

INTOSAI



*Adaptación de los  
procedimientos de  
auditoría para tener en  
cuenta el riesgo más  
elevado de fraude y  
corrupción en la fase de  
emergencia tras un  
desastre*

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

## **Parte 1. Antecedentes, alcance y definiciones**

1.	Antecedentes	4
2.	Propósito, alcance y estructura	5
3.	Definición de términos	7
4.	La función de las EFS	12

## **Parte 2. Fiscalización del riesgo más elevado de fraude y corrupción**

5.	Orientaciones de auditoría	20
6.	Cuestiones a tener en cuenta	21

## **Parte 3. Riesgos y banderas rojas** 26

## **Parte 4. Adaptación de los procedimientos de auditoría**

7.	Planificación	49
8.	Ejecución	52
9.	Elaboración de informes	57

## **Anexos**

<b>1.</b>	<b>Preguntas para evaluar el riesgo de corrupción</b>	59
<b>2.</b>	<b>Acrónimos</b>	61
<b>3.</b>	<b>Glosario</b>	63

## Parte 1. Antecedentes, alcance y definiciones

### 1. Antecedentes

#### 1.1. Los desastres están aumentando en número y magnitud.

- La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) de las Naciones Unidas calcula que el número de desastres registrados anualmente se ha duplicado en las dos últimas décadas.<sup>1</sup>
- El número de afectados por los desastres se ha triplicado desde 1980, y se espera que para 2015 alcance una media anual de 375 millones de personas.<sup>2</sup>
- Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), tres cuartas partes de la población mundial viven en zonas que, al menos una vez entre 1980 y 2000, se vieron afectadas por terremotos, ciclones tropicales, inundaciones o sequías.<sup>3</sup>

#### 1.2. Por diferentes motivos, los estudios demográficos y climáticos predicen que el aumento en el índice de incidencia de los desastres no constituye una tendencia pasajera.

- Es necesario proporcionar alojamiento a una población mundial en aumento y ello hace que a menudo las administraciones decidan permitir la construcción en lugares propensos a sufrir desastres, lo que multiplica el impacto de terremotos, erupciones volcánicas y maremotos.
- La lucha por los escasos recursos naturales y las consecuencias de la contaminación pueden tener efectos locales o de gran alcance sobre el clima y provocar corrimientos de tierras, inundaciones e incendios.
- Los conflictos armados tienen consecuencias cada vez más trágicas en regiones del mundo que ya se ven azotadas por hambrunas.
- Los accidentes nucleares y los atentados terroristas pueden provocar la pérdida de gran cantidad de vidas humanas y riqueza.

#### 1.3. La gestión de la ayuda en caso de desastre —dentro de los propios países y entre unos países y otros— presenta sus propios requisitos, riesgos y desafíos para las administraciones, las organizaciones de ayuda y los auditores. Los contribuyentes, los parlamentos y la sociedad civil ya han mostrado su preocupación por los riesgos de fraude y corrupción asociados a la ayuda en caso de desastre, que tiene como consecuencia el desvío de recursos que salvan vidas de las personas más vulnerables. La respuesta de las EFS a los riesgos de fraude y corrupción es una cuestión que reviste cada vez mayor importancia. En los Acuerdos de Uruguay de 1998, los

---

<sup>1</sup> <http://www.emdat.be/natural-disasters-trends>

<sup>2</sup> [http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr\\_climate\\_change2](http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr_climate_change2), p. 288

<sup>3</sup> <http://www.un.org/special-rep/ohrls/ldc/Global-Reports/UNDP%20Reducing%20Disaster%20Risk.pdf>

membros de la INTOSAI acordaron centrar más la estrategia de fiscalización en los ámbitos y las operaciones propensas al fraude y a la corrupción, mediante el desarrollo de indicadores de alto riesgo eficaces, así como intensificar el intercambio de experiencias sobre el fraude y la corrupción con otras EFS.<sup>4</sup> La lucha contra la corrupción es una de las cinco prioridades estratégicas de la INTOSAI recogidas en el plan estratégico para el periodo 2011-2016: «La INTOSAI debe guiar con el ejemplo en la lucha contra la corrupción, y está cumpliendo con su responsabilidad de asegurar la transparencia y prevención a través de muchas actividades y medidas.»<sup>5</sup>

## 2. Propósito, alcance y estructura

**2.1.** En la fiscalización de la ayuda en caso de desastre, las EFS deben afrontar nuevos e importantes riesgos de fraude y corrupción y la tarea de adaptar sus procedimientos de auditoría en consecuencia. Este caso se da especialmente en la fase de emergencia tras el advenimiento del desastre, cuando la urgencia y la rápida llegada de grandes cantidades de ayuda pueden debilitar la eficacia de los controles que normalmente sí se aplicarían. El propósito de la ISSAI 5530 es:

- definir las condiciones y el papel de las EFS (**parte 1**);
- guiar a los auditores hacia las directrices que tienen a su disposición y los desafíos que plantea el riesgo de fraude y corrupción para la ayuda en caso de desastre (**parte 2**);
- sumar y ejemplificar los riesgos e indicadores pertinentes de fraude y corrupción en la fase de emergencia tras un desastre (**parte 3**);
- proponer fórmulas que puedan plantearse utilizar los auditores para adaptar los procedimientos al incremento de los riesgos (**parte 4**).

**2.2.** Habida cuenta del enorme volumen de información disponible sobre la materia, la ISSAI 5530 no pretende ser definitiva ni exhaustiva, sino más bien explicar e ilustrar los problemas y presentar soluciones prácticas de forma útil para los auditores de las EFS, y tampoco es obligatoria ni debe utilizarse como única referencia; puede servir de complemento de las normas ISSAI de nivel tres y de nivel cuatro, y especialmente de la ISSAI 1240, «Obligaciones del auditor en relación con el fraude en una auditoría de estados financieros». Estas normas las publica la INTOSAI y se encuentran disponibles en el sitio web del Comité de Normas Profesionales.<sup>6</sup> Las directrices adicionales que aparecen en la ISSAI 5530 pretenden complementar, y no sustituir, a las normas internacionales de auditoría y a los manuales de fiscalización de las EFS, y estas pueden utilizarlas como mejor convenga según los mandatos,

---

<sup>4</sup> [http://9iacc.org/papers/day4/ws2/d4ws2\\_mborge.html](http://9iacc.org/papers/day4/ws2/d4ws2_mborge.html)

<sup>5</sup> <http://www.intosai.org/uploads/intosaispenglishv9web.pdf>. Se pretende dar respuesta a este problema en todos los niveles de la INTOSAI y en simposios celebrados con las Naciones Unidas, la OCDE y el Banco Mundial. El INCOSAI celebrado en 1998 se dedicó a examinar la función de las EFS en la lucha contra la corrupción.<sup>5</sup> El 20º Simposio Naciones Unidas/INTOSAI sobre Auditoría Gubernamental, celebrado en 2009<sup>5</sup>, estuvo dedicado por completo al papel de la INTOSAI en la red internacional de lucha contra la corrupción.

<sup>6</sup> <http://www.issai.org/composite-192.htm>

las prácticas y las situaciones de desastre a las que se enfrenten.

- 2.3.** La parte 3 de la ISSAI 5530 contiene ejemplos de los riesgos de fraude y corrupción y de los indicadores de alerta (bandera roja) asociados a dichos riesgos. Las listas que aparecen en esta parte de la ISSAI pueden resultar útiles para planificar y ejecutar la fiscalización, no son exhaustivas y los auditores pueden ampliarlas como mejor les convenga.<sup>7</sup> La parte 4 examina los procesos de auditoría financiera y propone fórmulas para adaptar los procedimientos al incremento de riesgos de fraude y corrupción. No obstante, la ISSAI 5530 no está restringida a la auditoría financiera. Las directrices, los ejemplos y las buenas prácticas adicionales pueden servir para los enfoques de auditoría financiera, de gestión y de cumplimiento. Dado que el fraude y la corrupción también pueden abarcar actividades que no tienen un impacto identificable o significativo en los estados financieros, los auditores deberían plantearse el uso de dos o más enfoques al integrar los problemas de fraude y corrupción en la fiscalización de la ayuda en caso de desastre.<sup>8</sup>
- 2.4.** Algunas EFS incluyen en su mandato la investigación del fraude y cuentan normalmente con unidades específicas, en las que trabaja personal experto con la formación adecuada. En la mayoría de los casos, las EFS no realizan investigaciones, sino que colaboran o trabajan junto con las autoridades de investigación. En otros casos, estas autoridades pueden pedir a las EFS que no realicen más trabajos de fiscalización en aquellos aspectos en que exista una sospecha de fraude o corrupción, con el fin de no comprometer las conclusiones del equipo de investigación. Las investigaciones de fraude o corrupción las llevan a cabo normalmente los organismos pertinentes (EFS u otros) a petición del poder judicial, una vez que ha surgido la sospecha de fraude y corrupción, y tienen como propósito descubrir el engaño y no finalizan hasta que se han reunido pruebas suficientes sobre la magnitud del problema.
- 2.5.** La serie 5500 de normas ISSAI sobre la ayuda en caso de desastre se centra en los catástrofes naturales, como terremotos, maremotos, corrimientos de tierras e inundaciones, aunque las directrices y las buenas prácticas que se incluyen pueden aplicarse igualmente en la mayoría de los casos a los desastres causados por el hombre, o que son consecuencia de una combinación de causas naturales y artificiales. Asimismo, si bien la mayoría de la ayuda en caso de desastre es ayuda humanitaria, muchas directrices se pueden utilizar en las fiscalizaciones de ayuda no humanitaria (por ejemplo, en la ayuda para aliviar el impacto de una catástrofe ecológica en la flora y la fauna). Igualmente, los riesgos y las banderas rojas de la parte 3 no indican de forma exclusiva fraude o corrupción, sino que pueden indicar otras insuficiencias en los controles, como despilfarro e ineficiencia. Por último, cabe mencionar que la ISSAI 5530 se ha redactado para las EFS, pero pueden utilizarla de igual modo otros auditores o partes interesadas.

---

<sup>7</sup> La ISSAI 5530 se enriquecería si se actualizaran las listas y se añadieran nuevos ejemplos cuando se revise.

<sup>8</sup> Véanse la NIA 320 («La materialidad en la planificación y la ejecución de la auditoría») y la NIA 240 («Responsabilidades del auditor en relación con el fraude en la auditoría de estados financieros con respecto al fraude»).

### 3. Definición de términos

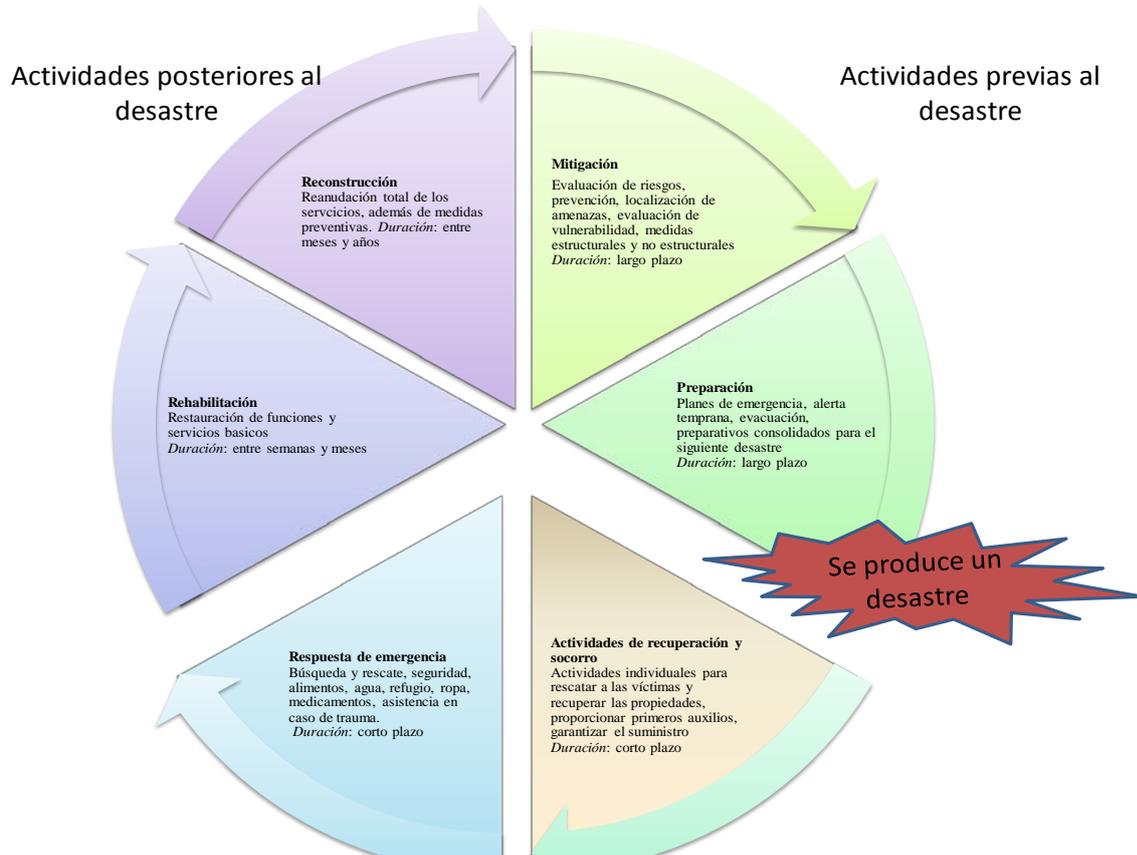
- 3.1 Las Naciones Unidas definen el desastre como «una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos»<sup>9</sup> y **ayuda en caso de desastre** como la destinada para que personas víctimas de un desastre natural o conflicto puedan cubrir sus derechos y necesidades básicas.<sup>10</sup>
- 3.2 Los desastres pueden describirse como un ciclo con actividades previas y posteriores al advenimiento de los mismos. En el gráfico 1 se muestran las distintas fases de un desastre que componen su ciclo de gestión, y se resalta la fase de emergencia, que es la que tiene lugar inmediatamente después de que se produzca un desastre. **Las actividades de la fase de emergencia** incluyen «Actividades de recuperación y socorro», «Respuesta de emergencia» y medidas urgentes de «Rehabilitación» a corto plazo. La ayuda en caso de desastre puede ser desviada de forma fraudulenta o corrupta durante todo el ciclo de gestión mencionado. Sin embargo, la ISSAI 5530 se centra en esos riesgos específicos que surgen durante la fase de emergencia.

---

<sup>9</sup> [http://www.unisdr.org/files/7817\\_UNISDRTerminologySpanish.pdf](http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf)

<sup>10</sup> [http://fts.unocha.org/exception-docs/aboutfts/fts\\_criteria\\_for\\_posting\\_contributions.pdf](http://fts.unocha.org/exception-docs/aboutfts/fts_criteria_for_posting_contributions.pdf)

Gráfico 1: el ciclo de gestión del desastre



- 3.3 Lo específico de la **fase de emergencia tras un desastre** es la urgencia de las actuaciones emprendidas. La respuesta inicial, sobre todo cuando se trata de catástrofes naturales, suele estar dirigida por las administraciones públicas (incluidas las fuerzas armadas) y agentes de la sociedad civil, a escala local y nacional, del país afectado. Cuando las capacidades locales y nacionales se ven sobrepasadas, se hace un llamamiento para solicitar ayuda internacional. La ayuda en caso de desastre puede tener un origen local, regional, nacional o internacional, y puede provenir de donantes privados, empresariales y públicos. La ayuda puede ser gestionada y despachada por departamentos gubernamentales, administraciones u organismos nacionales, regionales o locales u ONG de todo tipo que se crean específicamente para el desastre o constituyen las delegaciones ya creadas de ONG nacionales e internacionales.<sup>11</sup>
- 3.4 Durante la fase de emergencia, se suministra la ayuda en caso de desastre para cubrir las necesidades inmediatas de las víctimas, y para garantizar que se minimizan las pérdidas. Normalmente se destina a:
- rescate y recuperación (servicios de emergencia, equipos de rescate, búsqueda de personas desaparecidas, identificación, tratamiento o sepultura de las víctimas);
  - asistencia y servicios de alivio material (refugios, agua, medicamentos y saneamiento);
  - ayuda alimentaria de emergencia (obtención, transporte y entrega del suministro esencial de agua y alimento y establecimiento de programas complementarios de alimentación);
  - coordinación de los servicios de socorro, protección y apoyo (restablecimiento de las condiciones básicas en materia logística, de infraestructuras y comunicaciones).
- 3.5 La función de las administraciones puede variar según la naturaleza y magnitud de la emergencia. Las emergencias difieren en naturaleza —pueden abarcar desde catástrofes naturales a conflictos armados— y en si tienen un inicio rápido (terremotos) o lento (sequías). En las guerras y en otras situaciones complejas, el papel de las administraciones puede verse reducido, mientras que en las secuelas de las catástrofes naturales suele ser importante, tanto en los países afectados por el desastre como en aquellos terceros países que donan ayuda tras el mismo. La administración de un país en el que tiene lugar un desastre asume normalmente el papel principal en las primeras horas y días que suceden al mismo; las administraciones de otros países se implican en proporcionar ayuda bilateral y multilateral una vez que queda clara la escala y la magnitud del desastre. La fase de emergencia puede durar solo algunos días o varios meses, según la naturaleza y magnitud del desastre y la medida en que los países afectados estaban preparados para ello.

---

<sup>11</sup> Véase la descripción de personas y entidades implicadas en suministrar, coordinar y entregar la ayuda en caso de desastre e informar sobre ella en el sitio web de Global Humanitarian Assistance, <http://www.globalhumanitarianassistance.org/data-guides/humanitarian-aid-network>

- 3.6 La gran intersección de recursos, el incremento de las actividades y la necesidad de entregar rápidamente la ayuda durante la fase de emergencia alimentan la presión sobre instituciones débiles o dañadas y sobre los recursos humanos. Los desastres revelan y acentúan las insuficiencias preexistentes en un país, como sistemas inadecuados de control interno, sistemas políticos o jurídicos débiles o vulnerables o grandes desigualdades humanitarias. Además, puede que en el país afectado por el desastre ya exista corrupción endémica y actividades fraudulentas y corruptas que estén consideradas «prácticas empresariales normales».
- 3.7 Cuando remite la urgencia de las actividades de emergencia y se cubren las necesidades básicas más acuciantes de la población afectada, la ayuda en caso de desastre se dirige a reconstruir las infraestructuras físicas y a restablecer a médicos, enfermeros, profesores y administradores. En la fase de «Reconstrucción» del ciclo de gestión del desastre se produce un retorno a los procedimientos normales, los controles habituales funcionan y muchos de los riesgos específicos de fraude y corrupción relacionados con la fase de emergencia tendrían entonces que disminuir. No obstante, muchos de estos riesgos resaltados en la ISSAI 5530 son comunes a todo el ciclo de ayuda en caso de desastre y, más generalmente, a toda la ayuda al desarrollo.<sup>12</sup> A menudo se produce un considerable solapamiento entre las distintas fases del ciclo de gestión del desastre y entre la ayuda en caso de desastre y la ayuda al desarrollo, en particular cuando las crisis son de largo recorrido.
- 3.8 **Fraude** es un acto intencionado realizado por una o más personas de la dirección, los responsables del gobierno de la entidad, los empleados o terceros, que conlleve la utilización del engaño con el fin de conseguir una ventaja injusta o ilegal.<sup>13</sup> **Corrupción** es el abuso del poder encomendado para el beneficio particular.<sup>14</sup> La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (UNCAC) no define la corrupción, aunque penaliza una amplia gama de delitos relacionados con ella.<sup>15</sup> La ISSAI 5530 tiene que ver con los actos ilegales como consecuencia de los cuales la ayuda en caso de desastre no llega del modo previsto a la población afectada destinataria. Estos actos ilegales pueden ser de naturaleza financiera (fraude, soborno, extorsión, comisiones, malversación, etc.) o no financiera (corrupción, nepotismo, amiguismo, manipulación o desvío de la ayuda en beneficio de grupos no destinatarios, abuso de posición de monopolio sobre los recursos naturales, ayuda entregada a cambio de favores sexuales, coacciones por parte de los autores de los delitos al personal de los organismos o a los propios beneficiarios para que ignoren dichos delitos, tráfico de influencias, abuso de poder, etc.). La ISSAI 5530 emplea los términos «**fraude y**

---

<sup>12</sup> Por ejemplo, los auditores deben ser conscientes de los riesgos de fraude y corrupción en la contratación asociada a grandes volúmenes de gasto público para los proyectos de reconstrucción. También existen problemas importantes en relación con los ingresos fiscales y con las indemnizaciones de seguros, que requieren un examen exhaustivo por parte del auditor. Véase, a título ilustrativo, la experiencia en Nueva Zelanda durante la reconstrucción tras los terremotos de Christchurch, <http://www.auditnz.govt.nz/who-we-are/scott-tobin-feature>

<sup>13</sup> NIA 240/11 en ISSAI 1240.

<sup>14</sup> [http://www.transparency.org/news\\_room/faq/corruption\\_faq](http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq)

<sup>15</sup> <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>

**corrupción»** para abarcar todos estos comportamientos injustos.

3.9 Los **autores** del fraude y la corrupción pueden ser:

- funcionarios de la administración nacional o locales;
- personal, directivo o no directivo, de las ONG internacionales o locales;
- proveedores, contratistas o transportistas;
- voluntarios o personal asalariado local;
- personas pertenecientes a la élite local o con buenas conexiones;
- políticos locales o nacionales;
- falsos beneficiarios que buscan aprovecharse de la situación de emergencia.

3.10 Las **víctimas** del fraude y la corrupción pueden ser:

- los beneficiarios previstos afectados por el desastre;
- grupos desfavorecidos en los ámbitos social, económico, político y cultural;
- posibles proveedores, contratistas o transportistas;
- contribuyentes (nacionales o internacionales);
- donantes privados (personas físicas o jurídicas);
- los países en los que se da el fraude y la corrupción, ya que su reputación dañada provocará que se done menos ayuda si se produce un desastre en el futuro.

## 4. La función de las EFS

**4.1.** Como auditores externos de las finanzas públicas, las EFS se enfrentan al desafío de llevar a cabo fiscalizaciones que tengan en cuenta el riesgo de fraude y corrupción. Su función concreta en este aspecto depende del mandato individual que tienen atribuido. En el siguiente ejemplo se muestra que otorgar a las EFS las competencias adecuadas puede producir resultados satisfactorios.

### Lucha contra la corrupción en Indonesia<sup>16</sup>

*En 2004, Indonesia era uno de los países más corruptos del mundo, y se encontraba en el puesto 137 del índice de percepción de la corrupción mundial elaborado por la organización Transparencia Internacional. Tras la introducción de amplias reformas a partir de 2003 y la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en 2006<sup>17</sup>, el país en 2011 ya había subido al puesto 100. Una parte importante de las reformas tenía que ver con el restablecimiento de la independencia y autonomía de la Comisión de Cuentas como la EFS de Indonesia. En consonancia con la Declaración de Lima de la INTOSAI, de 1997, la Comisión de Cuentas disfruta de independencia para:*

- *fiscalizar a la totalidad del sector público;*
- *recibir financiación directamente del Parlamento;*
- *decidir su organización interna;*
- *decidir su programa de fiscalización;*
- *seleccionar a su propio personal.*

*Desde que se implantaron las reformas, la Comisión de Cuentas ha descubierto 318 presuntos casos de fraude y corrupción, de los que 64 han llevado a iniciar procedimientos judiciales, 13 de ellos aún pendientes de juicio. Se han recuperado para el Estado cientos de millones de dólares estadounidenses (USD). En un solo caso, la Comisión de Cuentas constató que el personal de uno de los principales bancos había retirado 100 millones USD en efectivo para sobornar a fiscales, con el fin de que retiraran las acusaciones contra antiguos directivos del banco, y a legisladores, para influir en sus decisiones sobre los nombramientos del Consejo de Administración del banco.*

*Fuente: Comisión de Cuentas de la República de Indonesia*

**4.2.** En el INCOSAI celebrado en 1998, las EFS acordaron que podían y debían esforzarse por crear un entorno desfavorable para el fraude y la corrupción. Tal y como establece la Declaración de Lima, aprobada por la INTOSAI en 1977, las EFS deberían ser independientes y contar con los mandatos adecuados para poder contribuir de forma eficaz a la lucha contra el fraude y la

<sup>16</sup> <http://www.bpk.go.id/web/files/2009/02/corruption2009-vienna-11-13-feb-2009.pdf> y <http://www.thejakartaglobe.com/home/bpk-reflects-on-8-years-of-graft-cases-and-some-eye-popping-numbers/509096>

<sup>17</sup> Indonesia se encontraba sujeta a examen en el primer año del primer ciclo del Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Indonesia fue examinada por el Reino Unido y Uzbekistán. Las constataciones del examen se encuentran disponibles en <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1187232e.pdf>

corrupción.<sup>18</sup> Esto viene resaltado en las Normas Generales de Fiscalización Pública de la INTOSAI, que establecen que los auditores «deben estar atentos a [...] situaciones que pueden ser indicativas de fraude, gastos inadecuados o ilícitos».<sup>19</sup>

**4.3.** Las EFS pueden abordar el problema del fraude y la corrupción en la ayuda en caso de desastre a lo largo de todo el ciclo de gestión del desastre. En la fase previa, las EFS pueden evaluar la preparación para la fase de emergencia tras un desastre mediante la fiscalización del Sistema Nacional de Integridad (SNI) y contribuir a una estrategia de lucha contra el fraude y la corrupción como parte de la actividad de preparación ante los desastres. En los apartados 4.4 a 4.13 de esta guía se examinan las vías a través de las que las EFS pueden llevar a cabo este cometido. Tras un desastre, las EFS pueden proceder a fiscalizaciones oportunas, apropiadas y bien preparadas de la ayuda en caso de desastre. Las observaciones de las EFS sobre los presuntos casos de fraude y corrupción deberían ser objeto de un seguimiento adecuado, y las recomendaciones sobre las insuficiencias en los sistemas y controles deberían contribuir a mejorar la estrategia de lucha contra el fraude y la corrupción.

#### *Sistema Nacional de Integridad*

**4.4.** El SNI comprende las principales instituciones públicas encargadas de la lucha contra el fraude y la corrupción en un país.<sup>20</sup> A estas instituciones también se las conoce como los pilares del SNI, e incluyen el poder ejecutivo, el poder legislativo, el poder judicial, la EFS, los organismos encargados de aplicar la ley, los medios de comunicación, la sociedad civil y el sector empresarial. Las EFS pueden fiscalizar si el SNI funciona como debería para impedir el fraude y la corrupción. Por ejemplo, dado que las EFS constituyen en sí mismas uno de los pilares del SNI, pueden evaluar, tanto en el plano jurídico como en la práctica, si una EFS:

- ha sido dotada de la independencia adecuada y de los recursos suficientes para funcionar de forma eficaz;
- cuenta con el mandato y las prácticas apropiados que le permiten desempeñar su función;
- disfruta de acceso suficiente a los poderes ejecutivo y legislativo para llevar a cabo su programa de trabajo y elaborar informes de sus resultados;
- puede garantizar un seguimiento de sus observaciones y recomendaciones de forma adecuada y oportuna.

**4.5.** Las EFS pueden garantizar que en el seno de sus propias organizaciones también hay un sólido marco de integridad en vigor. El personal debe tener presente el riesgo que puede correr de encontrarse también en situaciones comprometidas, y ha de saber cómo reaccionar ante ellas. Las EFS deben contar con un código ético, que tiene que firmar el personal y pueden plantearse

---

<sup>18</sup> [http://9iacc.org/papers/day4/ws2/d4ws2\\_mborge.html](http://9iacc.org/papers/day4/ws2/d4ws2_mborge.html)

<sup>19</sup> ISSAI 200/2.2.41

<sup>20</sup> [http://cism.my/upload/article/201106161156410.NIS\\_toolkit.pdf](http://cism.my/upload/article/201106161156410.NIS_toolkit.pdf)

además la opción de realizar una autoevaluación en lo referente a su integridad, con la herramienta INTOSAIN, desarrollada por la INTOSAI.<sup>21</sup> Al llevar a cabo la evaluación global del SNI de un país, las EFS podrían recomendar la realización de evaluaciones de integridad como modo de preparar al personal ante los riesgos de fraude y corrupción asociados con las situaciones de desastre.

- 4.6.** Las EFS pueden indicar que el alcance del fraude y la corrupción depende de la fortaleza del SNI. Un buen SNI incluye buena gobernanza —con los controles y contrapesos adecuados—, una estrategia eficaz de lucha contra el fraude y la corrupción y la puesta en marcha y el funcionamiento de un sólido sistema de control interno. La estructura administrativa para las situaciones relacionadas con los desastres debería estar bien definida a escala central, regional y local. Tendría que establecerse y darse a conocer un marco administrativo que cubra la rendición de cuentas por los efectos, el reparto de responsabilidades, la cadena de mando, los mecanismos de comunicación de reacciones y los flujos de información entre los distintos intervinientes. Las EFS deberían revisar el fundamento del marco administrativo y su eficacia operativa en la fiscalización de la ayuda en caso de desastre. Allí donde el SNI sea débil, las personas pueden verse expuestas a presiones o incentivos para cometer fraude y actos corruptos, o encontrarán oportunidades que permitan dicho comportamiento o que lo racionalicen. También es fundamental contar con un sistema eficaz de aplicación de la ley, incluida la capacidad para investigar y perseguir el fraude y la corrupción.
- 4.7.** Aún más decisiva para detectar y prevenir el fraude y la corrupción es la voluntad política del poder ejecutivo para sacar a la luz y aplicar las recomendaciones y conclusiones de las EFS sobre el fraude y la corrupción y darles seguimiento.<sup>22</sup> Si falta esta voluntad, la capacidad, eficacia y reputación de las EFS se ven socavadas. Las EFS deberían prestar especial atención a que se realice un seguimiento adecuado de sus observaciones y recomendaciones sobre el fraude y la corrupción, para que se puedan adoptar rápidamente medidas de prevención. Dicha visibilidad tiene un importante **efecto disuasorio**. El valor de las fiscalizaciones como elemento disuasorio ante posibles autores del fraude y la corrupción se puede ver en las conclusiones de un reciente estudio sobre el terreno realizado en Indonesia, que reveló que cuando aumentaba la probabilidad de que se realizaran fiscalizaciones, los gastos sin contabilizar descendían en un 8 %.<sup>23</sup>
- 4.8.** Las EFS pueden beneficiarse de su estrecha colaboración con las organizaciones de la sociedad civil, lo que puede contribuir a asegurar que los medios de comunicación y el parlamento

---

<sup>21</sup> [http://www.courtsofaudit.com/english/Publications/Topics/IntoSAINT/Basic\\_principles\\_of\\_IntoSAINT](http://www.courtsofaudit.com/english/Publications/Topics/IntoSAINT/Basic_principles_of_IntoSAINT)

<sup>22</sup> La importancia de la voluntad política en la lucha contra la corrupción se ha resaltado continuamente en la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Asimismo, todos los Estados Parte han acordado someterse al Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, demostrando así su voluntad para identificar los desafíos en la aplicación que se detectan en el proceso de examen y adaptarse a ellos.

<sup>23</sup> Evaluación del programa KDP de Indonesia realizada por el *National Bureau of Economic Research*, <http://www.mendeley.com/research/monitoring-corruption-evidence-from-a-field-experiment-in-indonesia-1/>

nacional tomen debida nota de las constataciones y recomendaciones de fiscalización. Las EFS pueden fiscalizar la aplicación que hacen sus administraciones públicas del artículo 13 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Este artículo insta a los Estados Parte a que fomenten la participación activa de la sociedad en la prevención y la lucha contra la corrupción.<sup>24</sup>

- 4.9.** También debe haber mecanismos de denuncia eficaces y culturalmente apropiados para el personal y los beneficiarios, y una protección adecuada de los denunciantes de malas prácticas. La mayoría de los casos de fraude y corrupción se destapan como resultado de denuncias de informantes y de las «líneas directas», en las que se puede denunciar el fraude de forma confidencial, lo que ha resultado ser especialmente importante, como en el siguiente ejemplo.

*Denuncias anónimas recibidas por la EFS de Israel*

*Dos casos denunciados por la EFS de Israel en 2010 subrayan la importancia de que la EFS preste especial atención a las denuncias recibidas. En el primer caso, una denuncia anónima llevó a la EFS a fiscalizar un fondo de salud del que se habían descubierto fallos de gestión de larga duración en todos los niveles de supervisión y vigilancia. Las observaciones dieron como resultado acciones judiciales basadas en acusaciones de soborno, fraude y abuso de confianza. En el segundo caso, las denuncias anónimas recibidas llevaron a la condena y pena de prisión para antiguos altos funcionarios de la Unión Nacional del Trabajo por robo, fraude, blanqueo de dinero y falso registro de documentos empresariales.*

*Fuente: Oficina del Interventor y Defensor del Pueblo del Estado de Israel*

---

<sup>24</sup> <http://www.ansa-eap.net/resources/thematic/piloting-participatory-audit/>

**4.10.** Las EFS deberían divulgar que los ciudadanos puedan comunicarles sus sospechas, por ejemplo, acudiendo a sus sitios web. La EFS de los Estados Unidos invita explícitamente a los ciudadanos a denunciar posibles casos de fraude y, para ello, ha creado una conexión segura de Internet, FraudNet.<sup>25</sup> La EFS del Reino Unido ha publicado una serie de informes sobre el fraude y está colaborando estrechamente con la Autoridad Nacional contra el Fraude. Los ciudadanos pueden expresar sus preocupaciones sobre el uso indebido de dinero público por medio de una línea directa (*Whistleblower's Hotline*) para denunciantes de malas prácticas, en el sitio web de la Oficina Nacional de Auditoría (NAO).<sup>26</sup> La EFS noruega utiliza un canal de denuncias web que en 2011, en una revisión paritaria por parte de otras EFS, fue calificada como «buena práctica» a seguir por otras EFS.<sup>27</sup> Las EFS deberían considerar detenidamente este tipo de comunicaciones, y si no hay recursos ni mandato para investigar las denuncias, tendrían que trasladarlas a la autoridad investigadora pertinente.

*Estrategia de lucha contra el fraude y la corrupción*

**4.11.** En la preparación ante los desastres, las EFS pueden también aclarar si existe una estrategia de lucha contra el fraude y la corrupción y, de ser así, si dicha estrategia cubre todos los riesgos y si funciona. Si no existe, las EFS pueden trabajar para desarrollar una estrategia adecuada. Los principales objetivos de una estrategia eficaz de lucha contra el fraude y la corrupción son crear y poner en funcionamiento controles de prevención, detección y respuesta:

- los controles de **prevención** están concebidos para reducir antes que nada el riesgo de que se produzca el fraude y la corrupción;
- los controles de **detección** están concebidos para destapar las prácticas de fraude y corrupción que puedan darse;
- los controles de **respuesta** sirven para asegurar que se adoptan medidas correctoras y se subsana el daño causado por la actividad fraudulenta y corrupta.

A continuación se expone un ejemplo de refuerzo de controles de prevención a resultas de las observaciones de la EFS.

*Un presunto fraude en la construcción de carreteras provoca controles de respuesta y mejores controles de prevención*

*La EFS de la Unión Europea, dentro de su auditoría financiera de 2017, examinó la legalidad y regularidad de las ayudas de la UE a la rehabilitación de una de las principales carreteras de Madagascar. Una empresa de ingeniería contratada supervisaba las obras diariamente. No obstante, cuando los auditores midieron la carretera constataron que su anchura real era significativamente menor que la utilizada para el cálculo de los pagos al contratista encargado de la construcción de dicha carretera. El caso se llevó ante la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) para que llevase a cabo una investigación*

<sup>25</sup> <http://www.gao.gov/fraudnet/fraudnet.htm/>

<sup>26</sup> [http://www.nao.org.uk/about\\_us/contact\\_us/whistleblowing\\_concerns.aspx](http://www.nao.org.uk/about_us/contact_us/whistleblowing_concerns.aspx)

<sup>27</sup> <http://www.riksrevisjonen.no/OmRiksrevisjonen/Publikasjoner/Documents/Peer%20review%202011.pdf>, punto 63.

*completa. Las constataciones de la EFS provocaron que la Comisión Europea modificara sus procedimientos y exigiera que se realizaran periódicamente auditorías técnicas de los contratos de obras. En este caso, los controles de respuesta funcionaron como debían, y como consecuencia se reforzaron los controles de prevención.*

*Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo*

**4.12.** Las EFS que participan en la fiscalización de las actividades de preparación ante los desastres pueden recomendar que mejore la formulación de la estrategia de lucha contra el fraude y la corrupción, mediante una evaluación de la naturaleza de los riesgos de fraude y corrupción, el examen de la idoneidad de los controles que ya están en vigor para atenuar estos riesgos y, donde proceda, la recomendación de mejoras en los mismos. Este trabajo se puede utilizar como base para desarrollar controles diseñados específicamente para prevenir, detectar y responder a los riesgos detectados, de modo coherente con el marco jurídico y de regularidad. Por ejemplo, la respuesta rápida en la ayuda en caso de desastre resulta crucial para minimizar el daño, fomentar el uso eficaz de la ayuda y evitar el riesgo de fraude y corrupción. Para suministrar rápidamente bienes y servicios a la población afectada, han de definirse correctamente los procesos de adjudicación de contratos públicos y verificarse por adelantado.<sup>28</sup> Dichas recomendaciones deben comunicarse a los encargados de formular la estrategia de lucha contra el fraude y la corrupción. Las EFS pueden entonces auditar la concepción, la aplicación y la eficacia operativa de los controles, como parte de su fiscalización de la preparación ante los desastres.<sup>29</sup>

**4.13.** Las EFS pueden abordar el desafío que suponen los riesgos de fraude y corrupción de distintos modos:

- examinar si la preparación ante los desastres por parte de la administración tiene en cuenta el riesgo más elevado de fraude y corrupción;
- establecer una postura clara sobre la idoneidad de los controles internos en lo que se refiere a la prevención y detección del fraude y la corrupción;
- fomentar la adopción de estrategias contra el fraude y la corrupción por parte de las administraciones, así como su aplicación;
- comprobar que los donantes de ayuda cuentan con mecanismos de denuncia y recurso en línea;<sup>30</sup>
- contar con una política pública y clara de denuncias y quejas de malas prácticas;

---

<sup>28</sup> <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/15578738.PDF>

<sup>29</sup> Véase la ISSAI 5510 sobre la fiscalización de la reducción del riesgo de desastres, <http://www.issai.org/composite-280.htm>

<sup>30</sup> Los grandes bancos de desarrollo y otras entidades financieras cuentan con dichos mecanismos. Véase el Banco Mundial, <http://www.cao-ombudsman.org/>, y el Banco Asiático de Desarrollo, <http://compliance.adb.org/>.

- adaptar los programas de fiscalización, incluidos los procedimientos y comprobaciones ampliados de auditoría, para tener las mayores oportunidades posibles de detectar el fraude y la corrupción;
- llevar a cabo auditorías técnicas e inspecciones físicas sobre el terreno;
- determinar si la presencia del fraude y la corrupción afecta a la opinión sobre los estados financieros;
- comprobar si el gasto de los fondos en cuestión cumple con la legislación aplicable;
- examinar si se ha prestado la debida atención a las cuestiones relativas a la economía, la eficiencia y la eficacia en el gasto de la ayuda facilitada en caso de desastre;
- formular recomendaciones relativas a la prevención del fraude y la corrupción en el futuro;<sup>31</sup>
- utilizar su acceso al parlamento para expresar comentarios sobre la adecuación del SNI y, si procede, recomendar acciones, como la de aplicar mejor la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción;<sup>32</sup>
- buscar modos de asegurar que se adoptan medidas sobre sus recomendaciones, fomentando vínculos sólidos con el parlamento y el poder ejecutivo, publicando informes en el sitio web de la EFS y realizando un seguimiento activo de la falta de aplicación de sus recomendaciones;
- dar un buen ejemplo a otros departamentos de la administración, evaluando la calidad de su propio sistema de integridad, aportando transparencia sobre los resultados de la evaluación y haciendo públicas las acciones de seguimiento.<sup>33</sup>

**4.14.** Las EFS se encuentran en una posición inmejorable para desempeñar un importante papel al actuar como elemento disuasorio, prevenir y detectar el fraude y la corrupción. Por ejemplo, las EFS de los Estados miembros de la OCDE pueden fiscalizar la aplicación que hacen sus países de los principios para la acción de los donantes en la lucha contra la corrupción, de la DAC (OCDE). Estos principios comprometen a los países donantes a que respalden y refuercen la capacidad de la sociedad civil para fomentar y realizar un seguimiento de la transparencia y la rendición de cuentas en la lucha contra la corrupción, e insisten además en la necesidad de que los donantes de la OCDE asuman en sus propios países la tarea en asuntos tales como la repatriación de activos, el blanqueo de dinero y la ratificación y aplicación de la Convención de

---

<sup>31</sup> En este caso puede resultar útil el «*Manual de buenas prácticas: prevención de la corrupción en las operaciones humanitarias*». [http://www.transparency.org/whatwedo/pub/manual\\_de\\_buenas\\_practicas\\_prevenccion\\_de\\_la\\_corrupcion\\_en\\_las\\_operaciones\\_h](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/manual_de_buenas_practicas_prevenccion_de_la_corrupcion_en_las_operaciones_h)

<sup>32</sup> <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html> Esta Convención fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y entró en vigor el 14 de diciembre de 2005. Se puede utilizar como un potente instrumento jurídico en la lucha contra el fraude y la corrupción, y hasta el momento ha sido ratificada por 164 países (diciembre de 2012).

<sup>33</sup> Las EFS también pueden evaluar su propia preparación ante los desastres examinando si cuentan con un plan de continuidad de las actividades y si dicho plan es apropiado. El Comité de Creación de Capacidades (CBC) de la INTOSAI ha presentado una serie de directrices sobre esta materia. (Véase <http://cbc.courdescomptes.ma/index.php>).

las Naciones Unidas contra la Corrupción.<sup>34</sup>

**4.15.** Las EFS de los países destinatarios de la ayuda en caso de desastre y las EFS de los países que la proporcionan pueden aprovecharse de la coordinación de esfuerzos en los casos en que fiscalizan los mismos fondos o los fondos recaudados para ofrecer ayuda a la población afectada. Las EFS de los países destinatarios fiscalizan los fondos nacionales y los proporcionados por los gobiernos donantes, los organismos internacionales, las ONG y los donantes privados. Las EFS de los países donantes fiscalizan los pagos de la ayuda extranjera que realizan sus gobiernos de manera bilateral a los gobiernos de los países afectados o a organizaciones internacionales u ONG. En todos los casos se pueden detectar los riesgos más elevados de fraude y corrupción y se puede intercambiar información. Las EFS de los países destinatarios y las de los países donantes se pueden así aprovechar de compartir experiencias y posiblemente de llevar a cabo fiscalizaciones conjuntas, coordinadas o paralelas que presten atención a los riesgos de fraude y corrupción. Este tipo de procesos se ven facilitados por la adhesión a prácticas de divulgación de información financiera sobre la ayuda armonizada y transparente. (Véase la INTOSAI GOV 9250 para más detalles).<sup>35</sup>

**4.16.** Las EFS también pueden tomar parte en fiscalizaciones participativas. Por ejemplo, la EFS de Filipinas llevó a cabo una auditoría de gestión de proyectos de carreteras, en estrecha colaboración con una red de organizaciones de la sociedad civil implicadas en labores de lucha contra la corrupción.<sup>36</sup> En Uganda, un estudio contra la corrupción recomendaba que el Auditor General comenzara un proceso periódico de anuncio de fiscalizaciones sobre proyectos de infraestructuras públicas en comunidades nacionales y locales, y que mantuviera reuniones con los ciudadanos para debatir las constataciones resultantes una vez finalizados los proyectos de infraestructuras. Las constataciones de las fiscalizaciones se publican en los medios de comunicación de los distritos correspondientes. La Oficina del Auditor General se ha comprometido a realizar entre tres y cuatro fiscalizaciones que incluyan este tipo de participación ciudadana.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> <http://www.u4.no/publications/uncac-and-the-participation-of-ngos-in-the-fight-against-corruption/>

<sup>35</sup> INTOSAI GOV 9250: «*The Integrated Financial Accountability Framework (IFAF)* » (El marco integrado de rendición financiera de cuentas). [http://www.issai.org/intosai-guidance-for-good-governance-\(intosai-gov\)/](http://www.issai.org/intosai-guidance-for-good-governance-(intosai-gov)/)

<sup>36</sup> <http://www.ansa-eap.net/resources/thematic/piloting-participatory-audit/>

<sup>37</sup> [http://www.eprc.or.ug/pdf\\_files/corruptiontrends2011.pdf](http://www.eprc.or.ug/pdf_files/corruptiontrends2011.pdf)

## Parte 2. Fiscalización del riesgo más elevado de fraude y corrupción

### 5. Orientaciones de auditoría

**5.1.** La referencia principal para las EFS en materia de fraude es la ISSAI 1240, «Obligaciones del auditor en relación con el fraude en una auditoría de estados financieros». <sup>38</sup> Esta Nota de Práctica de la INTOSAI ofrece orientaciones complementarias a la NIA 240 para la fiscalización del sector público. Las EFS deberían tomar en consideración las dos normas de forma conjunta. La NIA 240 se centra en el fraude que causa una incorrección material en los estados financieros como resultado de información financiera fraudulenta y malversación de activos, y afirma que el auditor tiene la obligación de expresar una opinión sobre si los estados financieros han sido elaborados, en todos sus aspectos significativos, de acuerdo con el marco de información financiera aplicable. La ISSAI 1240 añade que en el contexto del sector público los auditores tienen obligaciones suplementarias, y que es necesario tomar en consideración los riesgos de fraude relacionados con estas obligaciones adicionales.<sup>39</sup>

**5.2.** La ISSAI 1240 añade «abuso» como término que implica una desviación del concepto de decoro<sup>40</sup> y afirma que cuando obtengan información acerca de la existencia de presuntos abusos, los auditores del sector público examinarán si estos pueden llegar a afectar de forma cualitativa o cuantitativa a los estados financieros.<sup>41</sup> La ISSAI 5530 parte de la premisa de que, si bien las acciones fraudulentas tienden a dejar una pista, aparte de cuando media connivencia, otras acciones contrarias a la ética, como la corrupción, pueden no dejar esa pista en los estados financieros, aunque sí tener las mismas consecuencias desde la perspectiva de los beneficiarios de las acciones humanitarias. La ISSAI 1240 y la NIA 240 proporcionan instrucciones claras sobre cómo fiscalizar los riesgos evaluados de incorrecciones materiales por causa de fraude. La ISSAI 5530 se centra en una gama más amplia de actos ilegales que pueden no ser cuantificables, pero que, no obstante, ocurren. La toma en consideración en los procedimientos de auditoría de la corrupción además del fraude —y de otros actos ilegales definidos en el apartado 3.8 de la presente ISSAI— está menos desarrollada en las normas internacionales de auditoría, en parte debido a que es más difícil de definir. En los siguientes apartados, 6.1 a 6.10, se abordan los elementos que los auditores han de tener en cuenta si pretenden dar respuesta al riesgo de fraude y corrupción en sus fiscalizaciones. La atención se centra en la ayuda en caso de desastre, pero se pueden establecer paralelismos para otros ámbitos.

---

<sup>38</sup> Véase [http://www.issai.org/media\(995,1033\)/ISSAI\\_1240\\_S.pdf](http://www.issai.org/media(995,1033)/ISSAI_1240_S.pdf)  
Otras normas de la INTOSAI que abordan las obligaciones de los auditores en relación con el fraude y la corrupción en el sector público son las ISSAI 1000, 1200, 1210, 4000 y 4200.

<sup>39</sup> ISSAI 1240/4.

<sup>40</sup> ISSAI 1240/6.

<sup>41</sup> ISSAI 1240/9.

## 6. Cuestiones a tener en cuenta

- 6.1.** Cuanto antes puedan visitar los auditores el lugar donde se ha producido un desastre, mejor será su comprensión de la situación.<sup>42</sup> Es posible que las EFS no puedan tener a auditores presentes en las **fases iniciales de una emergencia**. De hecho, los mandatos de algunas EFS, como el de la Oficina del Interventor y Auditor General de la India, lo prohíben. Sin embargo, en algunos casos los auditores acuden al lugar del desastre nada más producirse este. En todos los casos, los auditores deben utilizar la información que puedan obtener, así como su juicio y experiencia propios, para extraer conclusiones sobre el nivel de riesgo al que se enfrentan en la fiscalización. Uno de los principales desafíos planteados a los auditores de la EFS es poder reconocer los diferentes riesgos de fraude y corrupción asociados a las respuestas de las distintas fases de un desastre.
- 6.2.** El nivel de riesgo de fraude y corrupción en las situaciones de emergencia es alto. Existen numerosos **factores de riesgo** inherentes relacionados con el entorno externo, el proceso y los sistemas de planificación, las personas, la organización y los controles. El trabajo codo con codo con las organizaciones de la sociedad civil puede beneficiar a las EFS en este contexto, porque estas disponen de información relevante a la que las EFS no tendrían acceso de otro modo. Los factores de riesgo se pueden abordar durante la planificación de la fiscalización o durante su ejecución. Los auditores de la EFS deberían tener en cuenta, no obstante, que, a pesar del riesgo más elevado, en la ayuda de emergencia no se da necesariamente más fraude y corrupción que en cualquier otro ámbito de la ayuda al desarrollo. Aunque, si se produce algún abuso, éste es especialmente flagrante, porque puede tener como consecuencia que la ayuda donada para salvar vidas y aliviar el sufrimiento no cumpla su fin previsto.
- 6.3.** El fraude y la corrupción no se destapan normalmente en el curso de una fiscalización que siga los procedimientos habituales, porque el autor o autores, solos o **en connivencia** con otros, intentan ocultar que se haya producido fraude o corrupción, mediante la alteración de documentos u otras pruebas. El fraude y la corrupción se vuelven aún más difíciles de detectar si en ellos está implicado personal en puestos de responsabilidad, como directivos. Los auditores no deberían confiar en la documentación estándar y tendrían que permanecer alerta a lo que ocurre a su alrededor e ir **más allá de la pista en papel** siempre que sea práctico y factible, y cuando tengan motivos para dudar. A este respecto es necesario hacer hincapié en el valor de la inspección física y sobre el terreno.

---

<sup>42</sup> Véanse los ejemplos de los apéndices 6 y 7 de la ISSAI 5520 sobre la Ayuda en caso de desastre. La EFS de Perú pudo detectar el fraude y la corrupción que tuvieron lugar tras el terremoto de Pisco y elaborar de este modo las recomendaciones adecuadas, porque se trasladó al lugar del desastre en una fase temprana. La EFS de China contribuyó a la estrategia de lucha contra el fraude y la corrupción participando sobre el terreno en los proyectos de rehabilitación y reconstrucción tras un terremoto, desde el inicio de dichos proyectos hasta su finalización.

*Connivencia en los controles físicos de serrerías en Raipur (India)*

En 2003 y 2004 se abonaron honorarios considerables por controles físicos de serrerías, a pesar de que el trabajo nunca se llevó a cabo. El fraude no se detectó antes del pago porque, si bien existían controles de prevención, estos fallaron debido a la **connivencia** entre cuatro grupos de personas del sistema de control. El conservador de bosques encargó los controles aunque, al hacerlo, se excedía el límite de gasto que el departamento estaba autorizado a desembolsar. Los agentes forestales encargados de dar fe de que los controles físicos se habían realizado prepararon recibos falsificados, que fueron aprobados por el guarda forestal. El oficial forestal de la división, que más tarde fue ascendido a conservador de bosques, envió y dio traslado a las solicitudes para su pago. Había controles de detección en vigor —revisión de estados de gastos y registros—, pero rara vez se aplicaron y los auditores no realizaron en el momento indicado un seguimiento de los indicadores de fraude. En última instancia fueron los auditores que investigaban el pago de importes superior al límite diario para los cheques los que descubrieron el fraude.

Fuente: Oficina del Interventor y Auditor General de la India

- 6.4.** Al igual que en otros ámbitos de control, los auditores de la EFS encargados de fiscalizar la ayuda de emergencia deberían ejercer el **escepticismo profesional**,<sup>43</sup> que requiere el cuestionarse continuamente si la información y evidencia de auditoría recibidas podrían ocultar la existencia de fraude y corrupción. A menos que el equipo auditor tenga motivos para creer lo contrario, los registros y documentos se aceptarán como genuinos. Si las condiciones observadas durante la fiscalización provocan que se ponga en duda la autenticidad o exactitud de los documentos o procedimientos, el equipo auditor debe seguir investigando.

*Fraude no detectado en los almacenes a pesar de las observaciones de los auditores en Kerala (India)*

En el organismo competente de aguas de Kerala, la unidad de comprobación de inventario y los ingenieros ejecutivos no verificaron adecuadamente los almacenes, en contra de lo prescrito en el manual de procedimientos. A pesar de las repetidas observaciones de los auditores acerca de la falta de una periodicidad adecuada de la verificación física de los inventarios, la dirección no tomó ninguna medida y los auditores no llevaron a cabo ninguna labor adicional. La situación no fue rectificadas, las insuficiencias en los controles se mantuvieron y los defraudadores se aprovecharon de ello durante varios años. Finalmente, el fraude salió a la luz cuando en 2003 se llevó a cabo una comprobación de inventario adecuada tras una denuncia presentada por un sindicato.

Fuente: Oficina del Interventor y Auditor General de la India

- 6.5.** El equipo auditor debe tener presente que en el contexto de la ayuda en caso de desastre, incluso aquellos actos individuales de fraude y corrupción detectados que son de escaso valor financiero (por ejemplo, el desvío de un pequeño número de paquetes de arroz) pueden influir sustancialmente en las constataciones de fiscalización. Esto puede deberse a que se dan numerosos actos de este tipo que, una vez sumados, constituyen un fraude importante. Sin embargo, es aún más importante que el acto en sí mismo se considere **de naturaleza**

<sup>43</sup>

<http://www.ifac.org/sites/default/files/downloads/a008-2010-iaasb-handbook-isa-200.pdf>, A18-A22

**sustancial**,<sup>44</sup> debido a la ilegalidad del propio acto y porque, como consecuencia de ello, las personas con necesidad de suministros vitales se quedan sin ellos. La detección y denuncia de los casos de fraude y corrupción también se puede considerar sustancial en el **contexto** de tranquilizar a los donantes de que se atajará cualquier uso indebido de su donación. Otro factor es el riesgo reputacional: la denuncia de casos de corrupción de poco valor puede animar a los países destinatarios a mejorar y garantizar la aplicación de las estrategias adecuadas de prevención del fraude y la corrupción. El siguiente ejemplo de Uganda muestra las consecuencias de las denuncias de corrupción (en este caso, con impacto de alto valor) para la reputación de una administración destinataria.

*Desvío de fondos de ayuda a la rehabilitación hacia cuentas privadas*<sup>45</sup>

*El Auditor General de Uganda no pudo concluir una auditoría de gestión reglamentaria del uso de los fondos de los donantes que había hecho la oficina del Primer Ministro debido a la ausencia de registros, e informó a la administración de que se habían restringido sus derechos de acceso a la información. Al mismo tiempo salió a la luz en los medios de comunicación publicidad negativa sobre el uso incorrecto de los fondos en el mismo departamento. El Auditor General inició una investigación especial además de la fiscalización reglamentaria en marcha, que sacó a la luz la existencia de una malversación de activos. El informe de la investigación especial reveló que se habían malversado alrededor de 15 millones USD mediante transferencias fraudulentas a varias cuentas bancarias privadas. Como consecuencia del informe del Auditor General, varios países donantes suspendieron los pagos de la ayuda a la oficina del Primer Ministro de Uganda, a la espera de los resultados de una investigación independiente.*

*Fuente: «Special investigation report on the allegations of financial impropriety in the Office of the Prime Minister», Oficina del Auditor General ( Uganda), octubre de 2012*

- 6.6.** En la planificación, ejecución y elaboración de informes de una fiscalización, la EFS debe trazar una distinción clara entre actos de fraude o corrupción deliberados e **ineficiencia, incompetencia y despilfarro**. Estos últimos pueden tener un impacto igual o mayor en la eficacia de la ayuda en caso de desastre, y ambas categorías deberían sacarse a la luz.
- 6.7.** La **evaluación de riesgos** llevada a cabo por el auditor en la planificación de la fiscalización reviste si cabe más importancia cuando exista un riesgo más elevado de fraude y corrupción. En consecuencia, en las evaluaciones de riesgos de los auditores de las EFS que planifiquen fiscalizaciones de la fase de emergencia tras un desastre, se deberían analizar la naturaleza y el tipo de factores de riesgo y también elaborar un acuerdo de dónde residen las principales causas de vulnerabilidad ante el fraude y la corrupción. Esta evaluación permite a los auditores decidir si es necesario modificar o no los procedimientos de auditoría planificados.
- 6.8.** Una herramienta importante para adaptar los procedimientos de auditoría y tener en cuenta en ellos los riesgos elevados de fraude y corrupción es el uso de indicadores de alerta posibles problemas, las llamadas «**banderas rojas**». Una **bandera roja** es un signo o conjunto de

<sup>44</sup> Véanse la NIA 320 («La materialidad al planificar y ejecutar una auditoría») y la NIA 240 («Obligaciones del auditor en relación con el fraude en una auditoría de estados financieros»).

<sup>45</sup> <http://thestory.ie/2012/11/13/that-ugandan-report-on-misappropriation-of-irish-aid/> y <http://www.oag.go.ug/index>

circunstancias de naturaleza inusual o distinta de la actividad normal y constituye una señal de que algo se sale de lo común y puede requerir investigación adicional. Los siguientes casos constituyen ejemplos de la utilidad que pueden reportar las banderas rojas a los auditores.

Las inspecciones físicas de los auditores revelan banderas rojas de fraude y corrupción

La EFS de la Unión Europea (UE), dentro de su auditoría financiera de las cuentas de la Comisión Europea correspondientes a 2011, llevó a cabo una inspección de rutina de una máquina para la que se había solicitado financiación con cargo a ayudas de la UE. Los documentos relacionados con la compra y solicitud de reembolso no revelaron problemas, pero cuando los auditores inspeccionaron la máquina en sí, constataron lo siguiente:

- La placa de fabricación se había retirado;
- el tercer dígito del número de serie se había alterado.

Al reconocer estas señales como banderas rojas que apuntan a la necesidad de seguir investigando, los auditores se pusieron en contacto con el importador de la máquina y establecieron que:

- el número de serie colocado en la máquina no existía;
- el número del certificado de conformidad presentado a los auditores no existía;
- la placa de fabricación no se había fijado como lo habría hecho el importador;

Se notaba que la máquina en cuestión era una máquina antigua que el solicitante había comprado de segunda mano y que presentaba como nueva por un precio mucho mayor. De conformidad con las normas de la UE, el caso de presunto fraude ha sido remitido a la autoridad de investigación pertinente para que le dé el curso apropiado.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo

Pago a contratistas sobre la base de medidas ficticias en Tamil Nadu (India)

Los auditores de la Oficina del interventor y Auditor General de la India constataron que los contratistas habían abonado el 86 % del importe contratado pese a haberse construido tan solo dos de las siete puertas acordadas para la reserva de Shenbagathope. Los pagos fueron abonados a pesar de la existencia de las siguientes banderas rojas:

- el ingeniero competente no realizó controles físicos,
- los pagos no se correspondían con el material recibido,
- el ingeniero fue suspendido en sus funciones,
- el nuevo ingeniero escribió al ingeniero jefe especial sobre las discrepancias que encontró en el periodo de su antecesor.

Los ingenieros ejecutivos no comprobaron los detalles en el registro de mediciones antes de presentar las cuentas para el pago. Los auditores tampoco comprobaron el registro de mediciones ni realizaron un seguimiento de los fallos de gestión para comparar los pagos, las condiciones del contrato y el trabajo realizado. Además, los auditores no reaccionaron ante la suspensión del ingeniero.

Fuente: Oficina del Interventor y Auditor General de la India, 2006

**6.9.** Los auditores de la EFS pueden utilizar las banderas rojas en la planificación y ejecución de fiscalizaciones. En muchos casos los auditores internos y de gestión también elaboran listas de dichas banderas que pueden indicar el riesgo de fraude y corrupción. Para valorar la solidez de los controles internos, los auditores de la EFS pueden evaluar la adecuación y el uso de las banderas rojas por una entidad y tener en cuenta además que en una situación de emergencia estos indicadores pueden abundar, pero que su mera presencia no significa por sí sola que se hayan producido casos de fraude y corrupción. No obstante, habría que prestar gran atención a las banderas rojas, en particular a aquellas resaltadas en los informes de otros auditores.

**6.10.** Algunos ejemplos de indicadores de bandera roja de posible fraude y corrupción en la fase de emergencia tras un desastre pueden ser los siguientes:

- elusión injustificada o prolongada de los controles por parte del personal;
- actividades de supervisión irregulares o insuficientemente explicadas;
- patrones de entrega y distribución que no cambian para reflejar la evolución de la situación de emergencia;
- operaciones, solicitudes de fondos y solicitudes de devolución de gastos inusuales;
- retrasos en proporcionar la información solicitada;
- cambios importantes o inusuales en las listas de proveedores o beneficiarios;
- operaciones sin la documentación necesaria o la aprobación normal;
- personal que se encarga de los pedidos, los pagos y la distribución;
- quejas de beneficiarios o denuncias en los medios de comunicación sobre desvío de ayuda o reparto de alimentos, suministros o refugios de baja calidad;
- intervinientes en la cadena de la ayuda que muestran señales inexplicables de prosperidad;
- aumento de las contrataciones de un grupo concreto o de familiares;
- procesos de contratación que no son transparentes;
- inexistencia de un código de conducta o de otros controles parecidos relativos al comportamiento del personal;
- empleados que muestran poco respeto por los procedimientos y las normas;
- empleados que se niegan a tomar vacaciones o a quedarse en casa cuando están enfermos.

## Parte 3. Riesgos y banderas rojas

En la parte 3 de la ISSAI 5530 se ofrecen ejemplos de riesgos y de las banderas rojas que pueden detectar esos riesgos en la fase de emergencia tras un desastre. Donde proceda, se ofrecen ejemplos.

- El primer riesgo es el derivado del entorno general del país afectado, del que deberían informar los auditores de la EFS desde el principio de la fiscalización.
- Los riesgos descritos en los apartados B a D tienen que ver con funciones específicas en la cadena de ayuda en caso de desastre.
- Los riesgos de los apartados E a L describen las distintas fases de la situación de emergencia.
- Los riesgos de los apartados K y L tienen que ver con dos tipos específicos de ayuda en la fase de emergencia tras un desastre.

La lista de ejemplos no es exhaustiva y debería complementarse con la propia experiencia de los auditores. Muchos de los riesgos y las banderas rojas no son exclusivos del fraude y la corrupción ni de la ayuda en caso de desastre, y pueden ser pertinentes para otros ámbitos de control y para fiscalizaciones menos centradas específicamente en el fraude y la corrupción.

### RIESGOS Y BANDERAS ROJAS

#### A. Riesgos derivados del entorno general

Los casos de fraude y corrupción posteriores a un desastre tienen más probabilidades de suceder en situaciones complejas o allí donde ya preexistían niveles altos de corrupción, insuficiencias en las administraciones, inexistencia de medidas contra la corrupción, un Estado de Derecho débil y falta de escrutinio por parte de los medios de comunicación.<sup>46</sup> Este riesgo aumenta cuando la crisis se produce de forma súbita y sin previo aviso, y allí donde hay una ayuda de emergencia de gran volumen y valor. El riesgo de fraude y corrupción también es mayor en los entornos en los que los agentes de la ayuda tienen una imagen negativa (despilfarradores y no responden a las necesidades), donde hay bajos niveles de transparencia y rendición de cuentas y la población destinataria es débil, está desorganizada, carece de instrucción y no tiene acceso a la información sobre sus derechos.

---

<sup>46</sup> Véase la parte 1 de la presente ISSAI, apartados 4.4 a 4.12 para más detalles.

El impacto de la falta de información en la ayuda alimentaria (Kenia)<sup>47</sup>

*En su estudio sobre la integridad de la ayuda alimentaria en Kenia, Transparencia Internacional constató que la ayuda alimentaria llegaba a la oficina del comisario del distrito sin previo aviso y sin indicaciones de cómo debía organizarse. Esta falta de información permitía que hubiera distintas interpretaciones y un enfoque caso por caso de la selección de beneficiarios, además de provocar numerosas oportunidades de desvío y de que se suscitaran sospechas locales de fraude y corrupción, tanto justificadas como sin justificar.*

*Fuente: Transparencia Internacional Kenia*

Banderas rojas asociadas al entorno general

- El país tiene poca puntuación en los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad del Banco Mundial, en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional o en las evaluaciones del GRECO (Grupo de Estados contra la Corrupción) del Consejo de Europa (véase la parte 4, apartado 7.2, del presente documento).
- El país no ha ratificado la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) o cuenta con un mecanismo de ejecución insuficiente para adaptar completamente las disposiciones de dicha Convención.<sup>48</sup>
- Aparecen noticias en los medios de comunicación locales, nacionales o internacionales sobre comportamientos fraudulentos o corruptos.
- La evaluación de las necesidades y las exigencias de financiación correspondientes no están claras, lo que deja espacio para interpretaciones fraudulentas o corruptas.
- Hay una rotación muy alta de personal en el organismo.
- Los destinatarios previstos, los grupos de interés o los medios de comunicación presentan denuncias de que la ayuda no está llegando a su destino.
- Hay pruebas de que parte de los bienes y servicios de la ayuda, o todos ellos, no se entregan a los destinatarios previstos.
- Hay denuncias de mala práctica por parte de posibles proveedores de bienes de emergencia.
- La información sobre los resultados indica que hay un importante nivel de falta de entrega de la ayuda.
- Hay pruebas de que los entes locales o las personas influyentes recaudan impuestos no autorizados a los cooperantes reclutados en el lugar.
- Hay un abuso de posición dominante sobre los recursos naturales.
- Los auditores ven negado su acceso a registros, instalaciones, determinados empleados, beneficiarios, socios u otras personas de las que podrían recabar evidencia de auditoría.

<sup>47</sup> «Food Assistance Integrity Study», análisis de la respuesta a la sequía de 2011 en Kenia elaborado por Transparencia Internacional Kenia

<sup>48</sup> El estado actual de los signatarios de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción se puede consultar en <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>

- Los beneficiarios de la ayuda no son conscientes de sus derechos ni de los detalles de las entregas.
- No existe transparencia y coherencia en los criterios de selección de los beneficiarios.
- El acceso a los beneficiarios es limitado o restringido.<sup>49</sup>
- No existe un mecanismo de denuncia eficaz a disposición del personal, de los beneficiarios o de las ONG.
- No se respalda al periodismo de investigación local, nacional o internacional.

## B. Riesgos derivados de una gobernanza, un seguimiento y una supervisión insuficientes

Cuando la gobernanza está fragmentada entre numerosos entes locales, nacionales e internacionales, y el seguimiento y la supervisión no se consideran una prioridad, en todos los niveles del proceso de ayuda pueden darse oportunidades para el fraude y la corrupción. Al comienzo de la emergencia, los responsables de la gestión y la supervisión pueden haber asumido sus cargos con escasa antelación, con conocimientos inapropiados sobre su labor o sobre los controles internos en vigor o necesarios, además de encontrarse necesariamente bajo una inmensa presión por despachar la ayuda y salvar vidas con rapidez. En algunos casos hay personas que utilizan esta situación para enriquecerse, a sabiendas de que es poco probable que sus acciones se descubran, como en los siguientes ejemplos.

### Personal sin supervisión<sup>50</sup>

*El personal encargado de la supervisión de la delegación de una ONG no tuvo ocasión de visitar la sede de un programa porque la inseguridad en la zona no permitió el viaje. Solos para gestionar el programa, los dos directivos sobre el terreno se organizaron para que sus socios crearan y remitieran cuentas falsas. Durante varios meses reclamaron costes mucho mayores de los incurridos realmente por el trabajo realizado. Se calcula que las pérdidas han sido de unos 40 000 USD.*

*Fuente : «Preventing Corruption in Humanitarian Assistance» (Transparencia Internacional)*

### Seguimiento y fiscalización inadecuados<sup>51</sup>

*En Pokot Occidental (Kenia), un comisario de distrito fue detenido en septiembre de 2011 por las acusaciones de robo de 280 sacos de maíz que se iban a distribuir como ayuda alimentaria. Al mismo tiempo se estaba investigando a empleados de la Junta nacional de cereales y productos por la venta de socorro alimentario. Posteriormente se les procesó por ello. En respuesta a esta situación, el comisario provincial encargó una auditoría del distrito de Pokot del Sur. Al parecer, esta ha sido la única auditoría realizada de la ayuda alimentaria pública*

<sup>49</sup> Esto sucede en casos en los que el personal no puede llegar a los beneficiarios debido a restricciones contextuales, geográficas o de seguridad. En dichos casos los programas se gestionan a distancia. De este modo se depende más de los socios ejecutivos. El acceso puede verse restringido por la administración u otros entes o filtros del país anfitrión. También se puede impedir a los auditores que hablen con beneficiarios mediante excusas falsas —la seguridad es la más utilizada— o que se les disuada de ello.

<sup>50</sup> <http://www.scribd.com/doc/4595581/Preventing-Corruption-in-Humanitarian-Assistance>

<sup>51</sup> «Food Assistance Integrity Study», análisis de la respuesta a la sequía de 2011 en Kenia elaborado por Transparencia Internacional Kenia.

*durante la sequía de 2011 en Kenia.*

*Fuente: Transparencia Internacional Kenia*

### Banderas rojas asociadas a administración, seguimiento y supervisión insuficientes

- Hay poca coordinación entre los múltiples organismos que ejecutan la ayuda, lo que facilita la doble financiación de los programas y duplicidad o carencias en el servicio.
- Hay poca transparencia en la planificación, el presupuesto y la ejecución de los programas por parte de los organismos de la ayuda.
- Es difícil obtener acceso a las sedes para el seguimiento sobre el terreno.
- La gestión de la delegación local está dominada por una sola persona (o un pequeño grupo de personas) sin supervisión eficaz o controles compensatorios.
- Hay pruebas de que la dirección de la delegación local ignora los controles establecidos por el cuartel general o la administración, lo que no se justifica por la situación de emergencia.
- Es difícil determinar quién está al mando y cuáles son las líneas de control.
- Existen estructuras organizativas o cadenas de mando inusuales o complejas.
- Hay pruebas de que las insuficiencias conocidas no se han subsanado a tiempo o que siguen sin corregirse.
- Los documentos que sirven de base para el gasto declarado no son apropiados y no se han comprobado adecuadamente ni se ha realizado un seguimiento de los mismos.
- No se realiza un seguimiento adecuado de los controles a escala local, incluidos los controles automáticos y los controles sobre la información financiera.
- El personal no tiene la formación adecuada en materia de políticas, procesos, procedimientos y controles administrativos estándar.
- Ineficacia en la comunicación, la aplicación, el apoyo o el cumplimiento de valores o normas morales del personal, en especial de aquellas personas reclutadas para la situación de emergencia.
- No se realiza un examen adecuado de los informes de seguimiento y evaluación ni se realiza un seguimiento y aplicación de sus recomendaciones.

### **C. Riesgos derivados de los recursos humanos**

La urgencia para obtener ayuda puede traer como consecuencia que el soborno, la coacción, el amiguismo o el nepotismo jueguen un papel al seleccionar al personal, como en el siguiente ejemplo.

Parcialidad en la selección de personal<sup>52</sup>

*Ya sea por injerencias políticas o por presiones internas para emplear a más personas pertenecientes a un determinado grupo étnico, se constató que la parcialidad al seleccionar el personal era algo bastante común en Kenia. Los organismos que trabajaban en Turkana revelaron que existe mucha presión para emplear a integrantes de la etnia turkana en la delegación, incluidos aquellos puestos con más responsabilidad de la que están cualificados para asumir. En Kenia Oriental, un organismo recibió recientemente una amenaza de muerte de un grupo étnico concreto de la zona para que contratara a uno de sus miembros como técnico de aguas.*

*Fuente: Transparencia Internacional Kenia*

La supervisión y los controles inadecuados pueden provocar inflación en los niveles de salarios, fraude en las nóminas (empleados inexistentes, antiguos empleados, salarios en nómina mayores que los autorizados) o aplicación de impuestos no autorizados a los salarios del personal local por los entes locales o por personas influyentes. El personal que se encarga de ejecutar las acciones de respuesta en la situación de emergencia tras un desastre es a menudo expatriado y se le selecciona rápidamente con contratos de corta duración. No entiende plenamente el contexto local y esto puede lastrar su capacidad para detectar y atajar la corrupción. El personal local seleccionado y pagado para registrar a los miembros de la población con necesidades y ayudar en la distribución puede considerar que tiene derecho a adoptar comportamientos fraudulentos y corruptos, como en el siguiente caso ocurrido en Uganda.

Los trabajadores con bajos salarios consideran la corrupción como un sobresueldo justificable<sup>53</sup>

*Los organismos de ayuda en Uganda a menudo reclutaban colaboradores locales para que les ayudaran a manejar el flujo de entrada a los campos de refugiados de personas procedentes del conflicto en el norte del país. A estas personas se les pagaba una pequeña cantidad, entre cuatro y siete dólares al día. A menudo se les daban numerosas tarjetas de racionamiento para distribuirlas al registrar a los refugiados. Más tarde se descubrió que muchos de estos colaboradores consideraban que utilizar su posición para ganar dinero constituía un sobresueldo justificable y, por ejemplo, registraban a amigos, familiares y beneficiarios fantasmas (por su cuenta o en colaboración con líderes locales) añadiendo nombres durante el proceso de registro, pretendían distribuir las tarjetas de racionamiento a los refugiados y las vendían a personas fuera del campo, alteraban los datos para aumentar o disminuir la ración de una persona o desviaban alimentos y los distribuían a personas no beneficiarias, a menudo a cambio de dinero.*

*Fuente: «Perceptions of Corruption in Humanitarian Assistance among Internally Displaced Persons in Northern Uganda» (Documento de trabajo de HPG)*



Banderas rojas asociadas a los riesgos derivados de los recursos humanos

- Se contrata numeroso personal temporal sin una investigación de seguridad.

<sup>52</sup> «Food Assistance Integrity Study», análisis de la respuesta a la sequía de 2011 en Kenia elaborado por Transparencia Internacional Kenia.

<sup>53</sup> [http://www.cashlearning.org/downloads/resources/documents/transparency\\_international\\_uganda\\_august-2008.pdf](http://www.cashlearning.org/downloads/resources/documents/transparency_international_uganda_august-2008.pdf)

- El personal se contrata rápidamente sin prestar atención a su historial en materia de honradez, posibles conflictos de intereses o circunstancias personales (endeudamiento, adicciones), que los incapacitaría para un puesto de confianza.
- Las decisiones de personal las toma una sola persona.
- La rotación o la estabilidad son inusualmente altas entre el personal financiero y el encargado de la adjudicación de contratos públicos.
- Los directivos o el personal expatriado abusan de su posición, lo que lleva al personal local a justificar su participación en actividades fraudulentas o corruptas.
- El personal tiene la moral baja y una actitud negligente hacia los controles y los procedimientos.
- No se respeta el requisito de separar las funciones incompatibles.
- Las decisiones financieras, de personal o adjudicación de contratos públicos se toman a discreción de una sola persona o unidad, sin controles.
- Hay más empleados en nómina de los razonablemente necesarios para llevar a cabo las tareas.
- El excedente de personal se mantiene una vez finalizada la emergencia.
- No se proporcionan suficientes inadecuados sobre los empleados.
- Falta la identidad de un miembro del personal en el registro de personal.
- Hay empleados con números de la seguridad social, nombres y direcciones duplicados.
- El personal no se toma vacaciones ni se queda en casa cuando está enfermo.
- Hay miembros del personal que muestran signos de riqueza.
- El personal ofrece respuestas irracionales a preguntas de los auditores o se molesta con ellos.
- Hay rumores de trabajadores «fantasmas»: se pagan sueldos a personal fallecido, jubilado o inexistente.
- No hay programas de formación o capacitación para el personal, o se hace un uso limitado de los mismos.
- No existe una política sobre el nepotismo, el conflicto de intereses, los obsequios o la hospitalidad.
- No existe un código de conducta para el personal que prohíba el fraude, la corrupción y el abuso, incluido el de naturaleza sexual.

#### **D. Riesgos derivados de las finanzas y la administración**

Es posible que, debido a la situación de emergencia, los controles internos no existan o no funcionen adecuadamente. En esta situación, empleados sin escrúpulos situados en todos los puntos de la cadena de la ayuda pueden verse tentados a participar en actividades fraudulentas o corruptas. Entre estos riesgos se incluyen los sobornos que se abonan para iniciar pagos no exigibles, el desvío de fondos por parte de funcionarios, personal de los organismos o personal de bancos, o el robo de fondos en efectivo. El siguiente caso se destapó durante una fiscalización.

Impresos falsificados de arqueo de caja<sup>54</sup>

*En 2008, el cuartel general del Consejo Noruego para los Refugiados envió a un auditor a realizar un arqueo de caja sobre el terreno en una delegación de Liberia, que descubrió que faltaban 60 000 USD. El auditor informó a la policía, que rastreó su pista hasta un funcionario local de finanzas que había falsificado los documentos de arqueo de caja una vez que los había firmado el director. Esta persona no había hecho ningún intento por ocultar su robo presentando facturas falsas y la dirección no había realizado ningún control de su trabajo. Esto demuestra la importancia de la supervisión por parte de la dirección y de controles financieros que funcionen adecuadamente.*

Fuente: «Preventing Corruption in Humanitarian Operations» (Transparencia Internacional)



Banderas rojas asociadas a los riesgos derivados de las finanzas y la administración

- El artículo 9 de la UNCAC se aplica de forma deficiente.<sup>55</sup>
- Los entes o socios locales afirman que no han recibido los fondos.
- La contabilidad de los fondos recibidos es poco clara.
- Hay solicitudes de financiación adicional que no pueden explicarse.
- Existen insuficiencias en la concepción, el funcionamiento y la eficacia de la contabilidad o de los sistemas de control interno, tal y como requiere el artículo 9, apartado 2, letras c) y d), de la UNCAC.<sup>56</sup>
- No se refuerzan los sistemas de contabilidad y de información a pesar de que se producen errores.
- La dirección o los empleados ofrecen respuestas incoherentes, vagas o poco verosímiles en indagaciones o procedimientos analíticos.
- El personal no financiero participa o se preocupa excesivamente por los asuntos de contabilidad y elaboración de informes.
- Hay operaciones relativas al importe, al ejercicio contable, a la clasificación o a la política de entidad que no se registran en su totalidad o con puntualidad o que se registran inadecuadamente.
- Se solicitan injustificadamente pagos en efectivo a beneficiarios en lugar de productos de ayuda.
- Los recibos de pagos en efectivo u hojas de firmas tienen firmas parecidas o en su mayoría huellas dactilares.
- Los pagos periódicos no están referenciados con un contrato.
- Hay grandes importes de gasto superior o inferior a lo requerido.

---

<sup>54</sup> [http://www.transparency.org/publications/publications/humanitarian\\_handbook\\_feb\\_2010](http://www.transparency.org/publications/publications/humanitarian_handbook_feb_2010), p. 62.

<sup>55</sup> [http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163\\_S.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf), p. 12.

<sup>56</sup> Ídem.

- Hay ajustes significativos en el presupuesto.
- Hay operaciones inusualmente importantes.
- Los balances o las operaciones carecen de apoyo o autorización.
- Faltan documentos o están incompletos.
- No se utilizan documentos con números de serie.
- Los documentos parecen haberse alterado, son sospechosamente uniformes o tienen apariencia de haber sido falsificados.
- Los registros en formato electrónico se «bloquean» con frecuencia y deben volver a introducirse manualmente.
- Los únicos documentos disponibles son fotocopias o documentos transmitidos por vía electrónica, cuando deberían existir los originales.
- Existen elementos importantes sin explicar en las conciliaciones.
- Se producen cambios inusuales en el balance general, cambios en las tendencias o en las proporciones o ratios de estados financieros importantes.
- Se producen discrepancias inusuales entre los registros de la entidad y las respuestas de confirmación.
- Hay evidencia sin explicar del uso de múltiples cuentas bancarias.
- Hay facturas que requieren el pago en cuentas bancarias personales o del extranjero.
- Hay facturas sin documentación de la mercancía recibida.
- Se producen operaciones de cambio de divisas sin la documentación bancaria oficial.
- No se separan lo suficiente las funciones del personal.
- Las pruebas del acceso del personal a los sistemas y registros son incoherentes con el acceso necesario para llevar a cabo sus funciones autorizadas.
- Hay altos índices de rotación o contratación de personal contable, de auditoría interna o de tecnologías de la información.
- No se registran los adelantos de sueldo del personal.
- Las indemnizaciones pagadas a empleados o antiguos empleados son desproporcionadas.
- Hay sueldos no reclamados que no se devuelven a la caja.
- Las solicitudes de los gastos personales no se corresponden con los registros de viaje.

#### **E. Riesgos derivados de la evaluación de necesidades y la selección de beneficiarios**

Antes de comprar y distribuir los suministros se deben evaluar las necesidades. Los posibles riesgos incluyen las presiones sobre los expertos para que inflen las necesidades o favorezcan a grupos concretos que pueden no ser los más necesitados de la población afectada por el desastre. Los consultores encargados de llevar a cabo la evaluación pueden aprovechar la situación de emergencia para inflar el tiempo o los costes. Las administraciones nacionales, regionales o locales de las zonas afectadas pueden amenazar con restricciones o impedimentos, u ofrecer sobornos, para que se cumplan los requisitos que han estipulado. Los encargados de realizar las evaluaciones de la situación y las necesidades pueden sobrestimar o falsificar las necesidades de la población afectada, tal y como sucedió en el siguiente caso.

Falsificación de la evaluación de necesidades<sup>57</sup>

*Según un corresponsal de guerra, un organismo de ayuda noruego escenificó un gran engaño con el fin de obtener fondos de donantes: reunió a varios niños sudaneses en un campo, reclutaron a varios hombres de aspecto árabe para que posaran como tratantes de esclavos, documentaron todo ello como comercio de esclavos para conseguir dinero para liberar a los supuestos esclavos y media hora más tarde, dichos «esclavos» estaban de vuelta en el trabajo en los campos como personas libres.*

*Fuente: «Corruption in Emergencies: What role for media?» (U4)*

La complejidad y la urgencia de la situación y la falta de conocimientos sobre el entorno local pueden provocar que se coloque a funcionarios de la administración local o a las élites locales en puestos de toma de decisiones o de gestión sin la supervisión adecuada, tal y como muestra el siguiente ejemplo.

Parcialidad en la evaluación de necesidades y selección de beneficiarios<sup>58</sup>

*En el Estado de Andhra Pradesh, se descubrió en 2001-200, que un programa de alimentos por trabajo administrado por las élites locales y creado para cubrir las necesidades de las víctimas de la sequía, estaba plagado de corrupción, con la consecuencia de que los miembros más pobres y necesitados de la población no estaban recibiendo la ayuda a que tenían derecho. Las élites locales se aseguraron de que los mejores empleos se asignaran a los jefes de las aldeas y que los contratos se adjudicaran a contratistas sin escrúpulos a cambio de sobornos. Estos contratistas recibían de la administración arroz a bajo coste, pagaban a los trabajadores el valor equivalente en efectivo y, a continuación, vendían el arroz en el mercado libre. Se utilizaron registros y documentación falsos para cubrir las actividades fraudulentas y corruptas. El motivo de que esto ocurriera fue la descentralización de la toma de decisiones relativas a los destinatarios, los pagos y la recepción de obras y su transferencia a la comunidad, basándose en información inadecuada o falsa suministrada durante la evaluación inicial de las estructuras locales de poder. Una vez establecido el programa tampoco se realizó un seguimiento de la estructura que se había creado.*

*Fuente: «State Transfers to the Poor and Back: The Case of the Food For Work Programmeme in Andhra Pradesh» (documento de trabajo del ODI, agosto de 2003)*

Banderas rojas asociadas a la evaluación de necesidades y la selección de beneficiarios

- Existen divisiones sociales, políticas o culturales en la población afectada que pueden llevar a la distorsión de la selección.
- Los criterios de selección de beneficiarios son poco claros, indebidamente complejos o limitados, y no se pueden comprobar físicamente.
- La selección de grupos beneficiarios la realizan los entes y las élites nacionales o locales, con controles mínimos a cargo del personal del organismo o del que se encuentra sobre el terreno.

<sup>57</sup> <http://www.u4.no/publications/corruption-in-emergencies-what-role-for-media/>, p. 23

<sup>58</sup> <http://www.odi.org.uk/resources/docs/80.pdf>

- El personal sobre el terreno y del organismo tienen pocos conocimientos del entorno local.
- No se ha pedido a los beneficiarios que acusen recibo de la ayuda.
- Las listas de beneficiarios no existen o se han modificado con frecuencia sin explicación alguna.
- Hay pruebas que sugieren que los beneficiarios pertenecen en su mayoría a un grupo social, aldea o tribu determinado, y que se excluye a otros que necesitan la ayuda igualmente.
- En la evaluación de necesidades no se indican los productos o servicios que se van a comprar, o estos tienen un uso limitado o no sirven en la situación de emergencia.
- Hay pruebas que indican que los suministros y servicios se están llevando a zonas que no son las más necesitadas.

## F. Riesgos derivados de los socios ejecutivos

Conforme va evolucionando la situación de emergencia, los donantes de ayuda y los organismos ejecutivos internacionales necesitan encontrar socios para trabajar sobre el terreno, lo que puede presentar riesgos elevados de fraude o corrupción. Los posibles socios pueden sobornar u ofrecer comisiones para que se les seleccione y esto puede suceder con la connivencia del personal del organismo o bajo sus órdenes. El personal del organismo puede incluso inventarse a socios para su lucro personal. El siguiente ejemplo muestra cómo las exigencias de la situación de emergencia pueden llevar a la selección de socios corruptos.

### *Desvío con connivencia entre transportistas y socios*<sup>59</sup>

*El Programa Mundial de Alimentos (PMA) proporciona un gran volumen de ayuda alimentaria a Somalia. Según transportistas del PMA y otras fuentes que participan en la distribución de la ayuda alimentaria y que fueron entrevistados por el Grupo de Supervisión de las Naciones Unidas, el sistema ofrece distintas oportunidades para el desvío a lo largo de toda la cadena de suministro. El desvío con connivencia entre los transportistas por carretera y los socios ejecutivos es una forma de fraude común, en particular si transportistas y socios ejecutivos están en realidad controlados por las mismas personas. El PMA requiere que los socios ejecutivos certifiquen la entrega de los alimentos como prueba de que los transportistas por carretera han cumplido sus contratos. Los socios ejecutivos y los transportistas, así como otras partes interesadas, pueden así acordar el desvío de la ayuda alimentaria y compartir las ganancias. Los porcentajes varían, pero las fuentes entrevistadas hablan de un reparto aproximado del 30 % para el socio ejecutivo y otro tanto para el personal local del PMA, el 10 % para el transportista por carretera y del 5 % al 10 % para el grupo armado que controla la zona. El resto del envío se distribuye a la población destinataria.*

*Según un informe de las Naciones Unidas y noticias aparecidas en los medios de comunicación, el auditor externo del PMA y otros auditores publicaron informes con las insuficiencias detectadas en el control que ejercía el PMA de sus acciones en Somalia.<sup>60</sup> En respuesta a ello, el PMA emprendió medidas para reforzar sus controles. No obstante, una fiscalización posterior realizada por la Oficina Pública de Contabilidad de los Estados Unidos (GAO) constató, entre otros hechos,*

<sup>59</sup> [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/467A5CB05AD7E446492576EA0004325D-Full\\_Report.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/467A5CB05AD7E446492576EA0004325D-Full_Report.pdf), p. 60

<sup>60</sup> Interventor y Auditor General de la India, «External Audit Report: World Food Program's Somalia Operations», WFP/EB.1/2011/5-B/1 (2011)

*que el personal del PMA no contaba con las instrucciones adecuadas para desarrollar planes de seguimiento de aquellos ámbitos más vulnerables al despilfarro, el fraude y el abuso. La GAO también constató que el PMA no cuenta con datos fiables sobre la distribución y las pérdidas de la ayuda alimentaria y que la capacidad del Consejo Ejecutivo del PMA es limitada.<sup>61</sup> El PMA estuvo de acuerdo con las conclusiones generales del informe.*

*Fuente: Informe del Grupo de Supervisión sobre Somalia de conformidad con la resolución 1853 (2008) del Consejo de Seguridad*

### Banderas rojas asociadas a los socios ejecutivos

- Los posibles socios no tienen oficinas físicas, estructuras administrativas claras o referencias adecuadas.
- Los informes a cargo de posibles socios, funcionarios locales o publicados en los medios de comunicación afirman que en la selección de socios intervino el nepotismo, el amiguismo, los sobornos o la extorsión.
- Hay indicios de que se han inflado los costes debido a un número excesivo de socios o a estructuras organizativas infladas.
- No hay un acuerdo de asociación claro y ratificado, con obligaciones contractuales sobre la ayuda que se entrega y el modo en que se entrega.
- Los socios son reticentes a someterse al seguimiento y la evaluación por parte del organismo rector.
- Los socios no proporcionan los servicios requeridos.

### **G. Obtención de suministros: riesgos derivados de las adquisiciones y la contratación**

Entre las funciones de apoyo a los programas, la adjudicación de contratos públicos está considerada como el ámbito con los mayores riesgos de fraude y corrupción. Tras un desastre, la primera prioridad es detectar y cubrir las necesidades más urgentes de la población afectada, mediante la compra y distribución de los bienes y servicios necesarios. Es posible que, tras el desastre, las instituciones locales y los servicios públicos no funcionen con normalidad o que no funcionen en absoluto. La importancia del precio y la calidad pueden verse temporalmente subordinadas al interés de atender a la urgencia requerida en la entrega, y es probable que se realicen contrataciones ineficientes. Este riesgo se reduce en gran medida si se han seguido los pasos adecuados de preparación ante los desastres. Los auditores de la EFS deberían comprobar los procedimientos existentes para la contratación pública de emergencia tras un desastre, que pueden contemplar excepciones a los procedimientos de licitación habituales. Por ejemplo, la contratación internacional puede llevar demasiado tiempo, tener un coste indebidamente alto y distorsionar los mercados locales, o puede ser difícil obtener el número mínimo de ofertas a la vista de la destrucción de la economía local. Los auditores de la EFS deberían estar atentos a los

<sup>61</sup> GAO, «World Food Program: Stronger Controls Needed in High-Risk Areas», (GAO-12-790: 13 de septiembre de 2012)

riesgos adicionales de fraude y corrupción en dichas circunstancias. El siguiente ejemplo muestra las consecuencias de una contratación pública de emergencia que resultó fallida.

*Contratación pública de emergencia fallida*<sup>62</sup>

*Los procedimientos de contratación pública de emergencia provocaron una evaluación insuficiente, tal y como informaron los medios de comunicación de Sri Lanka. En 2005, cuando comenzaron las obras del proyecto de viviendas de Hungama tras el maremoto, el plan era construir 100 viviendas para las víctimas que habían perdido sus hogares. Un año después, solo tres viviendas habían sido ocupadas, y solo una de ellas por una víctima del maremoto. En el emplazamiento de Siribopura (Hambantota), situado a 260 km de la capital de Sri Lanka, Colombo, solo se construyeron 70 viviendas, y la mayoría de ellas ya están deterioradas. Los contratistas y los encargados de financiar esta enorme obra están de acuerdo en que las casas se construyeron con materiales de baja calidad y cada parte culpa a la otra de malversación.*

*Fuente: «Corruption in Emergency Procurement» (U4)*

Las decisiones precipitadas y la falta de experiencia del personal pueden llevar a que se pague más por bienes que se necesitan urgentemente, como en el siguiente ejemplo.

*Pago excesivo por bienes que se necesitan urgentemente*<sup>63</sup>

*Un informe de ACNUR sobre la respuesta al maremoto de 2004 en Sri Lanka constataba en la entrega de refugios que se habían suministrado tejados de zinc adquiridos en el extranjero, por 950 000 USD; el coste local habría sido ligeramente superior al límite del 15 % establecido por ACNUR. La urgencia de la contratación y el objetivo inicial de terminar los refugios provisionales para el 30 de junio de 2005 no se tomaron plenamente en consideración. Antes de que llegaran las planchas de zinc adquiridas en el extranjero, se adquirieron 10 000 más en el mercado local, por un coste de 98 000 dólares. Por tanto, la mayor parte del ahorro previsto mediante la contratación internacional se perdió, y el programa adquirió un exceso de planchas para tejados, lo suficiente para casi 4 000 refugios más.*

*Fuente: «Corruption in Emergency Procurement» (U4)*

Cuando se aplican procedimientos de contratación pública de emergencia, las excepciones deben ser transparentes y estar claramente documentadas, debidamente justificadas y ser limitadas en el tiempo. Este es también el caso de la adquisición directa sin licitación, que a menudo se lleva a cabo en las primeras etapas de la fase de respuesta de emergencia. La mayoría de las banderas rojas asociadas a la adjudicación de contratos públicos aparecerán cuando se apliquen procedimientos de contratación pública de emergencia. No obstante, es necesario que los auditores de la EFS examinen estas banderas rojas, ya que implican la existencia de oportunidades correspondientes de fraude y corrupción. Los bienes que se adquieren directamente están sujetos a las mismas banderas rojas que se indican a continuación para la fase posterior a la adjudicación.

---

<sup>62</sup> <http://www.u4.no/publications/corruption-in-aid-funded-emergency-procurement/>

<sup>63</sup> <http://www.u4.no/publications/corruption-in-aid-funded-emergency-procurement/>



### Banderas rojas asociadas a la contratación pública general

- El artículo 9, apartado 1, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción se aplica de forma deficiente.<sup>64</sup>
- Hay un uso continuado de los procedimientos de contratación pública de emergencia, que permiten eludir las normas de adjudicación habituales cuando ya no hay justificación para ello (por ejemplo, recurrir a contratistas locales para reconstruir oficinas de la administración local tras un desastre).
- Se contratan bienes y servicios sensibles a la corrupción, como ayuda alimentaria, materiales de construcción y medicamentos.
- El tamaño de los contratos.<sup>65</sup>
- Controles financieros reducidos.<sup>66</sup>
- No se dan las condiciones suficientes de libre competencia (monopolio sobre los principales suministros).
- La legislación en materia de contratación pública es compleja, poco clara o contradictoria.
- Las autoridades normativas ejercitan acciones legales o llevan a cabo inspecciones.
- Se reciben quejas de posibles proveedores, o aparecen denuncias en los medios de comunicación, sobre prácticas desleales relativas a la adjudicación de contratos públicos.
- Se reciben denuncias de beneficiarios o de los medios de comunicación sobre falta de entregas o entregas de bienes, servicios o construcciones de calidad inferior a la habitual.
- No se consultan las listas de empresas dudosas, como el Listado de Firms Inhabilitadas por el Banco Mundial.<sup>67</sup>
- Los productos de ayuda donados se venden en tiendas o mercados locales.
- Los productos tienen fechas de caducidad inminentes o ya pasadas.

---

<sup>64</sup> <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>

<sup>65</sup> Los contratos más voluminosos a menudo se realizan en colaboración con el personal del cuartel general. Los contratos de tamaño medio son gestionados normalmente por una delegación regional o de la capital del país en que se opera. Los trabajadores de emergencia en la zona de operaciones son los que negocian normalmente los contratos pequeños. La contratación pública «sobre el terreno» es la que parece tener más tendencia a la corrupción. No obstante, también se puede escuchar el argumento contrario: los sobornos se calculan a menudo como porcentajes del importe total del contrato. Cuanto mayor sea el posible contrato, más dispuesta estará una empresa a asumir riesgos en forma de corrupción. Los donantes y los organismos de ayuda sufren una enorme presión al gastar grandes cantidades de dinero rápidamente y, por tanto, pueden abogar por contratos más grandes con pocos proveedores en lugar de muchos contratos pequeños que sean difíciles de gestionar.

<sup>66</sup> En las situaciones de emergencia, a menudo se «aceleran» los procedimientos normales de control financiero, para que el personal pueda responder con flexibilidad y rapidez a las necesidades en cuanto estas surgen. Además, las adquisiciones *ad hoc*, incluso allí donde existen acuerdos marco, se aceptan con más rapidez.

<sup>67</sup> <http://web.worldbank.org/external/default/main?theSitePK=84266&contentMDK=64069844&menuPK=116730&pagePK=64148989&piPK=64148984>

- Excesivo margen de discrecionalidad concedidos a los encargados de compras para determinar la demanda y las preferencias, lo que les facilita la ocultación de influencias impropias en sus decisiones.
- Los antiguos funcionarios de la administración o sus familiares actúan como ejecutivos de empresas adjudicatarias de contratos.
- Se utilizan intermediarios para los que no parece haber una justificación operativa clara.
- No existe una lista de posibles proveedores previamente autorizados para casos de emergencia.



#### Banderas rojas asociadas a la fase previa a la licitación

- Se hacen esfuerzos por comprar artículos no especificados en la evaluación de necesidades.
- Se manipulan los umbrales de licitación pública para evitar un análisis previo.
- Los requisitos previos de idoneidad son irracionales (en el contexto de una situación de emergencia).
- Las especificaciones de la oferta son ambiguas, incompletas o engañosas.
- Las especificaciones de la oferta son demasiado limitadas o demasiado amplias, o están concebidas para excluir o favorecer a un proveedor, producto o marca concretos, o a grupos nacionales, políticos, sociales, económicos o étnicos.
- Los procedimientos o criterios de evaluación de ofertas son inadecuados.
- Los importes de los contratos se encuentran justo por debajo del umbral requerido para dar lugar a una licitación basada en la competencia o a un control de la dirección.



#### Banderas rojas asociadas a la fase de licitación y de toma de decisiones

- Los documentos de licitación no están a disposición de todos los candidatos que podrían suministrar los bienes y servicios requeridos en la situación de emergencia.
- La convocatoria a los licitadores se anuncia con escasa antelación o de modo inadecuado (en el contexto de la emergencia).
- La información confidencial se utiliza indebidamente.
- Existen presiones políticas y diplomáticas.
- Los patrones de licitación son inusuales.
- Hay conexiones aparentes entre los licitadores (nombre, dirección, correo electrónico, teléfono o pertenencia al mismo grupo político, social, económico o étnico).
- No se proporciona una dirección física o un número de teléfono fijo (solo apartados de correos y números de teléfono móviles).
- Hay patrones comunes en las diferentes ofertas: los mismos cálculos, errores, lenguaje, ortografía, estilo o fuente de impresión con diferentes membretes.
- Se adjudican numerosos contratos a la misma empresa.
- Se producen procesos de adjudicación sin licitación —frecuentes o sin la justificación adecuada—, compras directas o contratos negociados.
- Las ofertas son irracionalmente altas o bajas.
- Las ofertas no se guardan de forma segura o se abren antes del plazo debido.
- Las ofertas no se sellan o se realizan procedimientos de apertura de ofertas de modo no transparente.

- El contrato se adjudica a un licitador que no es el licitador cualificado con el precio más bajo.
- Las descalificaciones están mal documentadas o mal explicadas.
- Existen pruebas de presiones para seleccionar a un determinado contratista, subcontratista o agente.
- Los contratos se adjudican a amigos o familiares conocidos del personal del organismo o a empresas en las que el personal tiene intereses financieros.
- La oferta adjudicataria está muy cerca del presupuesto.
- La oferta adjudicataria es normalmente la última enviada, se ha modificado en el último minuto o está justo por debajo de la siguiente oferta más baja (posible información privilegiada).



### Banderas rojas asociadas a la fase posterior a la adjudicación o a la compra directa

- Las compras directas o adjudicaciones sin licitación se llevan a cabo frecuentemente y sin la justificación adecuada.
- Se utilizan agentes o subcontratistas de integridad cuestionable o limitados a un único grupo político, económico, social o étnico.
- Los proveedores inflan las facturas y entregan menos bienes de los acordados.
- Los proveedores no tienen una dirección física.
- Los beneficiarios se quejan por bienes, obras o servicios de baja calidad.
- Se entregan bienes, obras o servicios de baja calidad o que no cumplen las especificaciones del contrato.
- Se aceptan continuamente bienes, obras o servicios de baja calidad a pesar de saberse que no se cumplen los requisitos.
- En los contratos se producen frecuentes enmiendas (cambio en los pedidos) o enmiendas de apariencia poco razonable en el contexto del contrato firmado.
- Hay facturas cuestionables que requieren aclaración de fuentes distintas de la entidad fiscalizada.
- Hay facturas sin los pedidos correspondientes.
- Existen facturas no solicitadas.
- Los pagos se han abonados sin las correspondientes facturas.
- Se pagan importes muy superiores al precio de mercado por bienes y servicios, sin un buen motivo.
- La documentación no existe, es cuestionable o no es adecuada.
- Se producen retrasos continuados en el despacho de aduanas.

## **H. Riesgos derivados de la gestión de bienes y activos**

La insuficiencia de controles y la inexistencia de inventarios pueden provocar el robo o el uso no autorizado de activos a cambio de dinero o favores. Entre los riesgos asociados con el almacenamiento están el ataque, el robo y el pillaje de los almacenes, posiblemente en connivencia con el personal local. El «timo del donut» (*doughnut scam*) es un ejemplo de cómo se puede ocultar el robo en un almacén.

El timo del donut<sup>68</sup>

*El llamado «timo del donut», que fue denunciado por dos organismos, muestra algunos de los problemas que puede acarrear el almacenamiento de productos. En este timo, los productos se almacenan de modo que, si se camina por el almacén, todo parece estar en su sitio. Sin embargo, si se sube hasta estar por encima de las pilas de productos, se ve que estas pilas están huecas, y tienen forma de donut, ya que se han quitado todos los productos que debían estar en el centro de la pila.*

*Fuente: «Preventing Corruption in Humanitarian Assistance» (Transparencia Internacional)*



### Banderas rojas asociadas a la gestión de bienes y activos

- Se ha comprado un volumen excesivo de productos o estos son del tipo equivocado.
- Las existencias se almacenan de una forma que permita ocultar robos.
- Hay pruebas de que el personal entra en el almacén a horas poco habituales.
- Los productos aparecen a la venta en los mercados locales.
- Los inventarios no existen o están incompletos, o los activos se registran en el inventario pero físicamente no se localizan, sin explicación alguna.
- Hay poco control de los activos o equipos físicos de los que se puede hacer un uso abusivo fácilmente (teléfonos móviles, cámaras digitales, ordenadores, vehículos, combustible, herramientas, etc.).
- Los equipos no están disponibles para su verificación.
- Los activos se usan sin autorización.
- No se documenta la enajenación de activos.
- Los activos se venden por debajo del valor de mercado.
- Se pierden materiales utilizados en procesos confidenciales de la administración, como documentos de identificación y pasaportes.
- Se realizan múltiples reparaciones y se solicitan numerosas piezas de repuesto para activos.
- Los costes de mantenimiento son altos.
- Los vehículos se utilizan a horas inusuales.
- El consumo de combustible es sorprendentemente alto.

#### **I. Riesgos derivados del transporte de bienes**

El transporte de bienes y suministros trae aparejado el riesgo de ataques, pillaje o pérdida de los bienes, por medio de la extorsión, la coacción, el soborno o el desvío. El personal local puede ser sobornado para que falsifique o no realice la conciliación de bienes enviados y recibidos, y para que cubra las pérdidas. Se pueden cobrar tasas ilegales por el transporte de mercancías, mediante barricadas o la exigencia de visados. El desvío de suministros se lleva a cabo normalmente para su posterior venta en el mercado libre, como en el siguiente ejemplo.

68

<http://www.scribd.com/doc/4595581/Preventing-Corruption-in-Humanitarian-Assistance>

*Desvío de suministros durante la distribución*<sup>69</sup>

*Un conductor de autobús que ayudaba a entregar ayuda humanitaria en Afganistán recuerda que cuando había un reparto, uno o dos líderes alquilaban su camión una vez a la semana, lo llenaban por completo de productos de la ayuda y los vendían en el mercado. Se trataba de productos que nunca llegaban a los beneficiarios o que les eran arrebatados por la fuerza.*

*Fuente: «Corruption perceptions and Risks in Humanitarian Assistance: an Afghanistan Case Study» (HPG)*

Banderas rojas asociadas al transporte de bienes

- Se producen retrasos continuados en el despacho de aduanas de los bienes.
- Existen puntos de control que deben atravesar la ayuda y los suministros, y en los que las autoridades o las milicias locales pueden exigir el pago de sobornos.
- No se comprueba la cantidad y calidad de los alimentos y suministros tras el transporte y antes del reparto, para garantizar que no se ha desviado nada entre el almacén y el punto de distribución.
- Se compran o contratan más vehículos de los necesarios para la cantidad de bienes que se han de transportar.
- El transporte tarda más tiempo del esperado.
- El kilometraje registrado en los vehículos de transporte o el uso de combustible es significativamente superior al normal para ese tipo de trayecto o vehículos.
- Se denuncian frecuentemente pérdidas o deterioro de los bienes durante el transporte.
- La documentación de transporte está escrita a mano, alterada manualmente o fotocopiada.
- Hay denuncias y rumores de que los productos de ayuda aparecen a la venta en los mercados locales.
- El embalaje de las entregas de alimentos está deteriorado cuando llega al punto de distribución.
- Los beneficiarios de la ayuda se quejan de no haberla recibido en absoluto o solo en parte.

**J. Riesgos derivados del registro de los beneficiarios y de la distribución de la ayuda**

El registro de las personas con derecho a recibir ayuda tras una situación de emergencia ofrece muchas oportunidades para el fraude y la corrupción. Con frecuencia, las víctimas no son conscientes de sus derechos, o se sienten impotentes para emprender ninguna acción. Una forma extendida de corrupción, tal y como han denunciado los medios de comunicación y los beneficiarios, es que se exija algún modo de pago —en efectivo o en especie— a los beneficiarios para recibir la ayuda a la que tienen derecho, como en el siguiente ejemplo.

---

<sup>69</sup> <http://www.odi.org.uk/resources/docs/4162.pdf>

Beneficiarios que se ven obligados a pagar por la ayuda a la que tienen derecho<sup>70</sup>

*En Liberia, los desplazados internos y refugiados de varios campos denunciaron haber tenido que pagar entre 100 y 500 dólares liberianos por ser registrados en los campos; otros denunciaron que las mujeres tenían que pagar concediendo favores sexuales. Varias personas declararon que los líderes de los campos habían llevado a registrarse a residentes locales que no se habían visto desplazados; ello permitió que se registraran más personas y se entregaran tarjetas de registro adicionales, facilitando así el desvío de la ayuda alimentaria.*

*Fuente: «Corruption Perceptions and Risks in Humanitarian Assistance: a Liberia case study» (HPG)*

Otros riesgos denunciados implican a falsos beneficiarios —o a sus líderes— que sobornan a aquellos que elaboran las listas de beneficiarios de la ayuda de emergencia. Los entes, los políticos o las élites locales pueden otorgar preferencia a personas según su lealtad social o política, y desatender a los más necesitados. Por otra parte, los beneficiarios con derecho a ayuda pueden encontrar el modo de registrarse más de una vez o presentar solicitudes falsas.

Problemas en la distribución<sup>71</sup>

*Antiguos cooperantes de Maslakh (Afganistán), denunciaron que justo antes del reparto se entregaban sobornos a los directivos o supervisores encargados de la distribución, para apoderarse del trigo o de la harina y venderlos en el mercado. Los alimentos se distribuían a través de representantes de los líderes tribales, y no llegaban a los beneficiarios previstos. La calidad de la ayuda no alimentaria era inferior a la de la ayuda que supuestamente debía repartirse; por ejemplo, las mantas eran de una sola capa, y no de doble capa.*

*En una entrevista, un beneficiario afirmó que su turno se omitía sistemáticamente, para que los distribuidores pudieran quedarse con el exceso de alimentos.*

*Fuente: «Corruption perceptions and Risks in Humanitarian Assistance: an Afghanistan Case Study» (HPG)*

El siguiente ejemplo muestra la posibilidad de que se paguen grandes sumas a beneficiarios fraudulentos si no se aplican los controles de prevención y detección adecuados.

Pagos basados en datos de registro falsos<sup>72</sup>

*La EFS de los Estados Unidos, la GAO, detectó importantes insuficiencias en los controles internos del Individuals and Household Program (IHP) que provocaron que la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (FEMA) abonara decenas de miles de pagos conforme a datos de registro falsos. Los siguientes ejemplos pertenecen a los trabajos de reconstrucción tras el paso del huracán Rita y del huracán Katrina:*

- *Se pagaron millones de dólares a personas que utilizaron direcciones falsas con*

<sup>70</sup> <http://www.odi.org.uk/resources/docs/379.pdf>

<sup>71</sup> <http://www.odi.org.uk/resources/docs/4162.pdf>

<sup>72</sup> <http://www.gao.gov/assets/120/115223.pdf>, informe GAO-07-418T.

*propiedades dañadas, números falsos de la Seguridad Social o registros duplicados.*

- *Se pagaron millones de dólares a miles de solicitantes de registro que utilizaron números de la Seguridad Social que nunca se habían emitido o que pertenecían a personas fallecidas.*
- *Se pagaron millones de dólares a más de mil registros que contenían los nombres y números de la Seguridad Social de personas encarceladas en prisiones federales o estatales en el momento en que se produjeron los huracanes.*
- *La FEMA proporcionó ayuda monetaria al alquiler a miles de personas al tiempo que les ofrecía alojamiento gratuito en hoteles, apartamentos y remolques de la agencia.*
- *La FEMA también proporcionó alrededor de 20 millones de dólares en pagos posiblemente duplicados a personas que se registraron y recibieron ayuda dos veces, para los huracanes Katrina y Rita, utilizando el mismo número de la Seguridad Social y la misma dirección con propiedades dañadas.*
- *Se pagaron millones de dólares a personas indocumentadas sin derecho a ayuda y que no cumplían los requisitos.*

*Fuente: «Hurricanes Katrina and Rita Disaster Relief» (GAO, 29 de enero de 2007)*

#### Banderas rojas asociadas al registro de los beneficiarios y a la distribución de la ayuda

- No se ha pedido a los beneficiarios que acusen recibo de la ayuda.
- Las listas de beneficiarios no existen o se han modificado sin explicación alguna.
- Hay beneficiarios con características idénticas o aparecen muchas veces nombres parecidos.
- Hay muchos beneficiarios que no pueden registrarse o recoger la ayuda en persona.
- Las milicias o los entes locales colocan barricadas o utilizan otras formas de impedir el acceso a los beneficiarios.
- Las listas de registro están llenas de huellas dactilares o las firmas de dichas listas parecen iguales.
- Las listas de asistencia son idénticas o «perfectas» en cada reparto.
- Los puntos de registro siempre están atendidos por las mismas personas.
- El personal encargado del registro o la distribución muestra una repentina prosperidad o importancia en la comunidad local, o se niega a tomarse días libres.
- Hay registros, tarjetas o bonos de racionamiento en los que no es posible identificar al beneficiario.
- Hay registros o tarjetas de racionamiento alterados o falsificados.
- Hay personas que exageran sus necesidades o que afirman tener más personas a su cargo.
- Se coacciona a los beneficiarios para que sobornen a los distribuidores de la ayuda.
- Hay denuncias de que los cooperantes requieren favores sexuales a cambio de alimentos o suministros.
- Hay denuncias sobre un «impuesto» extraoficial posterior al reparto que se aplica a la ayuda de los beneficiarios.
- En los mercados o tiendas locales se venden grandes cantidades de productos de ayuda.
- Las élites o milicias locales están en posesión de los productos de ayuda.
- Los beneficiarios siguen padeciendo malnutrición o no cuentan con los suministros de ayuda tras el reparto.

## K. Riesgos derivados de la distribución de ayuda alimentaria y agua

La ayuda alimentaria es especialmente sensible al desvío fraudulento y corrupto por parte de empleados o personas influyentes de la comunidad, ya sea en el momento de dividir los envíos, o durante el transporte y descarga o como consecuencia de una redistribución o «impuesto» aplicado por las élites o los entes locales. Asimismo, los beneficiarios pueden apropiarse de la ayuda alimentaria y el agua de otros beneficiarios o verse obligados por el personal encargado del reparto a ofrecer sobornos o servicios, como favores sexuales, antes de recibir la ayuda a que tienen derecho. También es posible que las raciones de ayuda alimentaria y agua sean menores de lo previsto o que sean de baja calidad. En los siguientes ejemplos se muestran algunos de estos riesgos.

### Reducción de raciones<sup>73</sup>

*Transparencia Internacional encargó un estudio sobre la corrupción en la ayuda humanitaria que incluía entrevistas a cooperantes de diversas ONG. Uno de los entrevistados describió cómo, durante la distribución de la ayuda alimentaria, los alimentos se repartían utilizando una balanza para medir las raciones. Este era un proceso lento por lo que, con el permiso del donante, los trabajadores utilizaron un cazo manual, midiendo así el volumen, y no el peso. De este modo, al terminar había un excedente de arroz y, en lugar de devolverlo, se vendió en los mercados locales para beneficio particular.*

*Fuente: «Preventing Corruption in Humanitarian Assistance» (Transparencia Internacional)*

### Acoso sexual y cerveza a cambio de ayuda alimentaria en Burundi<sup>74</sup>

*En este ejemplo, el personal del organismo trabajaba con comités de distribución con sede local y con los entes locales, a fin de determinar la lista de beneficiarios para las raciones de ayuda alimentaria. Cuando se les entrevistó, los beneficiarios describieron cómo los encargados de elaborar las listas se colocaban en primer lugar, seguidos de familiares y amigos, y después de aquellos que podían pagar sobornos, como cerveza. Las mujeres denunciaron que se habían visto obligadas a mantener relaciones sexuales con el jefe de la aldea u otros hombres del comité de distribución o, en algunos casos, con el personal del organismo, para evitar que borrarán sus nombres de la lista de beneficiarios.*

*Fuente: «Preventing Corruption in Humanitarian Assistance» (Transparencia Internacional)*

### Agua que no llega a los beneficiarios previstos<sup>75</sup>

*Durante la sequía de 2011 en Kenia, Transparencia Internacional constató que, a pesar del alto riesgo asociado a la distribución de la ayuda alimentaria, con frecuencia era la distribución del*

<sup>73</sup> <http://www.scribd.com/doc/4595581/Preventing-Corruption-in-Humanitarian-Assistance>

<sup>74</sup> <http://www.odi.org.uk/resources/docs/874.pdf>, p. 47

<sup>75</sup> «Food Assistance Integrity Study», análisis de la respuesta a la sequía de 2011 en Kenia elaborado por Transparencia Internacional Kenia

*agua la más sensible a la corrupción. Ello se debe a que su cuantificación es difícil y resulta muy fácil de revender. En Wajir se calculó que el 30 % del agua prevista para los beneficiarios nunca llegó a su destino.*

*Fuente: Transparencia Internacional Kenia*



### Banderas rojas asociadas a la distribución de ayuda alimentaria y agua

- No hay obligación de realizar controles independientes a los beneficiarios para asegurarse de que reciben la cantidad y calidad de ayuda a la que tienen derecho.
- Hay denuncias presentadas por beneficiarios, cooperantes u organizaciones de la sociedad civil, o bien noticias aparecidas en los medios de comunicación, de que los beneficiarios deben ofrecer sobornos (por ejemplo, entregar parte de lo que reciben o conceder favores sexuales) para recibir lo que les corresponde.
- Los puntos de distribución siempre están atendidos por las mismas personas.
- En los medios de comunicación aparecen noticias de desvío de alimentos y suministros.
- Existen milicias locales o élites influyentes que pueden obligar a los beneficiarios a entregarles todo o parte de su ración de ayuda alimentaria una vez recibida.
- Los instrumentos de medición de alimentos pueden alterarse manualmente en tamaño, o pueden no llenarse del todo.
- Los alimentos donados aparecen a la venta en mercados o tiendas locales.
- Las personas afectadas por el desastre no son conscientes de su derecho a la ayuda.

### **L. Riesgos derivados de los refugios de emergencia**

La llegada de la ayuda en caso de desastre puede empeorar la situación de fraude y corrupción existente, en particular en lo relativo a la asignación, distribución y construcción de refugios de emergencia. Las personas que no se han visto afectadas pueden sobornar para recibir asignaciones de terreno o refugios y, los entes locales, regionales o nacionales pueden pedir sobornos para garantizar o acelerar la asignación de terreno necesaria para una construcción de emergencia. Asimismo, los constructores pueden sobornar a los entes locales para que acepten actividades no conformes a la norma o materiales o trabajo por debajo del nivel exigido. El siguiente caso constituye un ejemplo de quién se beneficia cuando hay un excedente de oferta.

#### *Viviendas asignadas a falsos beneficiarios a cambio de sobornos*<sup>76</sup>

*Según las estadísticas del distrito de Hambantota (Sri Lanka), aunque en el maremoto solo resultaron dañados 3 393 hogares, se construyeron 6 028 viviendas nuevas. Los medios de comunicación locales denunciaron que el excedente de casas se asignó a los jefes y miembros de*

<sup>76</sup> <http://www.u4.no/publications/corruption-in-emergency-procurement/>

*los consejos locales, a sus amigos y familiares, a los simpatizantes y empleados de los políticos y a personas con influencia e historial de riqueza. A continuación, muchas viviendas se revendieron y los nuevos propietarios tuvieron que pagar un soborno para que el nombre del propietario original se eliminara de la lista de beneficiarios y se sustituyera por el suyo.*

*Fuente: «Corruption in Emergency Procurement» (U4)*



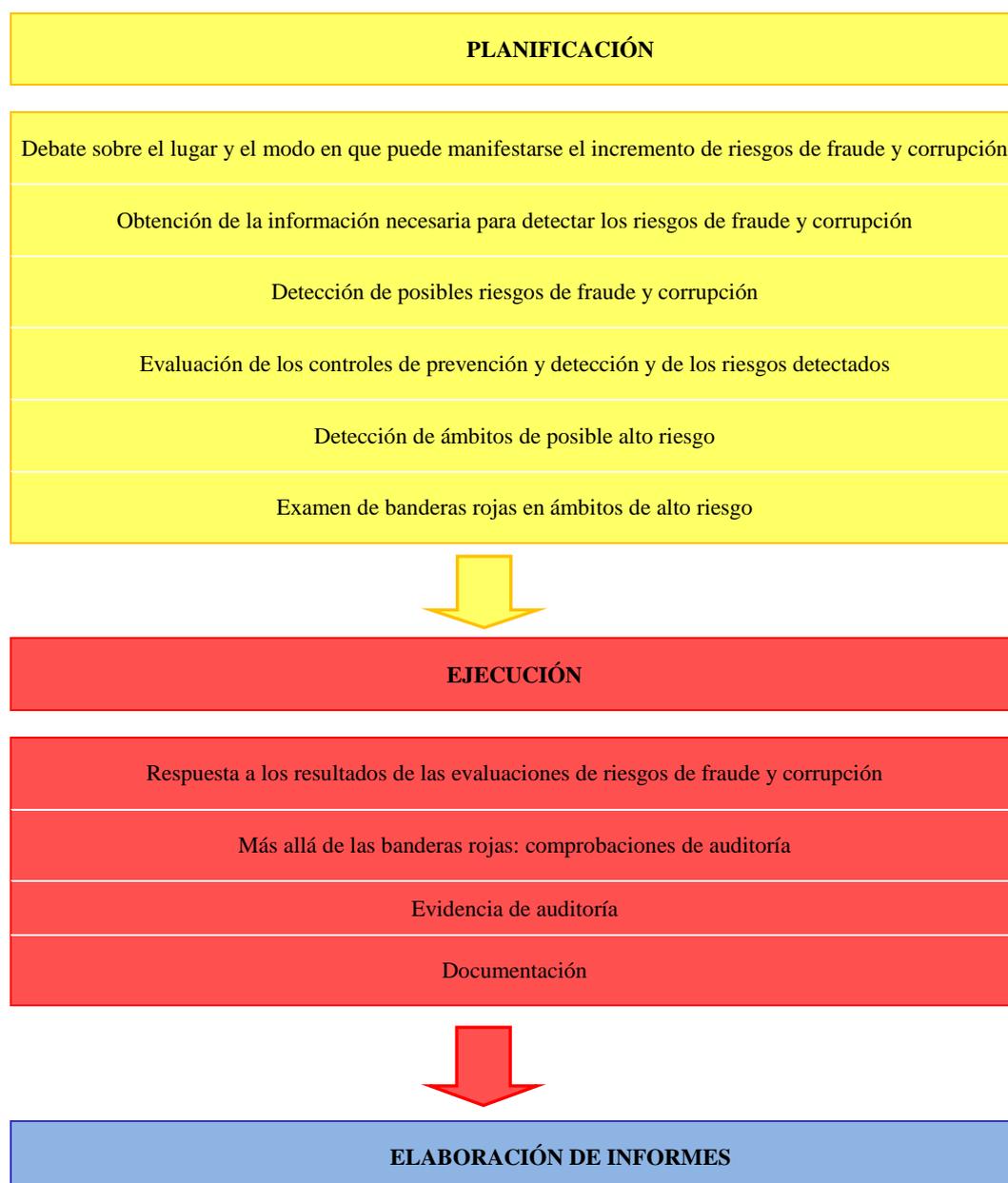
### Banderas rojas asociadas a los refugios de emergencia

- Hay denuncias de particulares o medios de comunicación de que los refugios de emergencia, las viviendas o el terreno se están asignando sin tener en cuenta las necesidades, mediante sobornos, o a personas localmente influyentes, o a sus familiares, amigos o aliados empresariales o políticos.
- Hay denuncias o pruebas de que los materiales utilizados están inflados de precio, no son conformes a la norma, de que las construcciones se deterioran rápidamente o que no cumplen con los requisitos mínimos de una construcción segura.
- Hay pruebas de que los fondos del donante se han utilizado para remunerar más trabajo del realizado.

## Parte 4. Adaptación de los procedimientos de auditoría

Es necesario que las EFS adapten sus procedimientos de auditoría a fin de que estos tengan en cuenta los riesgos e indicadores de riesgos descritos en la parte 3 de esta guía. En el gráfico 2 se ofrece una visión general de los puntos del proceso de fiscalización en los que se pueden adaptar los procedimientos de auditoría. Aunque el diagrama y los apartados siguientes se basan en el proceso de auditoría financiera, los procesos de auditoría de gestión y de cumplimiento se pueden adaptar de modo similar.

**Gráfico 2: adaptación de los procedimientos de auditoría para tomar en consideración el riesgo más elevado de fraude y corrupción en la fase de emergencia tras un desastre**



## **7. Planificación**

### **7.1. Debate sobre el lugar y el modo en que puede manifestar el incremento de los riesgos de fraude y corrupción**

Antes de debatir la fiscalización, los miembros del equipo auditor de la EFS deben entender el funcionamiento de las organizaciones interesadas (disponible gracias a auditorías anteriores), de las circunstancias que rodean al desastre y de la evolución de la situación de emergencia. Los informes elaborados por auditores u otros funcionarios fiables que hayan visitado la ubicación del desastre poco después de producirse, y durante la fase de emergencia, constituyen una importante fuente de información. Los informes de las ONG y las organizaciones de la sociedad civil, así como las noticias aparecidas en los medios de comunicación, también pueden servir de referencia. A continuación, el equipo auditor debe reunirse para debatir los antecedentes de la fiscalización, evaluar el entorno general de las organizaciones y personas a las que se va a controlar y compartir ideas sobre los posibles autores del fraude y la corrupción y lo que pretenden obtener. En esta etapa de la fiscalización, la parte 2 de esta guía resulta de gran utilidad para el equipo auditor.

### **7.2. Obtención de la información necesaria para detectar los riesgos de fraude y corrupción**

Al recibir el encargo, el equipo auditor debe obtener información actualizada sobre la evolución de la emergencia, los flujos de ayuda, el efecto del desastre y la situación actual sobre el terreno, y debe preguntar al personal en puestos de responsabilidad acerca de los casos de fraude y corrupción, reales o de los que existen sospechas, y sobre las denuncias recibidas a través de líneas directas o denunciantes de malas prácticas. El equipo auditor debe documentar los controles de prevención y detección que se han establecido, el modo en que se realizó el seguimiento de dichos controles durante la fase de respuesta de emergencia y cómo se adquirieron, almacenaron, transportaron y distribuyeron los suministros, y debe preguntar al personal en puestos de responsabilidad acerca de su actitud hacia el fraude y la corrupción y su conocimiento de los mismos, y sobre lo que hayan comunicado a otros miembros del personal en cuanto a la tolerancia de dichas actividades. Allí donde las respuestas a las preguntas sean ambiguas, deben corroborarse con otra evidencia de auditoría. Asimismo, si a pesar de la situación de emergencia hay cifras disponibles para llevar a cabo procedimientos analíticos, es menester buscarse una explicación a todas aquellas relaciones que resulten inesperadas.

Antes de iniciar la fiscalización, la EFS debe consultar los indicadores internacionales de corrupción y gobernanza relativos al país en el que tiene lugar la fiscalización. Es posible que las EFS de los países destinatarios de la ayuda en caso de desastre tengan un buen conocimiento de la calidad de la gobernanza de sus propios países, o de la tendencia a la corrupción. Las EFS de los países donantes de la ayuda en caso de desastre pueden plantearse consultar documentos que se actualizan con regularidad, como los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad del

Banco Mundial,<sup>77</sup> el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional<sup>78</sup>, las evaluaciones del GRECO (Grupo de Estados contra la corrupción) del Consejo de Europa<sup>79</sup> y los resúmenes generales de los informes del país de conformidad con el Mecanismo de Examen de la Aplicación de la UNCAC.<sup>80</sup>

En el anexo 1 se recoge una lista de preguntas de evaluación del riesgo de corrupción preparadas por Transparencia Internacional y el Centro de recursos anticorrupción U4. Son ejemplos de las preguntas que los auditores de la EFS pueden plantear para obtener información sobre el grado de riesgo de fraude y corrupción en el entorno de la fiscalización.

### 7.3. Detección de posibles riesgos de fraude y corrupción

Según la información recabada y mediante el ejercicio del escepticismo profesional, el equipo auditor debe poder llegar a una opinión sobre la medida en que están presentes los incentivos o presiones u oportunidades para los actos de fraude y corrupción o la actitud frente a ellos o su racionalización. Los auditores deben preparar una lista de los tipos de riesgos de fraude y corrupción que se han detectado, su potencial importancia, la *probabilidad* de que ocurran y su supuesta extensión. El equipo auditor también debe tener en cuenta que en una situación de emergencia suele ser fácil que el personal en puestos de responsabilidad y confianza desatiendan los controles. También ha de prestarse atención a este riesgo y formular preguntas adicionales si fuera necesario.

### 7.4. Evaluación de los controles de prevención y detección y de los riesgos detectados

Además de comprobar los mecanismos habituales de control interno sobre los que se ha recabado información, tal y como se describe en el apartado 7.2, los auditores de la EFS deben verificar la existencia y el funcionamiento eficaz de los dispositivos siguientes:

- **controles de prevención** del fraude y la corrupción (por ejemplo, asegurarse de que las personas que trabajan juntas en puestos con funciones clave, como compras o contabilidad, provienen de diferentes grupos sociales, étnicos y políticos, o de que el personal va rotando entre los puntos de distribución);
- **controles de detección** del fraude y la corrupción (por ejemplo, comparar la cantidad y calidad de los suministros entregados con el formulario de pedido original, o comparar los productos recibidos en los puntos de distribución con los registros de los productos enviados desde el almacén);

---

<sup>77</sup> <http://info.worldbankgovernance/wgi/index.asp>

<sup>78</sup> <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results>

<sup>79</sup> <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3en.asp>

<sup>80</sup> <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/country-profile/index.html>

- **mecanismos**, bien establecidos y anunciados, **para tratar los casos** de presunto fraude y corrupción que puedan haber ocurrido (instrucciones claras sobre cómo debe actuar el personal si detectan o son informados de presuntos casos);
- mecanismos para recibir denuncias y tratar con los denunciantes de malas prácticas.

Si no existe un sistema de control interno que funcione correctamente —la probabilidad de que esto ocurra es relativamente alta en una emergencia tras un desastre—, los auditores de la EFS deben plantearse qué certezas pueden obtener de la actitud del personal en puestos de responsabilidad en cuanto al fraude y la corrupción. En consecuencia, el equipo auditor ha de tener en cuenta también lo siguiente:

- el compromiso del personal con más antigüedad para fomentar un entorno de lucha contra el fraude y la articulación de una actitud de «tolerancia cero»;
- la existencia y comunicación de un código ético, un código de conducta, etc.;
- los procedimientos instaurados para denunciar presuntos casos de fraude y corrupción y para proteger a los denunciantes;
- los procedimientos instaurados para tramitar los casos de presunto fraude y corrupción;
- la existencia de sanciones aplicables;
- las listas de presuntos casos de fraude o corrupción creadas previamente y su efecto;
- el compromiso visible de los responsables de la administración en la lucha contra el fraude y la corrupción.

A continuación, el equipo auditor debe evaluar los riesgos de fraude y corrupción planteados en el apartado 7.3 y relacionarlos con los controles internos identificados y la calidad del entorno de lucha contra el fraude. Esta evaluación les debe permitir determinar a qué riesgos dan respuesta los controles en vigor y a cuáles no, y en qué medida.

## 7.5. Detección de ámbitos de posible alto riesgo

En una emergencia tras un desastre, los mayores riesgos que se han constatado de fraude y corrupción son los relacionados con el reparto de ayuda alimentaria y suministros médicos, con la construcción de alojamientos de emergencia e infraestructuras básicas (como el suministro de agua y el saneamiento) y con el uso de dinero en efectivo.<sup>81</sup> Los procesos de contratación pública también presentan oportunidades y riesgos para la corrupción, porque la adquisición de bienes, obras y servicios lleva aparejada el desembolso de importantes cantidades de dinero. Además, los aspectos no financieros de la programación, como la selección y el registro de beneficiarios, están sujetos a la manipulación corrupta y deben examinarse cuidadosamente. Los auditores de la EFS deben hacer uso de su propia experiencia y juicio para extraer conclusiones al elaborar una lista de ámbitos que se van a etiquetar «de alto riesgo». A lo largo de toda la fiscalización también deben tener presente que las circunstancias y el conocimiento de la

---

<sup>81</sup> La magnitud de los riesgos varía en gran medida en los distintos entornos: por ejemplo, aunque se admite ampliamente que el uso de dinero en efectivo es un ámbito de alto riesgo, un estudio reciente sobre Kenia reveló que encerraba menos riesgos que la distribución de donaciones en especie. Véase <http://reliefweb.int/node/484473>

situación pueden cambiar, y que es posible que sea necesario modificar la clasificación de los riesgos.

### 7.6. Examen de banderas rojas en ámbitos de alto riesgo

En la parte 3 de la presente guía se ofrecen ejemplos de banderas rojas que indican un riesgo más elevado de fraude y corrupción. El equipo auditor debe preparar una lista de banderas rojas que se utilizarán durante la planificación y ejecución. Esta lista debe actualizarse periódicamente, según la experiencia obtenida mientras avanza la fiscalización. Al final de la fase de planificación, el equipo auditor debe examinar si las banderas rojas identificadas en los ámbitos de alto riesgo constituyen indicadores válidos para la fiscalización, o si estos riesgos existen debido meramente a la naturaleza de emergencia de la situación, y si los controles de prevención y detección en vigor dan respuesta a los riesgos detectados. Si existen dudas al respecto, el riesgo se mantiene en un nivel alto y los procedimientos de auditoría han de adaptarse en consecuencia.

## 8. Ejecución

### 8.1. Respuesta a los resultados de las evaluaciones de riesgos de fraude y corrupción

Utilizando la detección de los ámbitos de alto riesgo y de las banderas rojas de dichos ámbitos realizada en la fase de planificación, la EFS puede formular los objetivos de la fiscalización y diseñar los procedimientos de auditoría en consecuencia. En este punto es necesario tomar decisiones sobre el enfoque de la fiscalización, sobre la naturaleza, el ritmo y el alcance de los procedimientos de auditoría que se han de aplicar y sobre la evaluación del equipo auditor. Por ejemplo, si la ayuda en caso de desastre que se debe fiscalizar fue gestionada a escala local por personal expatriado con contratos temporales, con una mínima supervisión, y las compras y la selección de contratistas se llevó a cabo mediante procedimientos de emergencia mal documentados, el equipo auditor puede decidir confiar únicamente en las **pruebas sustantivas directas**. Puede considerarse necesario enviar a un equipo de auditores relativamente grande a la sede local para comprobar una amplia muestra de operaciones, con instrucciones claras sobre cómo reaccionar en caso de sospecha de fraude y corrupción. Si, por otra parte, el equipo auditor ha recibido denuncias de beneficiarios, grupos de la sociedad civil, informantes o noticias aparecidas en los medios de comunicación, que indican que los beneficiarios no están recibiendo la ayuda a la que tienen derecho, puede ser necesario realizar **una encuesta** entre miembros de la población local.

La composición del equipo auditor vendrá determinada por los procedimientos de auditoría que deban aplicarse. Por ejemplo, si ya existen sospechas de casos de fraude y corrupción, los auditores pueden hacerse acompañar de expertos en investigación —si así lo prevé el mandato de la EFS—, y si existen dudas sobre la calidad de la construcción de los alojamientos o infraestructuras de emergencia, puede ser necesario recabar la asistencia de expertos técnicos, como ingenieros. Los miembros del equipo auditor deben recibir instrucciones claras sobre cómo actuar cuando encuentren casos que sospechan pueden ser fraudulentos o corruptos.

## 8.2. Más allá de las banderas rojas: comprobaciones de auditoría

El equipo auditor debe participar en comprobaciones de auditoría a fin de identificar y obtener evidencia adicional que respalde las conclusiones alcanzadas en la fase de planificación en lo relativo a los riesgos de fraude y corrupción. Deben llevarse a cabo comprobaciones adicionales de los controles (véase el apartado 7.4) que confirmen su funcionamiento correcto a lo largo de todo el periodo de emergencia. En los ámbitos en los que se ha decidido no confiar en los controles internos, se pueden extraer muestras de operaciones para la realización de pruebas de confirmación. Los siguientes ejemplos muestran los tipos de comprobaciones que los auditores de la EFS pueden plantearse llevar a cabo para abordar los riesgos de fraude y corrupción. De ningún modo pretenden ser exhaustivos.

- Realización de procedimientos analíticos sustantivos de los fondos pagados a las delegaciones y organizaciones locales. Por ejemplo, se pueden comparar los datos enviados por meses o por acciones con la información disponible en la sede central.
- Examen de los términos de los contratos o acuerdos financieros, asegurándose de que no existen acuerdos subsidiarios no autorizados, por ejemplo, entre las ONG y los organismos locales.
- Examen de los registros de inventario que se guardan a nivel central para identificar las ubicaciones o los artículos que requieren atención específica.
- Documentación, observación y repetición de los procedimientos de inventario (entrada o salida de productos, artículos «perdidos», recuento y comprobación física).
- Visitas sin previo aviso a los almacenes para comprobar el inventario o las existencias.
- Realización de arqueos de caja en las delegaciones locales o comprobación de las cuentas bancarias en una fecha concreta sin aviso previo.
- Durante la observación de los inventarios o comprobaciones de inventario, realización de procedimientos adicionales, como examinar el contenido de los artículos empaquetados, el modo de apilar los artículos (véase el «timo del donut» en la parte 3, sección H) o su etiquetado y calidad (pureza, grado o concentración). A este respecto puede ser útil la ayuda de expertos.
- Uso de fuentes externas o de expertos independientes para comparar los precios y costes declarados.
- Búsqueda en los registros de nóminas para detectar duplicados en las direcciones, números de identificación personal o fiscal o cuentas bancarias de los empleados (donde proceda, las técnicas de extracción de datos resultan útiles a este respecto).
- Comparación del número de empleados real con la cifra de empleados que podría encargarse de hacer el trabajo.
- Contacto verbal con los principales contratistas o donantes, además del envío de confirmaciones por escrito, y envío de solicitudes a otros organismos para obtener confirmación externa de la evidencia de auditoría.
- Realización de procedimientos analíticos sustantivos sobre los gastos declarados, por ejemplo, comparando los costes logísticos y la ayuda entregada en cada lugar y cada mes, unos con otros y con las expectativas elaboradas por el auditor.
- Realización de entrevistas al personal para discutir los riesgos específicos y si los controles dan respuesta a estos riesgos, o el modo en que lo hacen.

- Realización de entrevistas con una muestra desagregada de beneficiarios, utilizando encuestas que les informen de la ayuda a que tienen derecho y les pregunten si la han recibido.<sup>82</sup>
- Revisión de las especificaciones de los contratos para las viviendas de emergencia y comprobación de que la cantidad y calidad de los alojamientos se corresponden con la que se pagó.
- Discusión del efecto de las auditorías llevadas a cabo por otros auditores independientes sobre las mismas organizaciones, organismos o delegaciones, o sobre otras relacionadas o similares.
- Examen de los procedimientos para restringir el acceso físico a la contabilidad o a otros sistemas de registro.
- Examen de gastos importantes o inusuales, entradas contables extraordinarias y operaciones canceladas.

Al llevar a cabo las pruebas de confirmación, el equipo auditor puede considerar adecuado examinar los casos que le han sido comunicados a través de las líneas directas de fraude o informalmente. La adecuación de dicho examen dependerá del mandato de la EFS y del enfoque de fiscalización adoptado.

### 8.3. Evidencia de auditoría

En la realización normal de una fiscalización, el auditor debe obtener la **evidencia suficiente y apropiada** que respalde sus conclusiones. Las fuentes probatorias suelen consistir en documentos presentados por el personal que apoyen las operaciones registradas, informes del auditor interno, entrevistas, inspecciones y observaciones, cuestionarios, documentos de fuentes externas, resultados de los controles analíticos y opiniones de expertos. El auditor debe diseñar y ejecutar procedimientos de auditoría acordes con las circunstancias a fin de obtener la evidencia de auditoría suficiente y apropiada.<sup>83</sup>

Si existe un alto riesgo de fraude y corrupción, es posible que los auditores de la EFS que fiscalizan la ayuda de emergencia tengan que volver a plantearse la fiabilidad de la evidencia de auditoría ya recabada, y buscar confirmación de otro modo. Antes de hacerlo, el equipo auditor debe ser consciente de los derechos de acceso de la EFS y hasta qué punto puede y debe buscarse la prueba de presuntos casos de fraude y corrupción. Las distintas EFS tienen diferentes derechos de acceso. Un modo de abordar los problemas relativos al acceso restringido es que las distintas EFS lleven a cabo fiscalizaciones conjuntas, por ejemplo, a través de auditores de los países que donan la ayuda de emergencia y del país en que tuvo lugar el desastre.

---

<sup>82</sup> Deben incluirse mujeres, hombres, niños y jóvenes de ambos sexos, y se debe prestar atención a asuntos como la edad, las vulnerabilidades, el género y la diversidad. Las organizaciones que han aplicado la norma HAP 2010 mediante la implantación de los puntos Información compartida y Gestión de denuncias, destacan los problemas de fraude, corrupción y abuso (<http://www.hapinternational.org/pool/files/guide-to-the-2010-hap-standard-printer-friendly-version.pdf>, pp. 34 a 37 y 42 a 47).

<sup>83</sup> NIA 500/6.

En aquellos casos en que los mandatos de las EFS requieran a los auditores que detengan el trabajo de fiscalización y entreguen los detalles a las autoridades de investigación o encargadas de la persecución del delito cuando existan sospechas de fraude o corrupción, la evidencia de auditoría se preparará cuidadosamente y se presentará de forma clara a dichas autoridades. Algunas EFS cuentan con la opción de montar equipos que incluyan a auditores y a investigadores; estos investigadores pueden pertenecer a la EFS o a otra rama de la administración).

En el contexto del riesgo más elevado de fraude y corrupción, y de la posibilidad de presuntos casos de fraude y corrupción, los auditores deben tomar en consideración la adecuación de los siguientes tipos de evidencia:

- *Personas*: aquí se incluyen testigos de delitos, como otros miembros del personal del organismo, víctimas (miembros de la población afectada que no reciben la ayuda), denunciantes de malas prácticas allí donde exista un sistema establecido para las denuncias, u otros informantes si no existe tal sistema, posibles proveedores y contratistas, empleados de la administración, policías, testigos expertos y otros. Las personas pueden ofrecer pruebas sólidas y convincentes, pero es posible que no se muestren comunicativas debido a presiones recibidas. Por ejemplo, un beneficiario puede no contar al auditor que no ha recibido su cuota de ayuda alimentaria debido a las amenazas de aquellos que se han apropiado de ella o por miedo a represalias del personal del organismo. Se deben recabar pruebas de una sección transversal de miembros de la comunidad, que han de corroborarse necesariamente.<sup>84</sup>
- *Documentos*: los documentos se utilizan con frecuencia para ocultar el fraude. Se pueden alterar, crear, falsificar o destruir. Es posible que en una situación de emergencia los documentos no se preparen conforme a lo establecido, y los auditores deben estar preparados para cuestionar su exactitud y quizá corroborarla. Allí donde la EFS tenga autoridad para ello se deben pedir documentos a terceros.
- *Extracción de datos*: donde sea posible, los auditores utilizarán técnicas de extracción de datos para verificar a los beneficiarios registrados. Esto incluye la comparación de los detalles de los destinatarios de la ayuda en otras bases de datos de la administración o con sede local.<sup>85</sup>
- *Evidencia física*: además de las inspecciones realizadas por los propios auditores de la EFS y la observación de las verificaciones llevadas a cabo por otros para confirmar la existencia y el estado de los artículos, deben buscarse pruebas materiales adicionales si hay sospechas de fraude o corrupción. En dichas situaciones, los auditores deben estar constantemente

---

<sup>84</sup> Las consultas a las comunidades afectadas constituyen una parte esencial del programa de certificación HAP, dado que la información es vital para medir la rendición de cuentas de la acción humanitaria. Véase <http://www.hapinternational.org/pool/files/guide-to-the-2010-hap-standard-printer-friendly-version.pdf>, pp. 42 a 47.

<sup>85</sup> Véase la definición en <http://www.theiia.org/ITAuditArchive/?aid=2313&iid=484>.

alerta en busca de señales como cerrojos rotos, embalajes dañados, contenedores aparentemente llenos que ocultan contenedores vacíos, precintos rotos, huellas de neumáticos, huellas de calzado o huellas dactilares donde no tendría que haberlas o uso abusivo de vehículos o instalaciones.

- *Observación personal:* en algunos casos, los auditores de la EFS solo tienen que utilizar su sentido de la observación y mirar, escuchar, tocar u oler lo que puede ser un indicador de fraude o corrupción. La observación personal puede corroborar otras pruebas recabadas.

Pueden darse situaciones en que los auditores estén convencidos de que se ha producido el fraude o la corrupción, pero no puedan obtener pruebas de ello. Por ejemplo, en la distribución de alimentos tras un desastre, los beneficiarios pueden denunciar de forma oficiosa que no han recibido su ración, o solo parcialmente, pero negarse a denunciarlo de manera oficial porque les preocupan las represalias hacia sus familias por parte de las poderosas élites locales o del personal del organismo. Aunque en este caso los auditores no pueden denunciar el hecho concreto de la corrupción, pueden indicar la existencia de oportunidades para la corrupción, así como sugerir formas de aplicar medidas correctoras que minimicen o disminuyan futuras oportunidades de posible corrupción.

#### 8.4. Documentación

Los auditores de la EFS deben preparar una documentación de auditoría suficiente para permitir a un auditor experimentado, que no haya tenido conexión previa con la fiscalización, entender los asuntos importantes que surjan en el curso de ésta, las conclusiones alcanzadas al respecto y los principales juicios profesionales ejercidos para alcanzar dichas conclusiones.<sup>86</sup> Esto resulta especialmente importante si las autoridades de investigación o encargadas de la aplicación de la ley pueden realizar un seguimiento de los presuntos casos de fraude y corrupción. Se deben documentar claramente las siguientes etapas:

- las discusiones y conclusiones relativas al riesgo más elevado de fraude y corrupción y donde residen dichos riesgos;
- los procedimientos aplicados para obtener la información necesaria a fin de detectar y evaluar los riesgos de fraude y corrupción;
- los riesgos específicos de fraude y corrupción que se hayan detectado y la respuesta del equipo auditor a dichos riesgos;
- los resultados de los procedimientos llevados a cabo para abordar el riesgo que supone que el personal en puestos de responsabilidad ignore los controles;
- otros motivos que lleven a la decisión de adaptar los procedimientos de auditoría para el riesgo más elevado de fraude y corrupción, los procedimientos adaptados y llevados a cabo y los resultados del trabajo de fiscalización;

---

<sup>86</sup> ISSAI 1230/P3.

- la naturaleza de las comunicaciones de los auditores en relación al riesgo de fraude y corrupción y el trabajo de fiscalización llevado a cabo.

## 9. Elaboración de informes

Al final de cada fiscalización el auditor debe preparar por escrito su opinión o informe, como convenga, donde debe reflejar sus constataciones de modo adecuado.<sup>87</sup> El modo en que se presentan los resultados de la fiscalización depende del mandato de la EFS, de los objetivos y del enfoque de la fiscalización adoptado. Tras la detección de presuntos casos de fraude y corrupción durante una auditoría de estados financieros, la EFS puede emitir una opinión con reservas en lo que se refiere a las constataciones del informe de fiscalización.<sup>88</sup> Con frecuencia, los requisitos para denunciar el fraude, se haya descubierto o no a través del proceso de fiscalización, pueden estar sujetos a disposiciones específicas del mandato de la fiscalización o de la legislación o normativa correspondiente. Donde haya sospechas de casos de fraude y corrupción solo se hará referencia a los mismos de conformidad con la política de la EFS. No obstante, los términos «fraude» y «corrupción» no deberían utilizarse nunca de modo concluyente a menos que los haya confirmado un órgano judicial.

Tanto si se detectan casos particulares de presunto fraude y corrupción como si no, los mandatos de las EFS incluyen la obligación de informar sobre los riesgos más elevados de fraude y corrupción. El informe tendría que incluir los riesgos revelados durante la fiscalización sobre la fase de respuesta de emergencia de la ayuda en caso de desastre. Las insuficiencias reveladas en los controles de detección y prevención pueden hacer que las EFS propongan mejoras para que las asuman las administraciones públicas en su preparación en caso de futuros desastres.

Si el equipo auditor cuenta con pruebas sólidas que indiquen que se ha producido el fraude o la corrupción, los términos del mandato de la EFS pueden exigir que el equipo comunique la información a una unidad de investigación en el seno de la propia EFS, a otras autoridades de investigación públicas, a organismos encargados de la aplicación de la ley o a organismos de supervisión, o a las administraciones públicas u organizaciones que hayan proporcionado la financiación inicial. En otros casos, la EFS puede ampliar su propia labor o iniciar una investigación especial paralela a la fiscalización legal.

La resonancia pública de la ayuda de emergencia tras un desastre, el hecho de que la ayuda es a menudo fruto de una donación y las posibles consecuencias de peligro que representa para las vidas humanas el desvío de la ayuda hacen de los presuntos casos de fraude y corrupción en este ámbito algo especialmente sensible. Los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil, los organismos de ayuda, las administraciones públicas y las extranjeras mostrarán interés en toda sospecha que tenga la EFS y de la que tengan conocimiento. Es importante que los casos confirmados de fraude y corrupción se hagan públicos con el fin de disuadir a los posibles autores

---

<sup>87</sup> ISSAI 400/7.

<sup>88</sup> El auditor también puede emitir una opinión adversa o una abstención de opinión. Véase ISSAI 400/14 y 15.

futuros y tranquilizar a los donantes, porque se descubren dichos casos de fraude y corrupción. No obstante, la EFS debe actuar con precaución al tratar casos de fraude y corrupción no confirmados. El equipo auditor debe volver a confirmar todos los hechos de dichos casos que se van a incorporar en el informe de la EFS, y asegurarse de que toda evidencia es suficiente y apropiada.

En todos los casos, la comunicación e información de las constataciones del trabajo de fiscalización debe ser apropiada, y fácil de comprender, carecer de vaguedades y ambigüedades, contener únicamente pruebas que estén sustentadas con evidencia de auditoría cualificada y pertinente y, por último, ser precisa, objetiva y oportuna. El informe tiene que redactarse utilizando un lenguaje claro y publicarse sin retrasos para permitir la adopción de medidas correctoras.

El papel de la EFS como elemento disuasorio ante los posibles autores del fraude y la corrupción depende del grado en que se lleve a cabo un seguimiento activo de los informes que haya elaborado y que incluyen presuntos casos de fraude y corrupción o recomendaciones sobre mejoras en los controles de prevención y detección. Si no se lleva a cabo un seguimiento adecuado, las EFS podrán considerar necesario aumentar la eficacia de sus propias actividades de seguimiento.

## Anexo 1

### Preguntas para evaluar el riesgo de corrupción

Estos ejemplos de preguntas que los auditores de las EFS pueden plantear para obtener información sobre el grado de riesgo de fraude y corrupción en el entorno de la fiscalización han sido elaborados por Transparencia Internacional y el Centro de recursos anticorrupción U4. Véase la parte 4 de las presentes orientaciones, apartado 7.2.

- ¿Cuál es la función de la administración pública afectada por el desastre en el proceso de ayuda?
  - ¿Participa en la ejecución directa?
  - Si es así, ¿qué parte de la administración interviene (el ejército o la administración local, entre otras)?
  - ¿Cuáles son sus fortalezas e insuficiencias? ¿Qué riesgos concretos surgen?
  - ¿Qué papel reglamentario o de coordinación, si lo hubiera, desempeña la administración?
- ¿Existen organismos contra la corrupción? De ser así, ¿están examinando la respuesta de emergencia?
- ¿Funciona bien el sistema judicial?
  - Si se constatará que el personal de ayuda fuera corrupto, ¿sería posible emprender acciones legales?
- ¿Cuál es el nivel de escrutinio que llevan a cabo los medios de comunicación internacionales y nacionales del proceso de ayuda (es más probable que la atención de los medios de comunicación internacionales influya en los agentes internacionales de la ayuda)?
- ¿Cómo funciona la administración a escala local?
  - ¿Qué papel desempeñan los entes y otras élites locales, como los jefes o líderes tribales?
  - ¿Cómo influyen las normas y la comprensión de los entes locales sobre la naturaleza de las necesidades, la pobreza y la vulnerabilidad en su manera de entender el grado de aceptación y la equidad de los criterios de selección de destinatarios?
- ¿En qué medida entiende la población afectada por el desastre la ayuda a la que tiene derecho, las organizaciones que son competentes para ayudarles y el modo de presentar una denuncia si se produce un abuso corrupto?
- ¿Qué medidas de transparencia hay en vigor?
- ¿Cuál es el grado de participación de la población afectada por el desastre en la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación del suministro de la ayuda?
- ¿Se encuentran en vigor mecanismos eficaces para que la población afectada por el desastre pueda presentar denuncias?
- ¿Cuáles eran los niveles de corrupción anteriores a la crisis?
- ¿Qué información hay disponible que contribuya a catalogar los tipos de riesgos de corrupción? (Los ejemplos pueden ilustrar el índice elaborado por Transparencia Internacional, las oportunidades de conocer a agentes locales que luchan contra la

corrupción o defensores de los derechos humanos, y reuniones con unidades de la administración que luchan contra la corrupción)

- ¿Cuál es el contexto político y económico de la crisis (en particular, en los conflictos)?
- ¿Cómo mantienen y financian sus operaciones las partes en conflicto?
- ¿Qué probabilidad hay de que la ayuda se convierta en objetivo de desvío?
- ¿Cuáles son los principales agentes humanitarios en la crisis?
- ¿La respuesta está dominada por agentes internacionales o nacionales?
- ¿Cuántas organizaciones internacionales de ayuda están operando?
- ¿Qué solidez tiene el papel de coordinación que desempeñan las Naciones Unidas?
- ¿Qué modelos de financiación se emplean?
- ¿La mayoría de los organismos internacionales están ejecutando la ayuda directamente o a través de socios locales?
- ¿Proviene la mayoría de la financiación de donantes bilaterales o se recauda directamente del público en general?
- ¿Cuánto tiempo llevan trabajando en el país los agentes internacionales? ¿En qué medida comprenden los agentes internacionales los contextos económicos, sociales y políticos locales en los que trabajan?
- ¿Qué características presenta la sociedad civil?
- ¿En qué medida son sólidas, eficaces y responsables las ONG nacionales que participan en la respuesta de emergencia?
- ¿En qué se centra la respuesta de emergencia (ayuda humanitaria, refugios, salud o nutrición) y cuáles son los riesgos concretos asociados a cada sector?
- ¿Qué políticas y procedimientos internos relativos a la corrupción funcionan en el seno de las organizaciones?
- ¿Existe una política ética o de lucha contra la corrupción?
- ¿Existe algún procedimiento para los denunciantes de malas prácticas?
- ¿Qué medidas se han tomado para garantizar que dichas políticas (incluidas las relativas a la explotación sexual) son ampliamente entendidas y debatidas en público en el seno del organismo y entre dicho organismo y sus socios?
- ¿En qué grado son sólidos y eficaces los procedimientos financieros, de recursos humanos, administrativos, logísticos y de contratación pública en el seno de las organizaciones?  
¿Se han implantado sistemas de recursos humanos que ofrezcan capacidad adicional para la contratación rápida en el estallido de una crisis?

## Anexo 2

### Acrónimos

**ACNUR:** Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

**ACUERDOS DE URUGUAY DE 1998:** los miembros de la INTOSAI acordaron centrar más la estrategia de fiscalización en los ámbitos y las operaciones con tendencia al fraude y la corrupción, mediante el desarrollo de indicadores de alto riesgo eficaces, así como intensificar el intercambio de experiencias sobre el fraude y la corrupción con otras EFS.

**ECOSAI:** Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de la Organización de Cooperación Económica.

**EFS:** Entidad Fiscalizadora Superior.

**FEMA:** Agencia Federal para la Gestión de Emergencias. La FEMA es una agencia del Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos, cuyo principal propósito consiste en coordinar la respuesta ante un desastre acaecido en los Estados Unidos y que agote los recursos de las autoridades locales y estatales.

**GAO:** Oficina Pública de Contabilidad de los Estados Unidos. La GAO es el organismo de fiscalización, evaluación e investigación del Congreso de los Estados Unidos. Forma parte del poder legislativo del Gobierno estadounidense.

**GRECO:** Grupo de Estados contra la Corrupción. El GRECO lo fundó en 1999 el Consejo de Europa para supervisar el cumplimiento por parte de los Estados de las normas de la organización contra la corrupción.

**HPG:** Humanitarian Policy Group (Grupo de políticas humanitarias). Los documentos de trabajo de HPG presentan casos de estudio o notas de antecedentes que sustentan aspectos fundamentales de los proyectos de investigación del grupo.

**IFAF:** Integrated Financial Accountability Framework (Marco integrado de rendición financiera de cuentas). Véase INTOSAI GOV 9250 en <http://www.issai.org/composite-194.htm>.

**INCOSAI:** Congreso Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

**INTOSAI:** Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

**INTOSAI GOV:** Directrices de la INTOSAI para la Buena Gobernanza.

**INTOSAI GOV 9250:** IFAF, guía para mejorar los flujos financieros y de información de la ayuda humanitaria.

**INTOSAIN:** Herramienta para evaluar la integridad de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

**ISSAI:** Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Estas normas son emitidas por la INTOSAI.

**NAO:** Oficina Nacional de Auditoría.

**OCDE:** Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

**ODI:** Instituto de Desarrollo de Ultramar. Principal laboratorio de ideas independiente del Reino Unido en materia de desarrollo internacional y cuestiones humanitarias. Sus documentos de trabajo son informes en que se presentan los resultados de investigación del ODI de forma preliminar, a fin de estudiarlos y debatirlos.

**OLAF:** Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.

**ONG:** Organización no gubernamental.

**PMA:** Programa Mundial de Alimentos.

**PNUD:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

**SNI:** Sistema Nacional de Integridad.

**UN OCHA:** Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas.

**UNCAC:** Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

**UNISDR:** Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres.

**WG AADA:** Working Group on Accountability for and the Audit of Disaster-related Aid (El Grupo de Trabajo de la INTOSAI para la rendición de cuentas y la auditoría para la ayuda en casos de catástrofes)

## Anexo 3

### GLOSARIO

*(En este glosario no se repiten términos que ya se hayan definido en la ISSAI 1003, el Glosario de términos de las directrices de auditoría financiera de la INTOSAI).*

**Ayuda:** transferencia voluntaria de recursos de un país a otro.

**Ayuda al desarrollo:** financiación oficial administrada con el objetivo principal de promover el desarrollo y bienestar económicos de los países en desarrollo.

**Ayuda bilateral:** ayuda que proporciona directamente un donante a un país beneficiario.

**Ayuda de emergencia:** véase «Ayuda humanitaria».

**Ayuda en caso de desastre:** ayuda destinada a asistir a la población víctima de desastres o conflictos para atender sus necesidades y derechos básicos. La ayuda puede servir para financiar medidas de preparación ante desastres o actividades que surjan como consecuencia de un desastre.

**Ayuda humanitaria:** ayuda que da respuesta a las necesidades inmediatas de las personas afectadas por las crisis y que prestan principalmente organizaciones no gubernamentales e internacionales.

**Ayuda multilateral:** ayuda enviada a través de una organización internacional activa en materia de desarrollo (Banco Mundial, PNUD, etc.) a un país beneficiario.

**Banderas rojas:** indicadores o signos que alertan del fraude y la corrupción.

**Catástrofe natural:** catástrofe provocada por peligros naturales, como terremotos, maremotos, erupciones volcánicas, inundaciones, pérdida de cosechas, etc.

**Ciclo de gestión del desastre:** muestra la secuencia de acontecimientos relativos a la organización y gestión de los recursos y las responsabilidades para tratar todos los aspectos humanitarios de las emergencias, con el fin de reducir la repercusión de los desastres. Comprende una fase previa al desastre y otra fase posterior al mismo, que incluyen actividades de mitigación, preparación, respuesta o ayuda de emergencia, rehabilitación y reconstrucción.

**Connivencia:** acuerdo secreto entre dos o más personas con fines engañosos o fraudulentos. Es uno de los fraudes más difíciles de sacar a la luz.

**Control ex post:** auditoría llevada a cabo por las EFS u otros auditores externos de los documentos contables, las operaciones subyacentes o de los problemas de economía, eficiencia y eficacia del uso de la ayuda.

**Corrupción:** abuso de los órganos habilitados para su beneficio particular. La corrupción incluye normalmente actividades ilegales, que salen a la luz principalmente mediante auditorías, investigaciones, escándalos o actuaciones judiciales.

**Desastre:** seria interrupción del funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos.

**Desastre causado por el hombre:** catástrofe causada por peligros creados por el hombre, como negligencias o fallos del sistema.

**Donante:** parte que da dinero, bienes o servicios voluntariamente.

**Elemento disuasorio:** identificación y eliminación proactivas de los factores que causan y permiten el fraude y la corrupción. La actividad visible de los auditores puede actuar como elemento disuasorio para los autores potenciales del fraude y la corrupción.

**Emergencia:** situación o acontecimiento grave que sucede de manera inesperada y requiere acción inmediata.

**Estrategia de lucha contra el fraude y la corrupción:** estrategia que describe el compromiso de minimizar los riesgos de pérdida para la organización derivados del fraude y la corrupción.

**Fase de emergencia:** fase inmediatamente posterior al momento en que se produce un desastre. Comprende las actividades de respuesta y socorro de emergencia y las primeras actividades de rehabilitación. Puede durar desde algunos días hasta varios meses, según las circunstancias y el tipo de desastre de que se trate.

**Fase de reconstrucción:** fase durante la que la población trabaja para poder reanudar plenamente los servicios y las medidas de prevención.

**Fase de rehabilitación:** restablecimiento de las funciones y servicios básicos que comienza poco después de producirse el desastre y continúa hasta que está en marcha la fase de reconstrucción.

**Fiscalización conjunta:** fiscalización coordinada en la que se comparten las principales decisiones a cargo de un equipo auditor formado por auditores de dos o más entidades fiscalizadoras autónomas, que normalmente elaboran un único informe de fiscalización conjunta para presentarlo a su propia jerarquía o a su poder legislativo respectivo.

**Fiscalización coordinada:** fiscalización conjunta con informes de fiscalización independientes con destino a la propia jerarquía o al poder legislativo correspondiente de las EFS o fiscalización paralela con un único informe de fiscalización además de los informes nacionales independientes.

**Fiscalización paralela:** fiscalización coordinada para la que se decide llevar a cabo fiscalizaciones similares con una metodología y un enfoque compartidos y que llevan a cabo de forma más o menos simultánea dos o más entidades fiscalizadoras autónomas, pero con un equipo auditor distinto de cada entidad, que normalmente solo informa a su propia jerarquía o poder legislativo correspondiente y únicamente sobre materias relativas a su propio mandato.

**Gestión de desastres:** proceso sistemático de uso de decisiones y organización administrativas, de capacidades y habilidades operativas para aplicar políticas, estrategias y capacidades de respuesta de la sociedad y las comunidades, a fin de reducir las consecuencias de los peligros naturales y de los desastres medioambientales y tecnológicos conexos. En dicho proceso se incluye todo tipo de actividades, incluidas medidas estructurales y no estructurales para evitar (prevención) o limitar (mitigación y preparación) las consecuencias adversas de los peligros y facilitar el restablecimiento de unas condiciones de vida normales (rehabilitación y reconstrucción).

**Investigación del fraude:** proceso para determinar si se ha producido un fraude y recabar evidencia si ha sido así.

**Mitigación:** disminución o limitación de los impactos adversos de las amenazas y los desastres conexos.

**Preparación:** conocimiento y capacidades que desarrollan los gobiernos, los profesionales, las organizaciones de respuesta y recuperación, las comunidades y las personas para prever, responder, y recuperarse de forma efectiva de los impactos de los eventos o las condiciones probables, inminentes o actuales que se relacionan con una amenaza.

**Prevención:** evitación absoluta de los impactos adversos de las amenazas y de los desastres conexos.

**Procedimientos de auditoría:** técnicas que utiliza un auditor para recabar la evidencia de auditoría que confirme las constataciones de fiscalización. Como ejemplos de procedimientos en la auditoría financiera cabe citar la observación de los activos para comprobar su existencia e importe, la recopilación de confirmaciones independientes de partes externas y la evaluación de los controles internos. Estos procedimientos se indican en el programa de fiscalización.

**Proceso de fiscalización:** revisión de los mecanismos operativos de una entidad en consonancia con las leyes, los reglamentos y las normas aplicables. El auditor sigue un orden secuencial de pasos en el examen de los registros. El proceso puede variar según la naturaleza del encargo, sus objetivos y el tipo de garantía de auditoría deseada e incluye la comprensión del entorno, la realización de procedimientos y comprobaciones de auditoría, la valoración de las constataciones de fiscalización y la comunicación de dichas constataciones a las partes interesadas.

**Recuperación:** restauración y mejoramiento, cuando sea necesario, de los planteles, instalaciones, medios de sustento y condiciones de vida de las comunidades afectadas por los desastres, lo que incluye esfuerzos para reducir los factores del riesgo de desastres.

**Reducción del riesgo de desastres:** concepto y práctica de reducir el riesgo de desastres mediante esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y a la gestión de los factores causales de los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a los peligros, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, una gestión sensata de los suelos y del medio ambiente, y el mejoramiento de la preparación ante los eventos adversos.

**Respuesta:** suministro de servicios de emergencia y de asistencia pública durante o inmediatamente después de la ocurrencia de un desastre, con el propósito de salvar vidas, reducir los impactos a la salud, velar por la seguridad pública y satisfacer las necesidades básicas de subsistencia de la población afectada.

**Respuesta de emergencia:** esfuerzos realizados para atenuar las consecuencias de un desastre para la población y el medio ambiente.

**Respuesta individual al desastre:** las principales acciones emprendidas inmediatamente después del desastre por aquellos que están sobre el terreno, para garantizar la seguridad de las personas; incluyen el rescate, la administración de primeros auxilios y el abastecimiento de suministros de emergencia.

**Riesgo de desastres:** posibles pérdidas que ocasionaría un desastre en términos de vidas, condiciones de salud, medios de sustento, bienes y servicios, y que podrían ocurrir en una comunidad o sociedad particular en un periodo específico de tiempo en el futuro.

- **Sistema Nacional de Integridad:** conjunto de todas las instituciones, actos legislativos y esfuerzos destinados a luchar contra la corrupción.

**Socorro de emergencia:** ayuda financiera, bienes o servicios puestos a disposición de las personas y comunidades que han sufrido pérdidas debido a los desastres.

*Fuentes:* este glosario se ha elaborado a partir de las siguientes fuentes principales:

- ✓ *Manual de terminología de la UNISDR:*  
[http://www.unisdr.org/files/7817\\_UNISDRTerminologySpanish.pdf](http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf)
- ✓ *Glosario de términos estadísticos de la OCDE:* <http://stats.oecd.org/glossary>

✓ *Glosario de los principales términos y conceptos de la CAD, OCDE:*

[http://www.oecd.org/document/32/0,3746,en\\_2649\\_33721\\_42632800\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/32/0,3746,en_2649_33721_42632800_1_1_1_1,00.html)

*Glosario de términos del manual de la IFAC:*

<http://www2.accaglobal.com/library/technical/auditing/intstandards/2473361>