerzo de los controles internos es fundamental para prevenir el fraude en caso de que se produzca algún desastre en el futuro. Véase la ISSAI 5530, en <http://www.issai.org/composite-334.htm>

**K. Ayuda no registrada**

Es la ayuda recibida y no declarada en los registros contables de los destinatarios debido a la existencia de organismos de recogida no identificados y de varias cuentas, falta de información acerca de los mecanismos de gestión de la ayuda por parte de las autoridades y una mala coordinación entre los organismos de gestión de desastres.

**L. Ayuda dañada**

Los artículos donados en especie o adquiridos con ayuda financiera pueden resultar dañados o quedarse obsoletos y dejar de cumplir las condiciones necesarias durante su transporte, ya sea por almacenamiento inapropiado o por la falta de recursos humanos u organizativos adecuados para gestionarlos.

**M. Distribución desigual de la ayuda**

Cuando se favorece a personas o grupos en la distribución de la ayuda a expensas de otros, se producen desigualdades que pueden provocar que la ayuda en caso de desastre no llegue a las personas más afectadas. Por ejemplo, una región concreta puede verse más beneficiada que otra en virtud de favores políticos.

**N. Daños ambientales**

Muchos desastres ocasionan daños en el medio ambiente y los ecosistemas. El proceso de rehabilitación y reconstrucción puede provocar a su vez más daños y, en consecuencia, se pueden producir futuros desastres.

**O. Propiedad de activos**

La propiedad de los activos tras las fases de rehabilitación y reconstrucción debe definirse minuciosamente e incluir el derecho legal de ocupación de los activos y las obligaciones de los propietarios con respecto a ellos, como la de ocuparse de su mantenimiento ulterior.

**P. Doble financiación**

Tras los desastres, pueden existir múltiples flujos de ayuda financiera de los donantes a los destinatarios. La falta de transparencia de estos flujos entraña el riesgo de que las organizaciones reciban fondos de ayuda de múltiples fuentes (donantes) para un proyecto determinado. Puede darse el riesgo de que se produzca una doble financiación y un uso indebido.

**Q. Flujos de información**

En una situación inmediatamente posterior al desastre, la difusión de información clara y objetiva a la población y las partes interesadas acerca del desastre es de vital importancia para evitar malas interpretaciones o especulaciones. Igualmente importante resulta que las reacciones de la población y de quienes participan en las tareas de socorro sobre el terreno lleguen sin demora a los organismos gubernamentales que se encargan de ejecutar la ayuda en caso de desastre. Es fundamental que la comunicación funcione en los dos sentidos.

**Cuadro 2: matriz de actividades de ayuda en caso de desastre y factores de riesgo asociados**

Temas	Riesgo(s)																
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q
1. Evaluación de daños y necesidades		X	X		X	X		X					X				X
2 Selección de ayuda	X				X				X			X		X	X		
3 Recogida de ayuda			X		X					X	X	X				X	
4 Aprovisionamiento	X			X	X	X	X	X	X	X	X			X		X	
5 Almacenamiento			X	X	X	X				X		X		X			
6 Distribución	X	X	X	X	X	X		X	X								X
7 Construcción de infraestructuras	X				X	X		X	X	X	X			X	X		
8 Elaboración de informes	X				X		X			X						X	X
9 Rendición de cuentas			X							X	X					X	X

A Retraso

B Destinatarios no deseados

C Ayuda no distribuida

D Controles fiduciarios

E Fraude y corrupción

F Mala economía

G Inflación

H Ineficiencia

I Ineficacia

J Riesgo de los estados financieros

K Ayuda no registrada

L Ayuda dañada

M Distribución desigual de la ayuda

N Daños ambientales

O Propiedad de activos

P Doble financiación

Q Flujos de información

## Parte 3. Buenas prácticas y ejemplo de fiscalización de la ayuda en caso de desastre

La parte 3 de la ISSAI 5520 se basa en las experiencias de la fiscalización de la ayuda en caso de desastre recabadas por el Grupo de Trabajo AADA, el cual realizó una amplia consulta a las EFS que habían participado en fiscalizaciones de la ayuda en caso de desastre, y llevó a cabo dos encuestas y una fiscalización paralela/coordinada<sup>35</sup> Esta tarea fue dirigida por la EFS de Indonesia y abarca diez aspectos.

Preparación de la fiscalización  
 Cooperación entre los auditores de la ayuda en caso de desastre  
 Recopilación de información y datos  
 Selección de los temas de la fiscalización  
 Tipos de fiscalización  
 Auditoría financiera y ayuda en caso de desastre  
 Auditoría de gestión y ayuda en caso de desastre  
 Auditoría de cumplimiento y ayuda en caso de desastre  
 Informes de fiscalización y ayuda en caso de desastre  
 Herramientas de auditoría y ayuda en caso de desastre

Las secciones 8 a 17 hacen referencia a directrices aplicables, e incluyen ejemplos mencionados en el texto y desarrollados con más detalle en los apéndices. Los ejemplos se derivan de las experiencias facilitadas por las EFS de la fiscalización de la ayuda en caso de desastre.

### 8 Preparación de la fiscalización

**8.1** Tras un desastre, las EFS fiscalizan los flujos de ayuda en caso de desastre. El alcance y los objetivos de cada fiscalización y la forma en que se planifica y realiza dependen del mandato de la EFS y del marco normativo en que opera, así como del hecho de que la EFS actúe desde la perspectiva del donante o del destinatario. La entrevista realizada por el Grupo de Trabajo AADA de la INTOSAI reveló diferencias importantes entre los enfoques de las EFS para fiscalizar la ayuda en caso de desastre. Esto se debió a menudo a las diferencias en el modelo de auditoría externa (los tres modelos más comunes, a saber, el del Auditor General, el del Tribunal de Cuentas y el del Órgano Colegiado).<sup>36</sup> Otro factor era el tipo de fiscalización exigida a las EFS o para la que se les había autorizado. Por ejemplo, a algunas EFS se les exige que realicen una auditoría financiera que les permita expresar una opinión sobre «si los estados financieros están preparados, en todos los aspectos importantes, con arreglo a

---

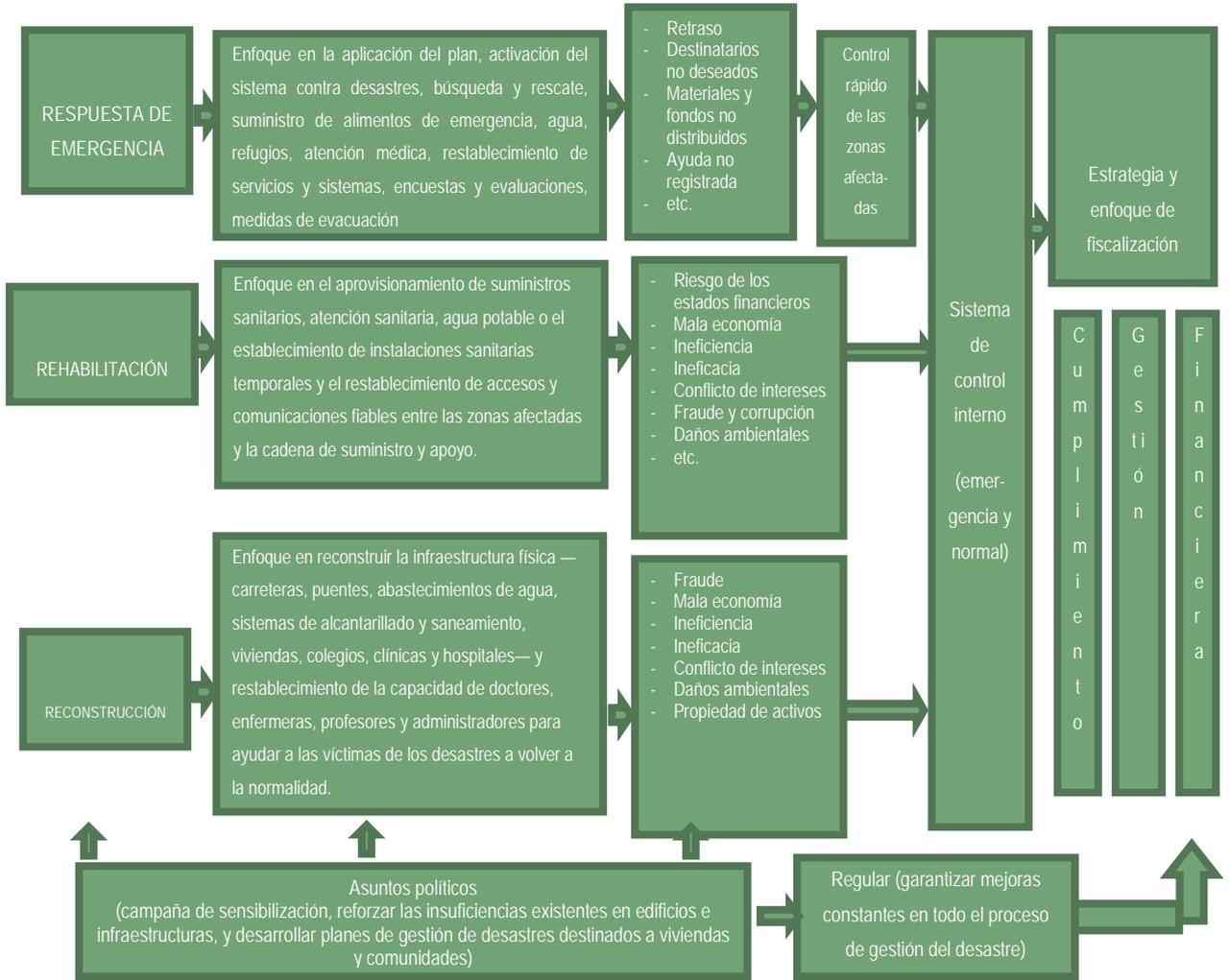
<sup>35</sup> La fiscalización paralela la dirigió la EFS de Indonesia. Los demás participantes fueron las EFS de la India, Pakistán y Turquía. Véase el informe definitivo del Grupo de Trabajo AADA.

<sup>36</sup> ISSAI 1000/46-48

un marco de elaboración de informes financiero aplicable». <sup>37</sup> La legislación nacional exige a otras EFS que realicen fiscalizaciones de la ayuda en caso de desastre, o de ámbitos específicos del gasto relacionado con el desastre, mediante la utilización de programas de fiscalización que persigan una serie de objetivos que pueden ser estar ligados a auditorías financieras, de gestión, de cumplimiento o una combinación de todas ellas. Unos objetivos claros ayudan a los auditores a centrarse en el trabajo de control y facilitan el seguimiento de las observaciones y recomendaciones de la fiscalización.

- 8.2** Antes de embarcarse en una fiscalización, las EFS deben conocer los procesos de la gestión de la ayuda en caso de desastre y el objetivo de cada fase (actividades de recuperación y socorro posteriores al desastre) y han de evaluar la naturaleza de los riesgos de cada fase, familiarizarse con los controles internos aplicados por cada una de las organizaciones competentes para gestionar la ayuda en caso de desastre, poner a prueba el funcionamiento de los controles internos y determinar si resultan suficientes para superar o reducir los riesgos. La EFS de Indonesia ha diseñado el gráfico 3 para ilustrar un ejemplo de definición de prioridades y de diseño de una fiscalización de la ayuda en caso de desastre.

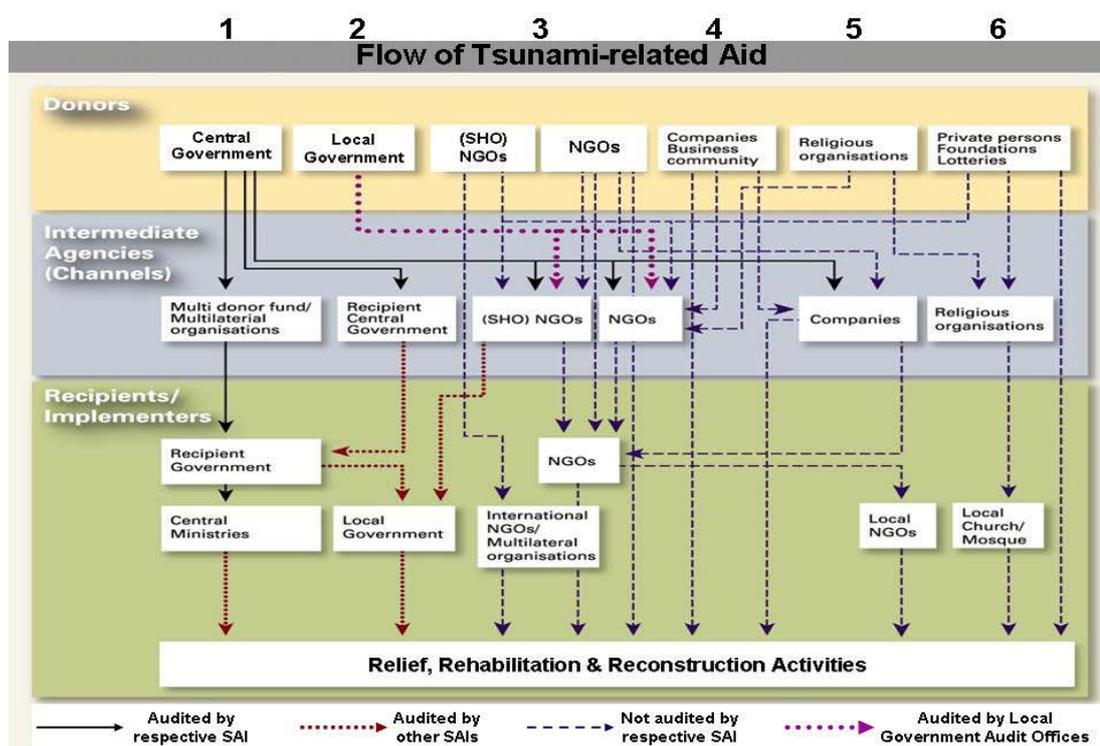
**Gráfico 3: definición de prioridades y diseño de fiscalizaciones de ayuda en caso de desastre**



## 9 Cooperación entre los auditores de la ayuda en caso de desastre

9.1 El flujo de ayuda en caso de desastre de los donantes a los destinatarios y el flujo correspondiente de información de los destinatarios a los donantes resultan complejos. En el gráfico 4 se ilustra la perspectiva de un donante (en este caso, el Gobierno de los Países Bajos) en relación con los flujos de ayuda a las víctimas del maremoto que asoló extensas zonas costeras del Sudeste asiático en diciembre de 2004. La elevada cifra de muertes estimuló múltiples donaciones de ayuda en caso de desastre que solían canalizarse a través de ONG. La EFS de los Países Bajos comparó las cuentas de 50 ONG y observó que utilizaron distintos modelos de elaboración de informes. Los auditores no pudieron realizar el seguimiento de la ayuda desde los donantes hasta los destinatarios finales.<sup>38</sup>

**Gráfico 4: flujo de ayuda en caso de desastre; estudio de caso del maremoto de Indonesia**



Fuente: EFS de los Países Bajos

9.2 Varios auditores diferentes pueden tratar de controlar flujos de ayuda tan complejos como el que se ilustra en el gráfico 4: auditores de gobiernos que donan ayuda humanitaria, de organismos internacionales y de gobiernos que reciben la ayuda. Suele haber posibilidades de cooperación entre los auditores que pueden conllevar la realización de fiscalizaciones conjuntas, paralelas o coordinadas. Por ejemplo, dos o más EFS de gobiernos donantes pueden intentar cooperar para controlar las contribuciones nacionales a una población afectada por algún desastre, o las EFS del

gobierno donante y destinatario pueden considerar ventajoso recíprocamente coordinar sus fiscalizaciones de la ayuda prestada por el gobierno donante para un desastre específico en un país destinatario. Esto se da especialmente cuando se producen desastres de gran magnitud en los que participan muchos donantes para realizar donaciones importantes. Las EFS de los gobiernos donantes pueden aprender bastante de las EFS de los países destinatarios acerca del entorno jurídico y operativo nacional que regula la fiscalización de la ayuda en caso de desastre y, a su vez, las EFS de los países destinatarios pueden obtener información acerca del contexto internacional en que se recibe ayuda en caso de desastre. El intercambio de información y la transferencia de conocimientos entre las EFS en el contexto de la ayuda en caso de desastre pueden aportar beneficios mutuos.<sup>39</sup>

**9.3** Los objetivos de la cooperación en las fiscalizaciones son:

- compartir información y experiencias;
- formar a los auditores y aclarar la terminología;
- solucionar los problemas de los derechos de acceso;
- depositar confianza en el trabajo realizado por otro auditor;
- mejorar la transparencia y la rendición de cuentas;
- desarrollar y difundir buenas prácticas.

**9.4** Las condiciones para la cooperación que han de definirse claramente en un plan de fiscalización son:

- el alcance y los objetivos de la fiscalización;
- qué organismo es competente para la coordinación;
- las herramientas presupuestarias y de auditoría disponibles;
- disposiciones sobre elaboración de informes.

Para obtener información adicional acerca de las fiscalizaciones coordinadas, véase la guía para programas de auditoría cooperativa entre EFS de la INTOSAI, titulada «*Guide For Cooperative Audit Programs Between Supreme Audit Institutions*».<sup>40</sup>

## 10 Recopilación de información y datos

**10.1** Con la recopilación de información y datos se pretende:

- conocer la respuesta del gobierno ante los desastres;
- determinar las posibles insuficiencias en la respuesta del gobierno que, en su caso, habrán de investigarse minuciosamente durante la fiscalización;
- recabar documentación sobre el marco de legalidad y regularidad y en qué medida los organismos se atienen a dicho marco, además de un memorando de

---

<sup>39</sup> Véase el informe definitivo del Grupo de Trabajo AADA para obtener más información acerca de la fiscalización paralela/coordinada de la ayuda en caso de desastre del Grupo de Trabajo AADA

<sup>40</sup> [http://cbc.courdescomptes.ma/index.php?id=20&tx\\_abdownloads\\_pi1\[action\]=getviewcategory&tx\\_abdownloads\\_pi1\[category\\_uid\]=29&tx\\_abdownloads\\_pi1\[cid\]=81&cHash=8526d20286](http://cbc.courdescomptes.ma/index.php?id=20&tx_abdownloads_pi1[action]=getviewcategory&tx_abdownloads_pi1[category_uid]=29&tx_abdownloads_pi1[cid]=81&cHash=8526d20286)

acuerdo, acuerdos entre el gobierno destinatario y los donantes, y acuerdos con los diferentes intermediarios;

- documentar los flujos de ayuda en caso de desastre y recopilar otra información importante que pueda utilizarse para elegir el enfoque que cabe seguir.

**10.2** Al recabar información y datos acerca de la gestión de la ayuda en caso de desastre, los auditores deben decidir qué información y datos resultan necesarios y qué función han de desempeñar durante la tarea a fin de alcanzar los objetivos de la fiscalización. A efectos de recopilar tales datos, los auditores pueden:

- realizar observaciones físicas en la zona del desastre, recurriendo en gran medida a fotos y vídeos. La evidencia registrada puede contrastarse más adelante con los documentos físicos y los informes testimoniales a fin de corroborar las constataciones;
- entrevistar a los beneficiarios previstos de la ayuda en caso de desastre;
- definir las funciones y responsabilidades del personal de las organizaciones competentes para gestionar la ayuda en caso de desastre;
- obtener información clave acerca de la ayuda (donantes, destinatarios, recogida, distribución, almacenamiento, condiciones de la ayuda, registro, etc.);
- determinar las actividades realizadas por las organizaciones competentes para gestionar la ayuda en caso de desastre;
- definir los procedimientos y sistemas de control interno pertinentes.

**10.3** Las EFS reconocen la importancia que revisten las auditorías técnicas y las inspecciones físicas sobre el terreno para fiscalizar la ayuda en caso de desastre. Algunas EFS envían a los auditores al lugar en que se origina el desastre en una fase muy temprana a efectos de recabar información, y en los apéndices 6 y 7 figuran ejemplos de esta práctica. Este enfoque puede resultar beneficioso porque permite a los auditores tener un conocimiento de primera mano de la situación, así como recopilar pruebas de la situación mediante las entrevistas realizadas a la población afectada. No obstante, su presencia no debe interrumpir las operaciones de socorro, sino permitirles formular recomendaciones oportunas y constructivas y actuar como elemento disuasorio para los autores potenciales del fraude y la corrupción. Los mandatos de otras EFS impiden adoptar este enfoque, por ejemplo la EFS de la India. Entre otras fuentes de las que se puede recopilar información destacan el gobierno central, los sitios web de las organizaciones humanitarias internacionales como la evaluación en tiempo real proporcionada por la OCAH de las Naciones Unidas y otras fuentes en línea de colaboración abierta (*crowdsourcing*), como Google Earth, Maps, OpenStreetMaps y Ushahidi.

**10.4** La información y los datos recabados durante la fase de emergencia pueden comprender:

- el rescate y la evacuación de las víctimas;
- la respuesta a las necesidades básicas de las víctimas;
- la selección, la recogida, el almacenamiento y la distribución de la ayuda;

- procedimientos y actividades de control durante la fase de emergencia (autorizaciones, separación de funciones entre los organismos de gestión de desastres, etc.);
- rendición de cuentas por la ayuda en caso de desastre (por ejemplo, cómo se evalúan, cuantifican y registran las donaciones en especie);
- controles de los bienes recibidos y distribuidos, incluida la conciliación de los registros de las distintas organizaciones participantes;
- la eficacia de la información, la comunicación y la coordinación entre los organismos competentes para gestionar la ayuda en caso de desastre, las víctimas y otras partes dedicadas a la recogida y distribución de la ayuda (donantes, organismos encargados de recoger la ayuda, ONG, etc.);
- evaluación de daños y pérdidas;
- validez de los datos de los que disponen los organismos de gestión de desastres acerca de las víctimas (incluidos los criterios y la verificación de las víctimas por parte de los organismos);
- la preparación por parte de los organismos ejecutivos de los datos relacionados con las víctimas y las pérdidas;
- el seguimiento que el coordinador de la gestión de desastres ejerce de todas las actividades.

**10.5** Cabe documentar correctamente la información y los datos de apoyo obtenidos, incluidos los aspectos positivos y negativos de la gestión del desastre y de la gestión de la ayuda en caso de desastre. Esto resulta importante por el hecho de que no toda la información ni los datos obtenidos están sujetos a un seguimiento durante la fiscalización. Los auditores también pueden utilizar los datos y la información como documentos preliminares a efectos de planificar la fiscalización.

## 11 Selección de los temas de la fiscalización

**11.1** El alcance de la auditoría financiera de las EFS suele definirse en sus mandatos y en la legislación nacional. En cambio, en las auditorías de gestión y cumplimiento se suelen elegir los temas sujetos a control. Las EFS pueden utilizar planes estratégicos para orientar este tipo de auditorías a las zonas en las que una fiscalización externa e independiente puede aportar valor. Las EFS pueden seleccionar los temas de las auditorías de gestión y cumplimiento sin estar sujetas a ningún tipo de presión externa, aunque pueden decidir fiscalizar temas exigidos o propuestos por el gobierno o por el parlamento.<sup>41</sup>

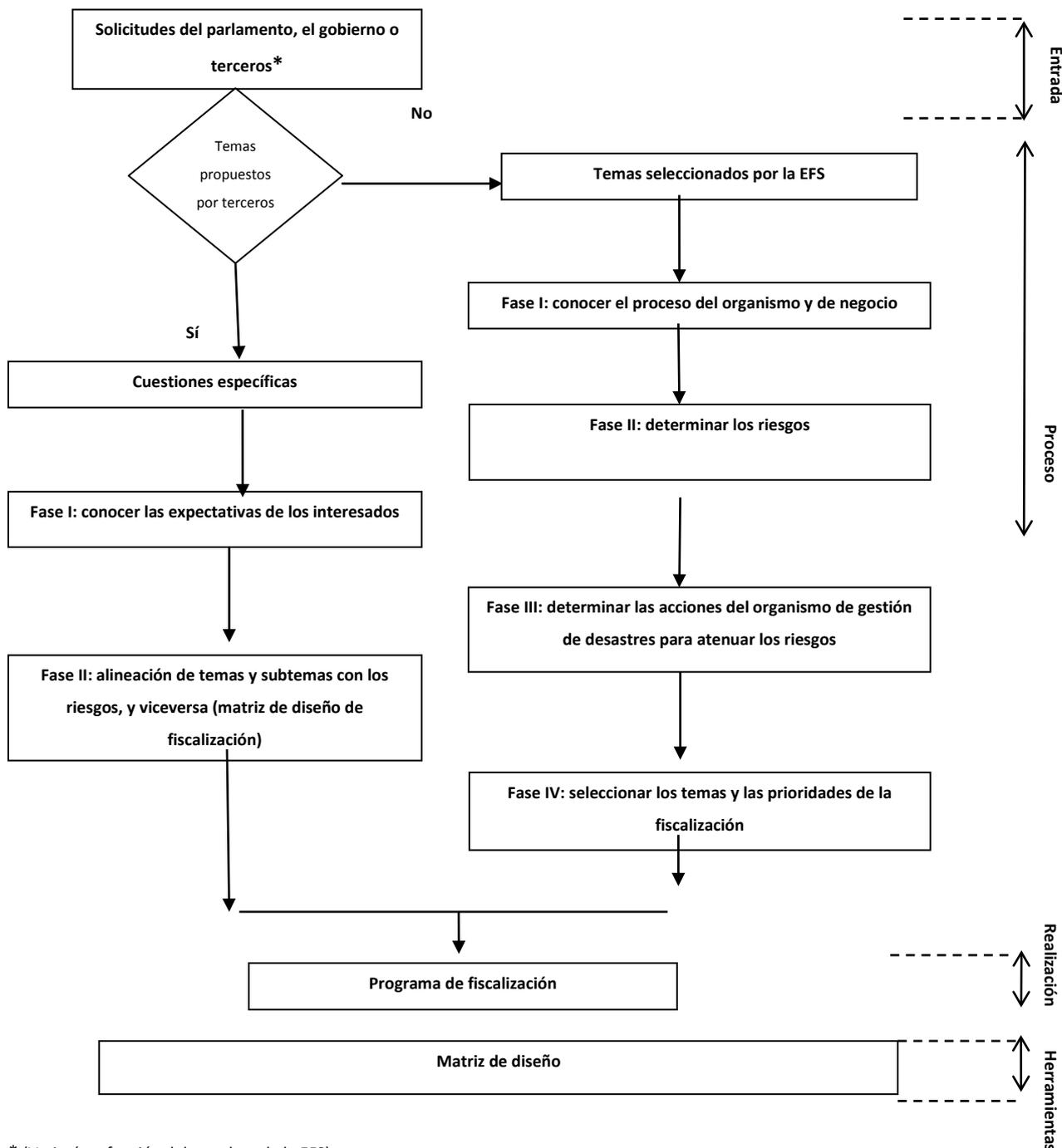
**11.2** Para seleccionar los temas habría que tener en cuenta la necesidad de dar prioridad a los recursos, la capacidad, el presupuesto y el tiempo disponibles, lo cual implica planificar y definir el alcance de una fiscalización a fin de que contribuya a centrar los recursos de forma apropiada en la atención al riesgo general y sirva de guía a los auditores en las fases de trabajo sobre el terreno y elaboración de informes. En el gráfico 5 se ilustra un ejemplo del proceso que los auditores pueden seguir en la selección de los temas para realizar

---

<sup>41</sup> Véase la ISSAI 3000/44

auditorías de gestión o cumplimiento de la ayuda en caso de desastre.<sup>42</sup> El procedimiento que cabe seguir para seleccionar los temas sujetos a control se describe en el apartado 11.3.

**Gráfico 5: selección de temas para auditorías de gestión o cumplimiento de la ayuda en caso de desastre**



Fuente: EFS de Indonesia

<sup>42</sup> Véase también la ISSAI 1315 sobre el enfoque basado en riesgos para realizar auditorías financieras

### 11.3 Procedimiento de selección de los temas sujetos a control

Los auditores se familiarizarán con las políticas, las medidas y las actividades relacionadas con la ayuda en caso de desastre. Para empezar, pueden enumerar todos los ámbitos que se pueden fiscalizar. Cabe la posibilidad de que se obtenga una larga lista de temas, que deberán seleccionarse en función de los criterios de selección establecidos, entre otros, el análisis de riesgos.

#### **Fase I: conocer los organismos y los procesos**

Los auditores habrán de conocer los organismos participantes y los procesos de gestión de la ayuda en caso de desastre, para lo cual pueden recabar información sobre los principales intervinientes, documentar los flujos de ayuda en caso de desastre, determinar los sistemas de control interno activos y analizar la función y la responsabilidad de los organismos competentes en la gestión. Asimismo, cabe consultar la documentación disponible acerca de los flujos anteriores de ayuda en caso de desastre.

#### **Fase II: definir criterios de selección**

A fin de permitirles explicar el proceso de selección de los temas para la fiscalización y la selección de los temas propiamente dicha, los auditores deben definir y documentar de antemano criterios claros para la selección de los temas. En cada ámbito de la ayuda en caso de desastre, pueden incluir:

- la medida en que la fiscalización contribuirá a mejorar la gestión o la entrega de la ayuda;
- el conocimiento de que existen problemas que necesitan una solución;
- el valor añadido que la fiscalización puede aportar;
- los resultados de los análisis de riesgos.

#### **Fase III: análisis de riesgos**

El resultado del análisis de riesgos constituye un criterio clave para la selección. El análisis de la ayuda en caso de desastre puede resultar complejo, y cabe la posibilidad de que no se disponga de todos los datos. Al realizar un análisis de riesgos, los auditores pueden necesitar consultar fuentes externas, como estudios de ONG, entrevistas con los funcionarios y los responsables competentes, sitios web de los donantes, reportajes de los medios de comunicación y otras fuentes, como los trabajos académicos. Para los riesgos específicos del fraude y la corrupción, véase la ISSAI 5530. Los factores que pueden revelar un riesgo elevado en ámbitos de la ayuda en caso de desastre son:

- alto valor financiero o presupuestario;
- ámbitos cuyos riesgos ya se conocen o han sido divulgados por las organizaciones de la sociedad civil o en los medios de comunicación;
- desastre no fiscalizado previamente (la primera vez que se produce este tipo de desastre) o desastre especialmente urgente (inicio rápido);

- falta de información sobre actividades de prevención y mitigación (medidas de preparación para casos de desastre poco apropiadas).

En el cuadro 3 siguiente se ilustran algunos riesgos a los que se exponen los principales intervinientes en la ayuda en caso de desastre y las características que habría que tener en cuenta para gestionar dichos riesgos. (Véase el cuadro 2 de la parte 2 de la presente ISSAI).

Cuadro 3: riesgos a los que se exponen los intervinientes principales implicados en la ayuda en caso de desastre

Riesgos	Características a considerar	Intervinientes principales
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retraso</li> <li>• Beneficiarios no deseados</li> <li>• Ayuda no distribuida (material y financiera)</li> <li>• Fraude y corrupción</li> <li>• Mala economía</li> <li>• Ineficiencia</li> <li>• Ineficacia</li> <li>• Daños ambientales</li> <li>• Riesgo de los estados financieros</li> <li>• Ayuda no registrada</li> <li>• Ayuda dañada</li> <li>• Otros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Naturaleza de la fase de gestión de desastres               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Respuesta de emergencia</li> <li>– Fase de rehabilitación y reconstrucción</li> </ul> </li> <li>• Naturaleza del desastre               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Rutinario</li> <li>– Masivo</li> <li>– Complejo</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organismo de gestión de desastres</li> <li>• Instituciones gubernamentales competentes</li> <li>• ONG que distribuyen la ayuda</li> <li>• Población afectada</li> </ul>

Fuente: EFS de Indonesia

#### **Fase IV: determinar y evaluar las acciones de la gestión del desastre para atenuar los riesgos**

El organismo competente para gestionar la ayuda en caso de desastre puede haber intervenido ya para resolver los riesgos identificados. En su caso, los auditores evaluarán si las actuaciones del organismo de gestión y de otros intervinientes principales son adecuadas para resolver los riesgos identificados. Para ello, se podrán revisar los reglamentos legales, las políticas gubernamentales y los instrumentos y los procedimientos operativos habituales y entrevistar a los «principales intervinientes», como el personal competente en este ámbito y altos funcionarios del organismo de gestión, así como a los agentes sobre el terreno. Los auditores pueden plantearse la posibilidad de realizar inspecciones por muestreo para observar si los sistemas y procedimientos son lo suficientemente eficaces y fiables.

En el cuadro 4 siguiente se ofrecen algunos ejemplos de acciones de administradores de desastres para resolver los riesgos identificados en la ayuda en caso de desastre.

Cuadro 4: ejemplos de acciones de administradores de desastres para resolver los riesgos

Riesgos	Medida
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retraso</li> <li>• Beneficiarios no deseados</li> <li>• Ayuda no distribuida (material y financiera)</li> <li>• Fraude y corrupción</li> <li>• Mala economía</li> <li>• Ineficiencia</li> <li>• Ineficacia</li> <li>• Daños ambientales</li> <li>• Riesgo de los estados financieros</li> <li>• Ayuda no registrada</li> <li>• Ayuda dañada</li> <li>• Otros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar las medidas y los procedimientos existentes</li> <li>• Modificar la legislación en vigor o promulgar nuevas leyes</li> <li>• Evaluar las necesidades</li> <li>• Elaborar un memorando de entendimiento o suscribir un contrato</li> </ul>

Fuente: EFS de Indonesia

#### Fase V: priorizar los temas

Con un amplio conocimiento del organismo, la aplicación de criterios de selección eficaces y la realización de un análisis integral de los riesgos, los auditores estarán en condiciones de seleccionar los temas sujetos a control. Los auditores que realicen la selección definitiva deben contar con las competencias, la formación y la experiencia necesarias y aplicar su criterio profesional. Se pueden priorizar los posibles temas a fin de gestionar el tiempo y los recursos disponibles, el posible impacto de la fiscalización, la materialidad financiera, el riesgo para la buena gestión, la complejidad, la importancia, la visibilidad, la cobertura y la transcendencia intersectorial con eficiencia y eficacia. La selección debe documentarse y revisarse por la jerarquía.

Véase la ISSAI 3000<sup>43</sup> para consultar las directrices acerca de la selección de los temas de las auditorías de gestión.

#### 11.4 Temas sujetos a control propuestos a las EFS

En función del mandato de la EFS y de su relación con el parlamento, el gobierno u otras partes interesadas, se pueden proponer o seleccionar temas sujetos a control para las EFS. Es importante que los auditores conozcan las razones que subyacen a la propuesta y las expectativas de las partes interesadas con respecto a la fiscalización. La EFS debe reformular las propuestas de las partes interesadas como temas sujetos a control con objetivos de fiscalización y determinar los riesgos asociados. Las propuestas de las partes

<sup>43</sup> ISSAI 3000/43-46, <http://www.issai.org/composite-333.htm>

interesadas a menudo se describen como ámbitos de riesgo y no como ámbitos de interés. En el apéndice 2 se describe la estrategia basada en riesgos aplicada por la EFS de Indonesia para fiscalizar la gestión de la ayuda en caso de desastre.

Para las fases posteriores de la fiscalización, se remite a los auditores a las fases de la matriz de diseño del apéndice 3, que les puede servir de ayuda para definir los objetivos de la fiscalización, las preguntas de investigación, los criterios aplicables, la evidencia (sus fuentes y los métodos para obtenerla y comprobar su fiabilidad), las limitaciones con que los auditores se pueden encontrar y las constataciones resultantes.

## 12 Tipos de fiscalización

- 12.1** Las EFS pueden realizar auditorías financieras, de gestión o de cumplimiento de la ayuda en caso de desastre. En todos los casos, las auditorías deben inscribirse en el marco del mandato de la EFS y llevarse a cabo con arreglo a la legislación nacional y cualquier otra aplicable y a las normas de auditoría en vigor. Cabe hacer referencia a las normas que se han aplicado (las normas internacionales de auditorías —NIA—, las ISSAI<sup>44</sup> u otras normas de aplicables de ámbito nacional) y, en su caso, habrá que especificar si el grado de cumplimiento es total o parcial. En la ISSAI 1000 se proporcionan directrices en este sentido.<sup>45</sup>
- 12.2** Gran parte de la ayuda en caso de desastre procede de los presupuestos de los gobiernos nacionales, o bien se recibe en ellos, y está sujeta a fiscalizaciones periódicas en este contexto (normalmente en forma de auditorías financieras anuales). Cuando no existe ningún tipo de obligación legal de realizar una fiscalización de dicha ayuda, o cuando incluso se excluye de sus mandatos, las EFS pueden plantearse recomendar al gobierno que modifique o promulgue la legislación necesaria.
- 12.3** Una fiscalización de la ayuda en caso de desastre puede incluir aspectos de auditorías financieras, de gestión y de cumplimiento. No obstante, los objetivos de estos distintos tipos de auditoría no son los mismos y, por tanto, han de especificarse con claridad y por separado. La auditoría financiera se centra en los informes y las cuentas, la auditoría de cumplimiento trata de la conformidad con la legislación, la política o las disposiciones acordadas, y la auditoría de gestión aborda la economía, la eficiencia y la eficacia de las acciones, los programas, los sistemas o los compromisos del gobierno. Con independencia del tipo de que se trate, la realización de estas auditorías debe atenerse a las normas pertinentes. A continuación se citan las ISSAI aplicables:

Introducción general a las Directrices de auditoría financiera	1000-1810
Introducción general a las Directrices de auditoría de gestión	3000-3100
Introducción general a las Directrices de auditoría de cumplimiento	4000-4200

---

<sup>44</sup> En particular las normas de la INTOSAI de nivel 3. Véase [http://www.issai.org/media\(1080,1033\)/Purpose\\_and\\_authority\\_of\\_the\\_ISSAI\\_framework.pdf](http://www.issai.org/media(1080,1033)/Purpose_and_authority_of_the_ISSAI_framework.pdf)

<sup>45</sup> ISSAI 1000/28

El apéndice 5 contiene referencias a fiscalizaciones de ayuda en caso de desastre realizadas por las EFS en los últimos años.

### 13 Auditoría financiera de la ayuda en caso de desastre

13.1 El fin de las auditorías de los estados financieros es mejorar el nivel de confianza que los usuarios previstos depositan en los estados financieros. Esto se consigue gracias a que el auditor manifiesta una opinión acerca de si los estados financieros están preparados, en todos sus aspectos significativos, conforme a un marco de información financiera aplicable.<sup>46</sup> La definición del alcance de la fiscalización depende de los reglamentos, el mandato y la estructura organizativa de la EFS de que se trate.<sup>47</sup>

13.2 Al realizar una auditoría financiera de la ayuda en caso de desastre, los auditores deben tener en cuenta la naturaleza específica de dicha ayuda. La auditoría de los estados financieros debe contemplar, entre otros aspectos:<sup>48</sup>

- los requisitos de las normas contables aplicables a la luz de las circunstancias especiales relacionadas con un desastre (procedimientos de emergencia, altos volúmenes de gasto público durante la emergencia o después de ella);
- la existencia y el funcionamiento de los sistemas de control interno adecuados durante las distintas fases y actividades posteriores al desastre (socorro, recuperación, rehabilitación y reconstrucción);
- el mayor riesgo de fraude y corrupción en las actividades de emergencia;<sup>49</sup>
- si la legislación que regula los contratos prevé disposiciones de emergencia, y si esto se refleja debidamente en los estados financieros;
- la conciliación de la ayuda en caso de desastre presupuestada y contabilizada;
- la posible existencia de lagunas en la financiación entre las unidades ejecutivas implicadas en actividades afines;
- la conciliación de los registros e informes de los donantes y los destinatarios;
- la comparación del gasto registrado de los proyectos por parte de los donantes con las cifras de ayuda total.

Los auditores deben remitirse a las ISSAI 1000 a 2999 «Directrices de Auditoría Financiera».

13.3 Tras un desastre, especialmente si es de gran magnitud, las EFS pueden encontrarse frente a nuevas situaciones plagadas de desafíos. En algunos casos, las EFS visitan el lugar del desastre lo antes posible a efectos de recabar información o de iniciar un

---

<sup>46</sup> ISSAI 200/20

<sup>47</sup> Véanse las ISSAI 100 y 1000/20 y 21

<sup>48</sup> Véase la ISSAI 1300: Planificación de una auditoría de los estados financieros

<sup>49</sup> ISSAI 5530

trabajo de control. Así sucedió con la EFS de Perú después del terremoto de Pisco de 2007 y con la EFS de China tras el terremoto de Wenchuan de 2008. La fiscalización realizada por la EFS de Perú se centró en las actividades de emergencia, mientras que la fiscalización posterior al terremoto de Wenchuan se centró en la recuperación y la reconstrucción, y fue una fiscalización en tiempo real que duró tres años, es decir, prácticamente durante todo el período de reconstrucción. Los objetivos principales de estas fiscalizaciones posteriores al desastre eran financieros, aunque también incluían aspectos de gestión y cumplimiento. Véanse los apéndices 6 y 7 para consultar un resumen de estas fiscalizaciones.

## **14 Auditoría de gestión de la ayuda en caso de desastre**

**14.1** Las auditorías de gestión realizadas por las EFS constituyen un estudio independiente, objetivo y fiable de que las organizaciones, los sistemas, los programas o los compromisos del gobierno se están desarrollando de conformidad con los principios de economía, eficiencia y eficacia, cuya finalidad también consiste en observar si aún queda margen de mejora.<sup>50</sup> Los auditores desarrollan estrategias que ayudarán a establecer prioridades y un plan y temas sujetos a control con la intención de garantizar que las auditorías ofrezcan la máxima calidad y que se lleven a cabo de manera económica, eficiente, eficaz y oportuna.

**14.2** Las auditorías de gestión de la ayuda en caso de desastre pueden analizar si se ha prestado la debida atención a:

- La economía con que se utilizó la ayuda en caso de desastre. Los auditores pueden comprobar si la ayuda financiera y en especie se ha utilizado para realizar las actividades de conformidad con los correctos principios y prácticas de administración y las políticas de gestión.
- La eficiencia con que se han utilizado los recursos humanos, financieros y de otro tipo. Los auditores pueden intentar establecer si se ha aprovechado al máximo la ayuda en caso de desastre. El estudio de las cuestiones de eficiencia pasa por examinar los sistemas de información, las medidas de gestión y las disposiciones y los procedimientos de supervisión aplicados por los organismos fiscalizados para subsanar las deficiencias detectadas.
- El grado de eficacia con el que han actuado los organismos competentes de la gestión y distribución de la ayuda en caso de desastre en relación con los objetivos establecidos. Para medir la eficacia, los auditores han de comparar el impacto real de las actividades con el impacto previsto.

Los auditores deben remitirse a las ISSAI 3000 a 3299, «Directrices de Auditoría de Desempeño».

---

<sup>50</sup> ISSAI 300/2

**14.3** Una auditoría de gestión pretende responder a las siguientes preguntas:<sup>51</sup>

- Confianza: ¿Se ha proporcionado la ayuda prometida? ¿La ayuda prometida ha llevado a realizar el gasto apropiado?
- Regularidad: ¿La ayuda se ha gastado para los fines previstos?
- Eficiencia: ¿La ayuda se ha gastado de la manera más eficiente posible?
- Eficacia: ¿La ayuda se ha gastado con la máxima eficacia posible?

**14.4** A continuación se citan algunos de los aspectos que los auditores han de tener en cuenta para las auditorías de gestión:

- Consecución de objetivos: ¿La población afectada ha recibido la ayuda necesaria?
- Proceso: ¿Los procedimientos se prepararon con la suficiente antelación y se respetaron durante el período posterior al desastre?
- Coste-beneficio: ¿Se han conseguido los objetivos de la ayuda en caso de desastre al mínimo coste posible?
- Calidad: ¿Era aceptable la calidad de la realización (ayuda alimentaria, refugios, etc.)?

**14.5** Al realizar una auditoría de gestión, las EFS deben tener presente la necesidad de formular recomendaciones que den lugar a medidas de preparación para futuros desastres que puedan suceder. Por ejemplo, en el ámbito del desarrollo de infraestructuras, las EFS han de garantizar que la reconstrucción no se limite a reemplazar las instalaciones dañadas, sino que también reduzca el impacto de futuros desastres y cree una comunidad con capacidad de recuperación o resiliencia. Otro ejemplo se puede observar cuando los auditores detectan controles de prevención, detección y reacción inadecuados para disuadir, detectar y supervisar actividades fraudulentas y corruptas, a raíz de lo cual pueden proponer que se integre en la fase de preparación una estrategia contra el fraude y la corrupción en vista de futuros desastres.<sup>52</sup> Las EFS también deben tratar de formular recomendaciones de aplicación general en relación, por ejemplo, con las mejoras que se puedan introducir en términos de desarrollo de la capacidad organizativa y de recursos humanos.

**14.6** En el apéndice 8 se exponen dos auditorías de gestión realizadas por la EFS de Japón, que tras el gran terremoto que sacudió el Este del país en 2011, informó acerca de las cuestiones de economía y eficiencia en el gasto de recuperación y reconstrucción, y constató observó que las viviendas de emergencia podrían haberse habilitado de manera más económica y que los escombros acumulados por el desastre no se habían desechado con la eficiencia adecuada.

---

<sup>51</sup> <http://www.intosaijournal.org/technicalarticles/technicaloct06b.html>

<sup>52</sup> ISSAI 5510 y 5530

**14.7** En el apéndice 9 se resume una auditoría de gestión realizada por la EFS de la Unión Europea acerca de la respuesta humanitaria de la Comisión Europea al maremoto ocurrido en 2004 en el Sudeste asiático. Las recomendaciones sobre la función que podría ejercer la Comisión se referían a la posibilidad de ayudar a los gobiernos afectados a gestionar la coordinación de los donantes con mayor eficacia, la necesidad de aclarar mejor las funciones entre los servicios de la Comisión, la necesidad de mejorar la supervisión y la disponibilidad de la información y la importancia de obtener acceso a la documentación sobre los proyectos ejecutados por los organismos de las Naciones Unidas.

**14.8** A raíz del maremoto del Sudeste asiático, la EFS de la India realizó una auditoría de gestión del gasto público y la ayuda internacional en caso de desastre a lo largo de todo el ciclo de gestión del desastre a escala nacional, estatal y regional. La auditoría reveló que los mecanismos establecidos para gestionar y supervisar la ayuda eran inadecuados y que no existían criterios claros para evaluar la asistencia financiera prevista. La construcción de refugios temporales y de viviendas permanentes se consideró ineficaz, y además, se observaron retrasos en ella. La auditoría abarcaba también objetivos de auditoría financiera y de cumplimiento, y reveló irregularidades en los pagos de la ayuda, en la identificación de los beneficiarios y en la administración de los proyectos de infraestructuras. Véase el apéndice 10 para consultar un resumen de la auditoría.

**14.9** Los Estados Unidos destacan como uno de los donantes más importantes del mundo de ayuda en caso de desastre.<sup>53</sup> En 2005, el huracán Katrina asoló la costa del Golfo de los Estados Unidos, causando daños por valor de miles de millones de dólares y provocando el traslado de miles de residentes. Habida cuenta de la repercusión mediática mundial de la devastación y destrucción que causó la tormenta, muchos países ofrecieron donaciones en especie y financieras a los Estados Unidos, entre otras, militares. Hasta aquel momento, los Estados Unidos no habían recibido tal volumen de ayuda internacional por desastres, por lo que hubo que desarrollar procedimientos *ad hoc* para aceptar, recibir y distribuir la ayuda financiera y en especie. La EFS de los Estados Unidos realizó una auditoría de gestión para determinar el volumen de efectivo donado por terceros países y el grado en que estos fondos se habían utilizado para ayudar en las labores de socorro de emergencia. En la auditoría se examinó asimismo hasta qué punto los organismos federales competentes para gestionar la ayuda contaban con políticas y procedimientos para contribuir a garantizar una rendición de cuentas apropiada para la aceptación y distribución de las donaciones en especie, incluidas las militares. Basándose en los resultados de la auditoría, la EFS recomendó introducir mejoras en las políticas, los procedimientos, la planificación y la supervisión de las donaciones internacionales. Véase el apéndice 11.

---

<sup>53</sup> <http://www.ifrc.org/Docs/Appeals/statistic/donors12.pdf>.

## 15 Auditoría de cumplimiento de la ayuda en caso de desastre

**15.1** El objetivo de la auditoría de cumplimiento consiste en permitir a la EFS informar a los organismos apropiados acerca del grado con que las entidades controladas cumplen una serie de criterios específicos, lo que lleva consigo facilitar información acerca de la capacidad de rendición de cuentas de la entidad controlada por su actuación y acerca de si aplica una buena gobernanza pública<sup>54</sup> Las EFS que realicen auditorías de cumplimiento deben consultar la Introducción general a las Directrices para la auditoría de cumplimiento.<sup>55</sup>

**15.2** Las auditorías de cumplimiento se pueden realizar como una tarea de fiscalización independiente o en relación con la auditoría de gestión, o bien con la auditoría de estados financieros. Conforme a su mandato o por cualquier otra vía, algunas EFS pueden asumir labores y responsabilidades específicas en relación con las auditorías de cumplimiento. Dichas labores pueden comprender las funciones jurisdiccionales de la EFS, actividades relacionadas con supuestos casos de fraude y corrupción, investigación de supuestos actos ilícitos o de otras faltas a efectos de imponer las sanciones oportunas a los particulares o de informar a las autoridades policiales, o la evaluación de la veracidad e integridad de la información presentada por los ministros al parlamento.

**15.3** Los Principios Fundamentales de Auditoría de la INTOSAI destacan dos conceptos clave de la auditoría de cumplimiento:

- Regularidad: concepto por el que se comprueba si las actividades, las transacciones y la información de un ente fiscalizado se atienen a la legislación sobre autorización, a los reglamentos promulgados en el marco de la legislación aplicable y otras leyes, reglamentos y acuerdos, entre otros, leyes presupuestarias; este mismo concepto regula la aplicación de las sanciones adecuadas en caso de no cumplirse lo anterior.
- Circunspección: principios generales que rigen la buena gestión financiera del sector público y la conducta de los funcionarios de este mismo sector.

**15.4** Al realizar auditorías de cumplimiento de la ayuda en caso de desastre, los auditores pueden querer verificar la conformidad de los requisitos establecidos en los acuerdos internacionales que establecen las medidas y las actividades de recuperación, socorro, rehabilitación y reconstrucción. Por ejemplo, las Resoluciones 46/182 de 1991 y 58/114 de 2004 de la Asamblea General de las Naciones Unidas exigen a los gobiernos que se adhieran a los principios humanitarios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia operativa.<sup>56</sup> Las EFS pueden informar del incumplimiento de estos principios por parte del gobierno al utilizar la ayuda en caso de desastre.

---

<sup>54</sup> ISSAI 400/20

<sup>55</sup> ISSAI 4000 a 4200

<sup>56</sup> [http://ochanet.unocha.org/p/Documents/OOM\\_HumPrinciple\\_Spanish.pdf](http://ochanet.unocha.org/p/Documents/OOM_HumPrinciple_Spanish.pdf)

**15.5** Los auditores deben conocer los procedimientos de emergencia que pueden aplicarse durante la fase de emergencia después de un desastre. Puede no ser posible cumplir todas las leyes y los reglamentos en situaciones de emergencia, en cuyo caso los auditores deben tener en cuenta la necesidad de eludir algunas normas en circunstancias excepcionales a fin de conceder prioridad a salvar vidas y a aliviar el sufrimiento humano. No obstante, los auditores deben considerar que, siempre que sea posible, las desviaciones de tales normas deben documentarse y explicarse. Asimismo, los auditores deben comprobar hasta qué punto son apropiadas las medidas de preparación para los desastres que se aplican y si estas han contemplado la necesidad de contar con procedimientos de emergencia predefinidos, y también deben realizar recomendaciones en este sentido.

**15.6** En el apéndice 12 se presentan dos auditorías de cumplimiento realizadas por la EFS de Indonesia en 2010 y 2009 acerca de las actividades de respuesta de emergencia, rehabilitación y reconstrucción relacionadas con la ayuda en caso de desastre. Estas fiscalizaciones incluyen objetivos de cumplimiento y de gestión. Los auditores de la respuesta de emergencia ante un terremoto en 2010 constataron que los reglamentos de gestión de desastres en vigor en la provincia afectada no eran adecuados, que las disposiciones legales para establecer un organismo local para la gestión de desastres no se habían respetado y que la construcción de la infraestructura de emergencia no cumplía con las disposiciones legales. Los auditores del gasto de recuperación y reconstrucción (el gasto nacional sumado a la ayuda internacional en caso de desastre) comunicaron el incumplimiento de los reglamentos presupuestarios nacionales y el hecho de que el gobierno local no se había atendido a las disposiciones sobre la elaboración de informes acerca de la ayuda en caso de desastre.

## **16 Informes de fiscalización de la ayuda en caso de desastre**

**16.1** Al elaborar informes de fiscalización, las EFS deben considerar el contexto específico y las necesidades del país de que se trate, así como los mandatos legales y cualquier otra información que resulte pertinente para las partes interesadas. Se pueden elaborar además informes independientes para cada una de las partes de la fase posterior a un desastre (actividades de respuesta de emergencia, rehabilitación o reconstrucción). Los informes deben presentar una estructura general afín, pero su contenido variará en función de la fase controlada. En todos los casos, los informes deben remitirse a la autoridad que sea competente para realizar un seguimiento de las recomendaciones formuladas.

**16.2** Los informes sobre auditorías financieras de la ayuda en caso de desastre deben atenerse a las disposiciones nacionales. A este efecto, las EFS han de consultar las directrices de la INTOSAI.<sup>57</sup> Si los estados financieros se han elaborado con arreglo a un marco de fines especiales, los auditores deben estudiar la posibilidad de incluir un

---

<sup>57</sup> ISSAI 1700: «Formación de una opinión y elaboración del informe sobre los estados financieros»

párrafo de énfasis en el informe sobre la auditoría financiera de la ayuda en caso de desastre.<sup>58</sup>

- 16.3** Tras realizar las auditorías de gestión o de cumplimiento, los auditores deben facilitar informes por escrito para comunicar los resultados de la auditoría a todos los niveles del gobierno y a otras partes interesadas. El hecho de que deban facilitarse por escrito hace que los resultados sean menos susceptibles a malentendidos, permite disponer de los resultados para las inspecciones públicas y facilita el seguimiento para determinar si se han adoptado las medidas correctoras pertinentes.
- 16.4** Las auditorías de gestión deben ser fiables e informativas. Las recomendaciones deben ser lógicas y claras, además de estar relacionadas con los objetivos y las constataciones de la auditoría. Los auditores deben informar acerca de los objetivos, el alcance, la metodología y las fuentes que se han aplicado en el proceso, así como acerca de las constataciones, las conclusiones y las recomendaciones derivadas. Asimismo, los informes han de ser completos, precisos, objetivos, convincentes y lo más claros y concisos posibles. Véase la ISSAI 3000 para consultar las directrices en este sentido.<sup>59</sup>
- 16.5** Los informes de auditorías de cumplimiento deben incluir los objetivos y el alcance de la auditoría y el período de tiempo abarcado y determinar o describir los temas y los criterios, las responsabilidades de las distintas partes (fundamento jurídico), las normas de auditoría aplicadas durante la realización del trabajo, un resumen del trabajo realizado y una conclusión. Véase la ISSAI 4100 para consultar las directrices en este sentido.<sup>60</sup>
- 16.6** La INTOSAI ha protagonizado una iniciativa denominada Marco Integrado de Rendición Financiera de Cuentas (IFAF), para mejorar la disponibilidad y calidad de la información financiera sobre ayuda humanitaria.<sup>61</sup> La propuesta consiste en que elaboren los cuadros IFAF todas las partes interesadas en la ayuda humanitaria, y que estos cuadros sean verificados por auditores externos y publicados como datos abiertos. Con el IFAF se pretende normalizar y simplificar la elaboración de informes acerca de la ayuda humanitaria, mejorar la transparencia y la rendición de cuentas y habilitar información financiera final, auditada y *ex post* sobre el conjunto de toda la ayuda humanitaria para todas las partes interesadas. Cuando el IFAF está operativo, las EFS pueden utilizar esta información de mejor calidad para respaldar su trabajo de auditoría de los estados financieros, así como para ayudarles en las auditorías de gestión y cumplimiento que realicen. Para mayor información, véase la GOV9250 de la INTOSAI sobre el IFAF<sup>62</sup>.

---

<sup>58</sup> ISSAI 1800: Consideraciones especiales: Auditorías de estados financieros con objetivos especiales.

<sup>59</sup> [http://www.issai.org/media\(863,1033\)/ISSAI\\_4100\\_S.pdf](http://www.issai.org/media(863,1033)/ISSAI_4100_S.pdf)

<sup>60</sup> [http://www.issai.org/media\(863,1033\)/ISSAI\\_4100\\_S.pdf](http://www.issai.org/media(863,1033)/ISSAI_4100_S.pdf)

<sup>61</sup> <http://www.issai.org/composite-332.htm>

<sup>62</sup> Ídem

## 17 Herramientas de auditoría de la ayuda en caso de desastre

**17.1** La complejidad que entraña la fiscalización de la ayuda en caso de desastre hace imperativo el uso de herramientas de auditoría para los auditores de las EFS. No obstante, antes de utilizar dichas herramientas, los auditores deben obtener garantías acerca de la calidad y fiabilidad de la información en que se basan. A continuación se describen algunas de estas herramientas.

**17.2** Los gobiernos utilizan los **sistemas de información geográfica (SIG)** como fuente de información, que pueden servir para integrar, almacenar, analizar, gestionar y presentar datos relacionados con las ubicaciones. La tecnología de los SIG puede utilizarse para evaluar dónde pueden producirse fenómenos naturales peligrosos. En una fiscalización de la ayuda en caso de desastre, estos sistemas pueden servir para determinar las zonas afectadas por el desastre objeto de la fiscalización. Los SIG resultan útiles, por tanto, para la planificación y realización de la fiscalización. Para profundizar en la información relacionada con los SIG y en la forma en que pueden utilizarse para fiscalizar la ayuda en caso de desastre, véase la ISSAI 5540.<sup>63</sup>

**17.3** Las **bases de datos en línea** pueden resultar útiles para los auditores de las EFS cuando en la gestión del desastre participan muchas partes interesadas. Algunos ejemplos de bases de datos en línea utilizadas en la fiscalización de la ayuda prestada con motivo del maremoto acaecido en Indonesia son RAN-DTF, ETS, FTS y el sitio web sobre ayuda de emergencia de las Naciones Unidas. Habida cuenta de la importancia que revisten estas bases de datos en la gestión de desastres, los auditores deben evaluar también su calidad y la información que contienen. Las EFS han de remitirse al informe definitivo del Grupo de Trabajo para la rendición de cuentas y la auditoría para la ayuda en casos de catástrofes de la INTOSAI<sup>64</sup> a fin de conocer los criterios aplicables para evaluar la calidad de las bases de datos en línea para la gestión de desastres y, en particular para la ayuda en caso de desastre.

El Grupo de Trabajo consideró que las bases de datos para la ayuda en casos de desastre deben contener:

- información completa, fiable, oportuna y *comparable*;
- información acerca de la fiabilidad y la puntualidad de los datos: ¿La información se ha verificado o controlado? ¿Cuándo se ha recabado la información?;
- datos de todo el *período* de socorro, rehabilitación y reconstrucción.

---

<sup>63</sup> <http://www.issai.org/composite-334.htm>

<sup>64</sup> Grupo de Trabajo para la rendición de cuentas y la auditoría para la ayuda en casos de catástrofes (2008), *Lessons on accountability, transparency and audit of Tsunami-related aid* (Conclusiones sobre rendición de cuentas, transparencia y fiscalización de la ayuda prestada con motivo del maremoto). Véase el sitio web: <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/intosai-aada/home>.

**17.4** La INTOSAI GOV 9250 relativa al IFAF (véase el apartado 16.6) propone que los **cuadros IFAF** estén disponibles como información de libre acceso. La información auditada publicada en los cuadros IFAF puede utilizarse como una herramienta para los auditores que intentan generar pistas de auditoría globales para desastres individuales o flujos de ayuda específicos. Estos cuadros IFAF también pueden utilizarlos los auditores que intentan establecer la cobertura de otros auditores de la ayuda humanitaria de su interés y, en este sentido, pueden constituir una herramienta para fomentar la colaboración y cooperación de los auditores.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> <http://www.issai.org/composite-332.htm>