



联合国  
粮食及  
农业组织

Food and Agriculture  
Organization of the  
United Nations

Organisation des Nations  
Unies pour l'alimentation  
et l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная организация  
Объединенных Наций

Organización de las  
Naciones Unidas para la  
Alimentación y la Agricultura

منظمة  
الغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

S

## COMITÉ DE FINANZAS

**173.º período de sesiones**

**Roma, 12-16 de noviembre de 2018**

**Informe sobre los progresos realizados en la aplicación de las recomendaciones formuladas en el informe de la Dependencia Común de Inspección (DCI) sobre la prevención y detección del fraude y la respuesta a él en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas**

Las consultas sobre el contenido esencial de este documento deben dirigirse a:

**Sr. Laurent Thomas**  
**Director General Adjunto (Operaciones)**  
**Tel.: +39 06 5705 5042**

*Es posible acceder a este documento utilizando el código de respuesta rápida impreso en esta página. Esta es una iniciativa de la FAO para minimizar su impacto ambiental y promover comunicaciones más verdes. Pueden consultarse más documentos en el sitio [www.fao.org](http://www.fao.org).*



### RESUMEN

- Se presenta al Comité información actualizada sobre la aplicación de las dos recomendaciones pendientes formuladas en el informe de la Dependencia Común de Inspección (DCI) de 2016 (JIU/REP/2016/4) sobre *Prevención y detección del fraude y respuesta a él en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas*:
  - 1) La estrategia institucional de lucha contra el fraude y el plan de acción conexo presentados en octubre de 2018 conforman la hoja de ruta para orientar las mejoras institucionales en la gestión de los riesgos de fraude a mediano plazo, haciendo especial hincapié en una cultura de oposición al fraude y la eficacia de los controles de gestión (Recomendación 6).

Cada dos años se evaluarán los avances en la consecución de los objetivos establecidos, mientras que los progresos en la ejecución de las medidas específicas se evaluarán trimestralmente. La Declaración sobre controles internos incorporará los adelantos necesarios en materia de prevención del fraude.
  - 2) La FAO pone en práctica la posibilidad de remitir casos a las autoridades nacionales, aunque con el debido análisis y una evaluación caso por caso como cuestión de principio (Recomendación 14).

### ORIENTACIÓN QUE SE SOLICITA DEL COMITÉ DE FINANZAS

- Se invita al Comité de Finanzas a tomar nota de la información contenida en el presente documento.

#### Propuesta de asesoramiento

- **El Comité de Finanzas toma nota de los avances logrados por la Organización respecto del cumplimiento de su compromiso de aplicar las dos recomendaciones pendientes formuladas por la Dependencia Común de Inspección en su informe JIU/REP/2016/4 sobre *Prevención y detección del fraude y respuesta a él en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas*.**
- **El Comité de Finanzas alienta a la Secretaría a poner en práctica oportunamente las medidas señaladas en la estrategia de lucha contra el fraude y su plan de acción conexo y espera recibir más información en el contexto de la ejecución de las medidas incluidas en la presentación de informes sobre los adelantos en materia de prevención del fraude, en el marco del proceso de Declaración sobre controles internos de 2018.**

## Introducción

1. En 2016, la Dependencia Común de Inspección de las Naciones Unidas (DCI) presentó su examen de la situación de la prevención y detección del fraude y la respuesta a él en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (informe JIU/REP/2016/4<sup>1</sup>). En el 158.º período de sesiones del Consejo celebrado en diciembre de 2017, la FAO estuvo en condiciones de comunicar que la Organización había aplicado prácticamente todas las recomendaciones, a excepción de dos, y se comprometió a seguir informando al Comité de Finanzas, en su período de sesiones de noviembre de 2018, sobre los avances en la aplicación de las recomendaciones pendientes, a saber la Recomendación 6 sobre la elaboración de una estrategia y un plan de acción integrales de lucha contra el fraude específicos para cada Organización y la Recomendación 14 sobre los procedimientos para la remisión de casos de fraude a las autoridades nacionales (véase el Recuadro 1).

### ***Recuadro 1 - JIU/REP/2016/4: Recomendaciones pendientes para la FAO***

1. Recomendación 6 (párrafo 123): “Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en caso de que todavía no lo hayan hecho, deben elaborar estrategias amplias de lucha contra el fraude específicas para la organización y planes de acción para aplicar sus respectivas políticas relativas al fraude. Esas estrategias de lucha contra el fraude deben basarse en la evaluación del riesgo de fraude institucional en la organización y deben ser parte integrante de las estrategias generales y los objetivos operacionales de esta. Sobre la base del nivel del riesgo de fraude, deben dedicarse recursos proporcionados a llevar a la práctica las estrategias y planes de acción”.
2. Recomendación 14 (párrafo 329): “Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en consulta con la Oficina de Asuntos Jurídicos (OAJ) de las Naciones Unidas y con sus respectivas oficinas jurídicas, deben fortalecer los protocolos y procedimientos existentes para la remisión de casos de fraude (y otras formas de conducta indebida) a las fuerzas del orden y las autoridades judiciales nacionales a fin de emprender actuaciones penales y civiles, así como para la recuperación de bienes, y velar por que las remisiones se efectúen de manera oportuna y eficaz”.

## Entorno de control de la FAO

2. La FAO se compromete a velar por que sus recursos se destinen únicamente a los fines previstos y a proteger debidamente sus operaciones contra actos fraudulentos y otras prácticas corruptas. La Organización aprobó una política integral contra el fraude y otras prácticas corruptas<sup>2</sup> (la Política), que mantiene un enfoque de tolerancia cero ante casos de irregularidades descubiertas que sean obra de los funcionarios de la FAO y del personal en régimen contractual con la Organización<sup>3</sup>. La Política se aplica a todas las actividades de la Organización (administrativas, técnicas u operativas) en todas las ubicaciones.

3. La FAO ha asignado al Director General Adjunto (DDG) la responsabilidad de supervisar la gestión del riesgo de fraude y la custodia de la Política correspondiente. El Director General Adjunto (Operaciones) encabeza esta función en la Organización y cuenta con el apoyo de una pequeña Unidad de Control y Observancia Internos y Cumplimiento (DDOC) y de una Junta de Control Interno<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> [https://www.unjiu.org/sites/www.unjiu.org/files/jiu\\_document\\_files/products/es/reports-notes/JIU%20Products/JIU\\_REP\\_2016\\_4\\_Spanish.pdf](https://www.unjiu.org/sites/www.unjiu.org/files/jiu_document_files/products/es/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_2016_4_Spanish.pdf).

<sup>2</sup>La *Policy against fraud and other corrupt practices* (Política contra el fraude y otras prácticas corruptas) promulgada en 2015 (AC 2015/08) se basa en políticas promulgadas anteriormente, en 2004 (AC 2004/09) y 2007 (AC 2007/11), lo que pone de manifiesto el compromiso de la Organización con respecto a la lucha contra el fraude y otras prácticas corruptas.

<sup>3</sup>Asociados en la ejecución, proveedores y otros terceros. En adelante, Contratistas.

<sup>4</sup> Composición de la Junta de Control Interno: El Director General Adjunto/Operaciones (Presidente), el Director General Adjunto (Programas), el Departamento de Servicios Internos (CS), la Oficina de Apoyo a las Oficinas Descentralizadas (OSD), la División de Informática (CIO) y la Oficina de Estrategia, Planificación y Gestión de Recursos (OSP).

4. La Organización también cuenta con una capacidad de investigación y auditoría consolidada por intermedio de la Oficina del Inspector General (OIG) y una política de protección de denunciantes<sup>5</sup> y dispone de una línea telefónica central gestionada por la OIG para recibir información de todas partes del mundo. Por medio del Informe Anual del Inspector General la OIG proporciona abundante información a los miembros del Comité de Finanzas sobre la labor de auditoría e investigación, en particular sobre las denuncias presentadas, el tipo de casos investigados y sus resultados. Mediante la Circular Administrativa sobre la Práctica de la Organización en cuestiones disciplinarias, cada dos años la FAO da a conocer a todos los empleados la tipología de los casos de fraude detectados y las medidas disciplinarias adoptadas en ese período. Además, cuando surge una situación de malversación de fondos la FAO, por medio de su Oficina Jurídica, realiza una evaluación sistemática de la posibilidad de obtener resarcimiento a través de las autoridades nacionales.

### **Avances en la aplicación (JIU/REP/2016/4)**

#### **Recomendación 6: Estrategia de lucha contra el fraude y plan de acción**

5. En la Recomendación 6 formulada por la DCI se instó a las organizaciones de las Naciones Unidas a formular una estrategia de lucha contra el fraude y un plan de acción integrales y específicos para cada organización, como medio para poner en práctica e integrar las políticas de lucha contra el fraude en sus respectivos entornos operativos. Se señaló asimismo que, de acuerdo con los riesgos de fraude evaluados, la estrategia de lucha contra el fraude y el plan de acción conexo deberían ofrecer un enfoque eficaz en función de los costos para luchar contra ese problema, concentrándose en los aspectos en que las iniciativas puedan surtir los mayores efectos, así como un medio efectivo y eficiente para mejorar la ejecución del programa reduciendo al mínimo la exposición al fraude.

6. En el Examen de alto nivel de la gestión de los riesgos de fraude financiero y de otras prácticas corruptas en la FAO de 2016 (AUD 0716), la Auditoría Interna preconizó también la idea de que una estrategia institucional para luchar contra el fraude ayudaría a abordar las principales debilidades detectadas en la gestión de los riesgos de fraude, en particular en lo que se refiere a mejorar la información, la sensibilización y la comunicación sobre el riesgo de fraude, así como en el seguimiento y el fortalecimiento de los controles correspondientes a los riesgos evaluados.

7. De conformidad con las recomendaciones formuladas por la DCI y la OIG, la estrategia institucional y el plan de acción conexo de la FAO se elaboraron involucrando a partes interesadas importantes (responsables de las actividades<sup>6</sup>, otras divisiones de la Sede<sup>7</sup> y las oficinas regionales) y fueron aprobados por la Junta de Control Interno en agosto de 2018. En ellos se proporciona una hoja de ruta para realizar las mejoras necesarias en la gestión de los riesgos de fraude durante los próximos cuatro años (2018-2021). En la estrategia se reconoce la capacidad de investigación de la OIG y se hace especial hincapié en el fortalecimiento de la cultura institucional de oposición al fraude, la sensibilización sobre las medidas adoptadas, incluso sobre la respuesta de la administración ante situaciones de fraude, y la eficacia general de los controles de gestión. Las medidas institucionales de lucha contra el fraude establecidas constituyen una parte integral de la gestión general del riesgo institucional y del fortalecimiento del sistema de control interno por parte de la Organización.

8. La estrategia institucional y el plan de acción progresivo conexo que se exponen en el presente documento tienen por objeto orientar nuevas mejoras en la gestión de los riesgos de fraude a mediano plazo, de conformidad con el Marco de control interno de la FAO, los ámbitos de mejora que se derivan de la Declaración sobre controles internos de la Organización y sobre la base de las conclusiones y las recomendaciones de la DCI.

---

<sup>5</sup> AC 2011/05.

<sup>6</sup> Departamento de Servicios Internos (CS), el Centro de Servicios Compartidos (CSC), el Departamento de Cooperación Técnica (TC), la Oficina de Recursos Humanos (OHR) y la División de Informática (CIO).

<sup>7</sup> Oficina de Estrategia, Planificación y Gestión de Recursos (OSP), Oficina de Apoyo a las Oficinas Descentralizadas (OSD) y Oficina del Inspector General (OIG).

### *Evaluación institucional del riesgo de fraude*

9. Para formular la estrategia se tomó como referencia una evaluación institucional del riesgo de fraude, realizada por los responsables de la Institución a principios de 2018, en los ámbitos que a juicio de la OIG presentaban posibles debilidades y riesgos.

#### ***Recuadro 2 - Ámbitos con riesgo de fraude evaluados (10)***

- Identificación de un proyecto, formulación y evaluación (presupuesto, composición de aportes, modalidades de ejecución, incluidos los riesgos relacionados con la OPIM<sup>8</sup>).
- Gestión de proveedores (registro, desempeño).
- Ciclo de la adquisición hasta el pago (solicitudes de compra, suministro, autorizaciones de pago).
- Gestión de los bienes de la FAO (activos, inventario, arrendamientos comerciales de locales; gestión de flotas).
- Nuevas modalidades operacionales (OPIM; TBM<sup>9</sup>).
- Viajes (locales/internacionales).
- Finanzas (facturación/gastos/pagos; fondos en efectivo para gastos menores u operativos; anticipos, presentación de informes, uso indebido de los tipos de cambio).
- Recursos humanos (gestión de los recursos humanos no funcionarios; prestaciones/derechos).
- Tecnología de la información (IT) - riesgo interno y externo de acceso no autorizado.
- Seguridad - acceso no autorizado a los locales de la FAO.

10. La evaluación comprendió un análisis de las prácticas fraudulentas detectadas o que podrían darse y las prácticas susceptibles de generar oportunidades de fraude. Se evaluó la eficacia de los actuales controles para prevenir o detectar casos de fraude y se identificaron deficiencias y medidas de mejora, en particular para los ámbitos de mayor riesgo.

#### ***Recuadro 3 - Prácticas analizadas en los ámbitos operativos***

De los 130 tipos de prácticas analizadas en los ámbitos operativos: 25<sup>10</sup> se clasificaron como de alto riesgo residual, teniendo en cuenta los actuales controles; 68<sup>11</sup> como de riesgo mediano; y 37<sup>12</sup> como de riesgo bajo.

El grado de eficacia de los controles para abordar cada práctica identificada era variable; se observaba una mayor concentración de controles percibidos como menos eficaces (parcialmente eficaces, sumamente ineficaces o ausentes) en las prácticas clasificadas como de riesgo mediano (68 % de los casos) y alto (88 %). Tanto para el riesgo mediano como para el alto, la mayoría de las mejoras detectadas consisten en fortalecer la aplicación de los actuales controles o mejorar la observancia (conocimiento y utilización de las herramientas de apoyo) y en algunos casos reforzar el diseño o solucionar las deficiencias. Una serie de mejoras tendentes a abordar estos riesgos ya estaba en curso o planificada en el momento de la evaluación<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> Modalidad de implementación a través de asociados operacionales.

<sup>9</sup> Transferencias de base monetaria.

<sup>10</sup> En cuatro ámbitos operativos - ciclo de la adquisición hasta el pago: 13; IT: 7; gestión de proveedores: 3; identificación de un proyecto: 2.

<sup>11</sup> En nueve ámbitos - identificación/formulación/evaluación de un proyecto: 7; gestión de proveedores: 9; ciclo de la adquisición hasta el pago: 13; bienes de la FAO: 8; nuevas modalidades operacionales: 12; finanzas: 5; viajes: 2; IT: 8; recursos humanos: 4.

<sup>12</sup> En seis ámbitos operativos - ciclo de la adquisición hasta el pago: 6; bienes de la FAO: 8; finanzas: 5; viajes: 2; seguridad: 6; recursos humanos: 9.

<sup>13</sup> Véase el Anexo 2 para obtener un panorama más detallado de los riesgos asociados a cada ámbito operativo y a cada tipo de mejora necesaria.

11. En términos generales, esta evaluación puso de manifiesto la necesidad de adoptar medidas con respecto a:

- reforzar la sensibilización respecto del fraude y fortalecer la capacidad de todos los empleados (conocimientos demostrados sobre las políticas y los procedimientos clave en consonancia con sus responsabilidades funcionales específicas), con miras a garantizar la observancia en los ámbitos susceptibles de estar expuestos al fraude;
- abordar las debilidades o las deficiencias detectadas por los actuales controles (políticas, normas y procedimientos) para mitigar los riesgos de fraude identificados;
- fortalecer las herramientas y los sistemas para el seguimiento de la observancia, la supervisión de la gestión y la detección tempranas.

*Estrategia y plan de acción<sup>14</sup>*

12. La estrategia y su plan de acción institucional<sup>15</sup> se concentran en tres objetivos que se refuerzan mutuamente y se ponen en práctica a través de medidas aplicadas en seis ámbitos principales.

**Objetivo 1: Mejorar la sensibilización sobre las medidas de control de la FAO para prevenir y detectar presuntos casos de fraude e informar sobre ellos, con medidas que garanticen que:**

- Se mantendrá informados sistemáticamente a todos los empleados<sup>16</sup> y las partes interesadas externas de: i) las principales políticas relacionadas con el fraude (la política contra el fraude y otras prácticas corruptas, la política de protección de denunciantes) y las medidas adoptadas para garantizar un entorno sólido de lucha contra el fraude; ii) las experiencias relativas al fortalecimiento de la prevención y la detección (en las distintas ubicaciones y con otros organismos de las Naciones Unidas); iii) los casos notificados de fraude y la consiguiente respuesta de la administración (medidas administrativas y disciplinarias o sanciones a los proveedores).
- Se formará debidamente a los empleados, a través de un programa de capacitación progresivo y estructurado, en materia de: i) políticas clave relacionadas con el fraude - conceptos básicos y sus funciones y responsabilidades en la prevención, la detección y la presentación de informes sobre casos de fraude (todos los empleados); ii) procedimientos y sistemas o instrumentos conexos para garantizar el debido cumplimiento (empleados que por sus responsabilidades funcionales son más vulnerables al fraude, por ejemplo, en el ámbito de la gestión de recursos y el desempeño de funciones administrativas críticas).

**Objetivo 2: Fortalecer la eficacia de los controles para mitigar los riesgos de fraude con medidas que garanticen que:**

- Los responsables de las actividades evalúan más sistemáticamente la eficacia de los controles, a través de evaluaciones periódicas del riesgo de fraude, y pongan en práctica las mejoras necesarias (según tres objetivos estratégicos: la formulación o la ejecución de programas para mejorar la capacidad, la formulación de controles o mecanismos para garantizar la observancia y las correspondientes herramientas de apoyo). Se prestará atención a la adopción de un enfoque racionalizado e integrado para evaluar las vulnerabilidades al riesgo de fraude, teniendo en cuenta las conclusiones que emanan de las auditorías y las investigaciones realizadas por la OIG, los resultados obtenidos a través de los informes de controles internos y los riesgos señalados (en particular a través de los planes nacionales de prevención del fraude).

<sup>14</sup> Para acceder a un panorama general más detallado de las medidas planificadas consulte la Estrategia de lucha contra el fraude (disponible en el Portal para los Miembros de la FAO).

<sup>15</sup> El Plan de acción institucional de alto nivel se presenta en el Anexo.

<sup>16</sup> Por “empleados” se designa tanto a los funcionarios como a los recursos humanos no funcionarios, que conforman la fuerza de trabajo de la FAO.

- Todas las oficinas y las unidades de la FAO adoptarán progresivamente un enfoque racionalizado para planificar y hacer un seguimiento de las respuestas a sus vulnerabilidades específicas al riesgo de fraude. Las unidades evaluarán sus propias vulnerabilidades al riesgo (sobre la base del registro institucional de riesgo de fraude y las conclusiones del cuestionario de control interno<sup>17</sup>) y planificarán las mejoras necesarias en la aplicación de los controles (vinculadas a los tres objetivos de la estrategia, es decir, el incremento de las capacidades y la observancia, y la utilización de herramientas de apoyo). Este enfoque permite, en particular a las oficinas en los países, poner en práctica un plan de prevención del fraude más dinámico y centrado en el riesgo, que se ajuste al tamaño y la naturaleza de los programas en sus países.

**Objetivo 3: Fortalecer los sistemas y las herramientas para la supervisión de la gestión y la detección y disuasión tempranas, a fin de facilitar:**

- La *planificación, el seguimiento y la presentación de informes sobre las medidas adoptadas* (a nivel de la Organización, de los responsables de las actividades y de las unidades, incluidas las oficinas en los países) con miras a mitigar el riesgo de fraude, de conformidad con el proceso general de gestión del riesgo institucional.
- El *seguimiento de la observancia en ámbitos susceptibles de estar expuestos al fraude*, tales como i) el uso generalizado de inteligencia y de tableros de información de negocios; ii) la actualización de las herramientas de seguimiento y rastreo vigentes, prestando atención a la mejora del análisis de los datos, del uso de alertas y del sistema de señales de alerta.

***Recuadro 4 - Aspectos destacados de determinados logros alcanzados hasta la fecha (año 2018) en la aplicación de la estrategia y el plan de acción de lucha contra el fraude***

**Objetivo 1:** Mejorar la sensibilización sobre las medidas de control de la FAO para prevenir y detectar presuntos casos de fraude e informar sobre ellos:

- Presentar un curso de aprendizaje en línea sobre la prevención del fraude y otras prácticas corruptas, para que todos los empleados comprendan mejor la política de la FAO contra el fraude y sus repercusiones (las responsabilidades en cuanto a la prevención, la detección y la presentación de informes y el mecanismo de respuesta de la Organización ante los casos de fraude no descubiertos) y aumentar la sensibilización sobre los ámbitos de riesgo claves (cuarto trimestre de 2018).

**Objetivo 2:** Fortalecer la eficacia de los controles para mitigar los riesgos de fraude:

- Ampliar las posibilidades de acceso a la transferencia electrónica de fondos para un número cada vez mayor de países. Se trata de un mecanismo más seguro para transferir fondos y fortalecer el entorno de control interno de las oficinas;
- Intensificar el uso de la solución *InTend*, vinculada al Portal mundial para los proveedores de las Naciones Unidas, para el proceso de licitación en todas las ubicaciones. El objetivo de esto es aumentar la confidencialidad y la transparencia del proceso de compras y contrataciones, así como mejorar el seguimiento de las operaciones de compra. Entre junio y noviembre de 2018 se ha terminado de poner en marcha en la Sede y las oficinas regionales y subregionales, así como en las oficinas en los países que cuentan con un oficial internacional de compras.
- Elaborar un nuevo procedimiento institucional (sección del manual) relacionado con las transferencias de base monetaria, en el que se establecen normas mínimas de gestión administrativa y operativa para mitigar total o parcialmente las vulnerabilidades al riesgo de fraude detectadas (tercer trimestre de 2018).

<sup>17</sup> ICQ.

- Presentar un enfoque nuevo y más dinámico centrado en el riesgo para preparar planes de prevención del fraude en los países, sobre la base de la evaluación institucional del riesgo de fraude (tercer trimestre de 2018).

**Objetivo 3:** Fortalecer los sistemas y las herramientas para la supervisión de la gestión y la detección y disuasión tempranas:

- Crear una nueva herramienta para facilitar la planificación, el seguimiento y la presentación de informes sobre planes de acción para luchar contra el fraude por parte de los responsables de las actividades y las oficinas en los países. Esta herramienta permitirá: i) que los responsables de actividades y las oficinas regionales tengan un panorama consolidado de los riesgos de fraude detectados según el tipo o sector operativo y la ubicación, así como de las medidas vigentes; ii) que las oficinas en los países preparen planes de prevención del fraude más dinámicos y centrados en el riesgo (cuarto trimestre de 2018).
- Ampliar el uso de tableros de indicadores para los viajes locales: tras la presentación del módulo sobre viajes locales a todas las oficinas de la FAO sobre el terreno en 2017, se creó un tablero de indicadores con miras a facilitar el seguimiento de la observancia, cuyos primeros resultados analíticos se prevén para el cuarto trimestre.

#### *Aplicación de la estrategia y disposiciones para la presentación de informes*

13. La estrategia se aplicará mediante un plan institucional (véase la información detallada en el Anexo I) en el que se consolidan los planes de acción más detallados de los responsables de las actividades. El plan incluye medidas a corto y mediano plazo y cumple el ciclo de planificación de la FAO.

14. Los avances en la consecución de los objetivos se evaluarán a la mitad del período de aplicación (fines de 2019) y a su término (fines de 2021), y se informará a la Junta de Control Interno en consecuencia<sup>18</sup>. Se realizarán periódicamente evaluaciones del riesgo de fraude para medir los progresos realizados en la mejora de la eficacia de los controles.

15. Se hará un seguimiento periódico de los avances en la ejecución de los planes de acción específicos de los responsables de las actividades y se elevarán informes trimestrales al Director General Adjunto (Operaciones), en su calidad de responsable de la política contra el fraude. Esto servirá como elemento para la presentación de informes sobre el estado de ejecución del plan general de la Organización de acción contra el fraude.

16. La Declaración sobre controles internos incorporará los adelantos en materia de prevención del fraude, según sea necesario.

#### **Recomendación 14. Formalización de protocolos y procedimientos para la remisión de casos de fraude a las autoridades nacionales**

17. La Recomendación 14 instó a las organizaciones de las Naciones Unidas a “fortalecer los protocolos y procedimientos existentes para la remisión de casos de fraude (y otras formas de conducta indebida) a las fuerzas del orden y las autoridades judiciales nacionales a fin de emprender actuaciones penales y civiles, así como para la recuperación de bienes, y velar por que las remisiones se efectúen de manera oportuna y eficaz”.

<sup>18</sup> Se establecerán los parámetros de referencia y se elaborarán los indicadores de rendimiento.



### *Progresos*

18. Al igual que muchas otras organizaciones de las Naciones Unidas, la FAO expresa su apoyo a la Recomendación 14 y reconoce las funciones directivas de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas. Asimismo, hace suya en términos generales la posición comunicada por la Junta de los Jefes Ejecutivos al Consejo en el documento CL 158/INF/7:

#### ***Recuadro 5 - Fragmento del documento CL 158/INF/7***

“Se señaló que la aplicación de la recomendación está condicionada a los límites establecidos por los parámetros, los protocolos y los procedimientos para la remisión a las autoridades nacionales inherentes a la condición jurídica de cada organización y, en un sentido similar, que, en principio, estos procesos ya están en marcha en todas las entidades de las Naciones Unidas a través de los acuerdos con los países anfitriones, entre otros mecanismos, y dependen en cierta medida de la capacidad de respuesta de los Estados Miembros en los que operan” (párrafo 31)<sup>19</sup>.

“También se señaló que la recomendación parece dar por sentado que los protocolos o procedimientos no existen o requieren mejoras, y que fortalecer esos protocolos y procedimientos se traduciría en un aumento de la remisión de casos a las autoridades nacionales. No obstante, las organizaciones señalan que, además de un análisis jurídico de los puntos fuertes y débiles del caso, se necesita un examen profundo y pormenorizado de los principales o posibles riesgos y responsabilidades, y, a este respecto, el informe no evalúa adecuadamente los costos y los riesgos asociados ni explica por qué esos gastos son compensados con creces por los beneficios potenciales” (párrafo 32).

### *Situación actual*

19. La FAO aplica la Recomendación 14 sobre la posible remisión de casos de fraude a las autoridades nacionales y lo hace como una cuestión de principio y de rutina. Más concretamente, cuando surge una situación de malversación de fondos, la FAO, por medio de su Oficina Jurídica, realiza una evaluación sistemática de la posibilidad de obtener resarcimiento por medio de las autoridades nacionales.

20. Esto se hace tras examinar las circunstancias pertinentes de cada caso, incluidas, entre otras, la cuantía efectiva de los fondos malversados, las posibilidades de recuperación a partir de los emolumentos de fin de contrato que retiene la Organización, así como la viabilidad y la pertinencia de incoar procesos complejos ante instituciones y tribunales nacionales. En algunos casos recientes, tras examinar todas las circunstancias pertinentes se decidió que no era apropiada la remisión a las autoridades nacionales. Esos fueron casos, en particular, en que se evaluó que los costos de incoar un procedimiento de esa manera superaban la probabilidad de un resarcimiento exitoso y todo efecto disuasorio que este pudiera tener.

21. En concordancia con los principios fundamentales de la resolución 72/112 de la Asamblea General, titulada “Responsabilidad penal de los funcionarios y expertos de las Naciones Unidas en misión”, la FAO está dispuesta a informar más sistemáticamente de los casos a los Ministerios de Asuntos Exteriores de los países afectados, junto con solicitudes para que estos tomen las medidas necesarias para entablar los procedimientos penales y civiles y para la recuperación de activos.

## Anexo I: Plan de acción institucional de lucha contra el fraude

Medidas	Titular de la medida	2018-19 <sup>20</sup> (a corto plazo)	2020-21 (a medio plazo)
<b>Objetivo 1: Mejorar la sensibilización sobre las medidas de control de la Organización para prevenir y detectar presuntos casos de fraude e informar sobre ellos</b>			
Medida 1.1: Se mantiene informadas sistemáticamente a las partes interesadas internas y externas de las medidas de control, las experiencias, los casos notificados y las medidas administrativas.			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer una comunicación periódica: del conjunto de políticas o medidas existentes para garantizar un entorno sólido de lucha contra el fraude (internamente y con los miembros) - [definir mecanismos, frecuencias y responsabilidades; supervisar el seguimiento].</li> </ul>	OIG/DDOC/OSD/ OCC/Oficinas Regionales/responsables de las actividades	Aplicación continua	Aplicación continua
<ul style="list-style-type: none"> <li>Crear mecanismos o herramientas para intercambiar experiencias en materia de fortalecimiento de la prevención y la detección (por ejemplo, en todas las ubicaciones y con otros organismos de las Naciones Unidas) y facilitar el intercambio.</li> </ul>	OIG/OSD/oficinas regionales	Principios de 2019 (internamente) Fines de 2019 (externamente)	Aplicación continua
<ul style="list-style-type: none"> <li>Seguir la comunicación periódica: casos de fraude notificados y medidas administrativas conexas (emisión de circulares administrativas/informe anual de la OIG/otros medios), incluidas las remisiones a las autoridades nacionales, según sea necesario.</li> </ul>	OIG/LEG	Informe anual de la OIG (2018, 2019) CA (2019)	Informe anual de la OIG (2018, 2019) CA (2021)
Medida 1.2: Definir y poner en práctica un enfoque coherente y estructurado para la formación (diversas modalidades)			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Todos los empleados:               <ol style="list-style-type: none"> <li>Elaborar e impartir cursos de aprendizaje en línea sobre políticas institucionales (lucha contra el fraude y protección de denunciantes), así como otras herramientas de apoyo al aprendizaje.</li> <li>Cerciorarse de que todos los empleados completen la capacitación obligatoria en línea dentro de un plazo determinado.</li> </ol> </li> </ul>	Desarrollo: OIG, OHR, DDOC; Aplicación: unidades de la Sede y oficinas regionales	Cuarto trimestre de 2018 (fraude) Principios de 2019 (protección de denunciantes)	Aplicación continua
<ul style="list-style-type: none"> <li>Por responsabilidades funcionales:               <ol style="list-style-type: none"> <li>Estructurar y fortalecer los actuales programas de aprendizaje en ámbitos susceptibles de estar expuestos al fraude (por ejemplo, compras y contrataciones, finanzas, activos, viajes).</li> <li>Elaborar la presentación de un plan progresivo por ámbito y establecer mecanismos pertinentes de seguimiento de la observancia.</li> </ol> </li> </ul>	Responsables de las actividades; OHR; DDOC (desarrollo) unidades de la Sede/oficinas regionales (aplicación)	Cuarto trimestre de 2018 (viajes, compras y contrataciones) <sup>21</sup>	Aplicación continua
<b>Objetivo 2: Fortalecer la eficacia de los controles, haciendo especial hincapié en los ámbitos con mayor riesgo de fraude</b>			
Medida 2.1: Introducir evaluaciones sistemáticas de las vulnerabilidades al riesgo de fraude en los ámbitos operativos y funcionales fundamentales y mejorar la eficacia de los controles (diseño).			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Realizar evaluaciones institucionales periódicas del riesgo de fraude, integrando comentarios y sugerencias de la OIG y otras unidades (vínculo: Medida 2.2).</li> </ul>	DDG (O)/DDOC; responsables de las actividades (en consulta con las oficinas descentralizadas)	Para mayo de 2018 (inicial) Para fines de 2019	Para fines de 2021
<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer mecanismos o procesos para obtener:               <ol style="list-style-type: none"> <li>Comentarios sistemáticos de la OIG sobre la eficacia de los controles para abordar los riesgos detectados (tras las auditorías o las investigaciones realizadas por la OIG).</li> </ol> </li> </ul>	OIG	Para fines de 2019	Para fines de 2021

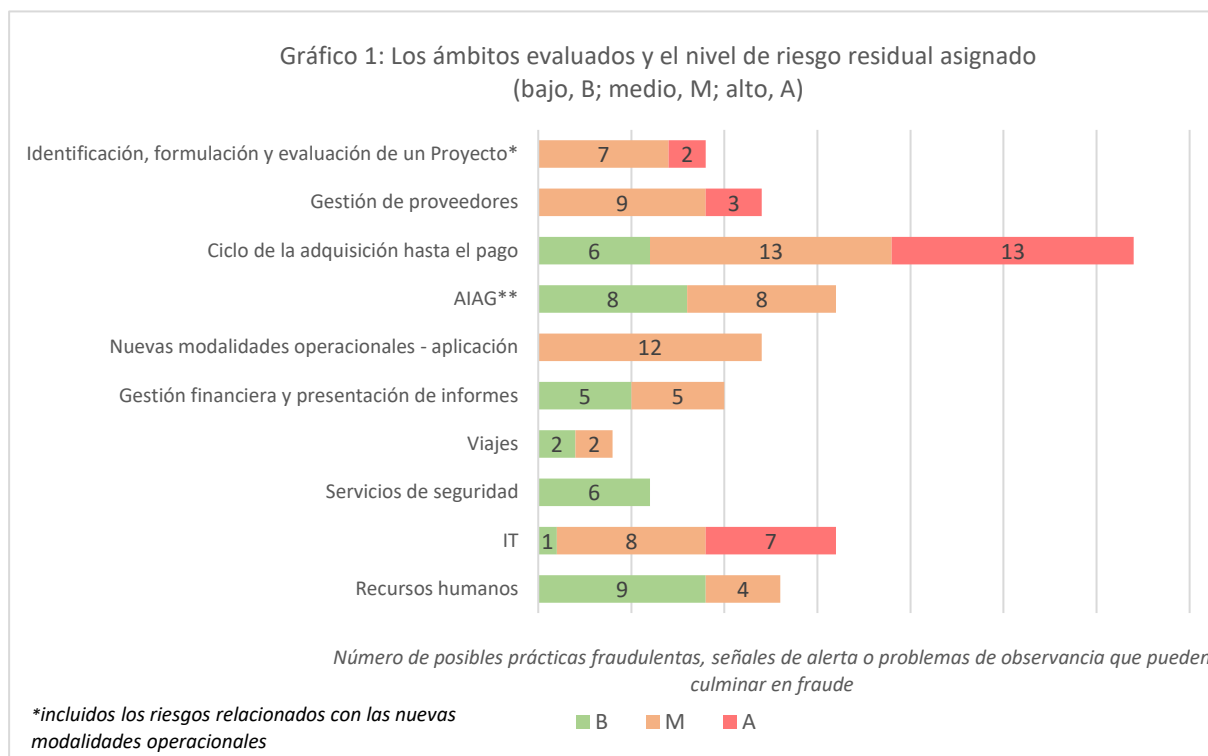
<sup>20</sup> Calendario indicativo.

<sup>21</sup> La información sobre otros cursos en 2019 se añadirá una vez que se haya preparado un plan de capacitación detallado y se actualice periódicamente.

2) Información sobre los riesgos señalados o detectados durante el año.	OIG/DDOC/OSD/ oficinas regionales	Continuo	Continuo
<ul style="list-style-type: none"> <li>Definir y priorizar las mejoras necesarias; actualizar y preparar los planes específicos de los responsables de las actividades (con medidas que aborden todos los objetivos de la Estrategia, según sea pertinente) y un plan de acción institucional global de lucha contra el fraude.</li> </ul>	DDOC; responsables de las actividades/OIG/OSD	Cuarto trimestre de 2018 (inicial) Primer trimestre de 2019 (actualización)	Para el primer trimestre de cada año (actualización)
<b>Medida 2.2: Planificación y seguimiento mejorados de la respuesta ante el riesgo de fraude a nivel de las unidades (Sede y oficinas descentralizadas)</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Guía o plantilla de actualización para las Oficinas en los países como parte integral de la presentación de informes anual por países.</li> </ul>	OSD/DDOC/OIG, en colaboración con las oficinas regionales	Cuarto trimestre de 2018	Actualizaciones periódicas
<ul style="list-style-type: none"> <li>Definición del enfoque o el mecanismo de respuesta ante el riesgo de fraude para otras ubicaciones (integrado en los procesos institucionales pertinentes).</li> </ul>	DDOC/OSP/OIG	2019	(igual al anterior)
<ul style="list-style-type: none"> <li>Trabajar con las regiones para elaborar rutinas documentadas con miras a garantizar la puesta en marcha de planes de prevención del fraude en las oficinas en los países.</li> </ul>	OSD/DDOC/oficinas regionales	Primer trimestre de 2019	Aplicación continua
<b>Objetivo 3: Fortalecer los sistemas y las herramientas para la supervisión de la gestión y la detección y disuasión tempranas</b>			
<b>Medida 3.1: Mejora progresiva de los sistemas y las herramientas para hacer un seguimiento de la observancia</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ampliar y garantizar el uso más sistemático de los actuales tableros de indicadores para la supervisión de la gestión en todos los ámbitos susceptibles de estar expuestos al fraude, comenzando por los que presentan mayores riesgos.</li> </ul>	Responsables de las actividades/CIO en consulta con las Oficinas Descentralizadas	Continuo	Continuo
<ul style="list-style-type: none"> <li>Introducir o mejorar las herramientas y los sistemas informáticos existentes en ámbitos susceptibles de estar expuestos a fraude, comenzando por los que presentan un mayor riesgo (por ejemplo, compras y contrataciones e informática) y siguiendo por otros ámbitos (por ejemplo, recursos humanos).</li> </ul>	Responsables de las actividades/CIO en consulta con las oficinas descentralizadas	Continuo	Continuo
<b>Medida 3.2: Crear herramientas en línea para facilitar la preparación, el seguimiento y la presentación de informes sobre planes de prevención del fraude</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Herramientas para actualizaciones periódicas, seguimiento y presentación de informes sobre el plan de acción (institucionales; específicas para el ámbito operativo), prestando atención a otros procesos institucionales o herramientas de seguimiento de la observancia.</li> </ul>	DDOC; responsables de las actividades/CIO	Cuarto trimestre de 2018	Con actualizaciones y ajustes periódicos
<ul style="list-style-type: none"> <li>Herramienta para preparar planes específicos de prevención del fraude en cada país, hacer un seguimiento y presentar informes sobre ellos (como parte integral de la herramienta institucional ubicada en el espacio de trabajo sobre la presentación de informes anual).</li> </ul>	OSD/DDOC/CIO en consulta con las oficinas descentralizadas	Cuarto trimestre de 2018	Con actualizaciones y ajustes periódicos

## Anexo II: Evaluación del riesgo de fraude - aspectos más destacados

1. Un panorama general de los principales ámbitos evaluados y el nivel de los riesgos residuales:



\*\* Activos, inventario, arrendamientos comerciales de locales y gestión de flotas

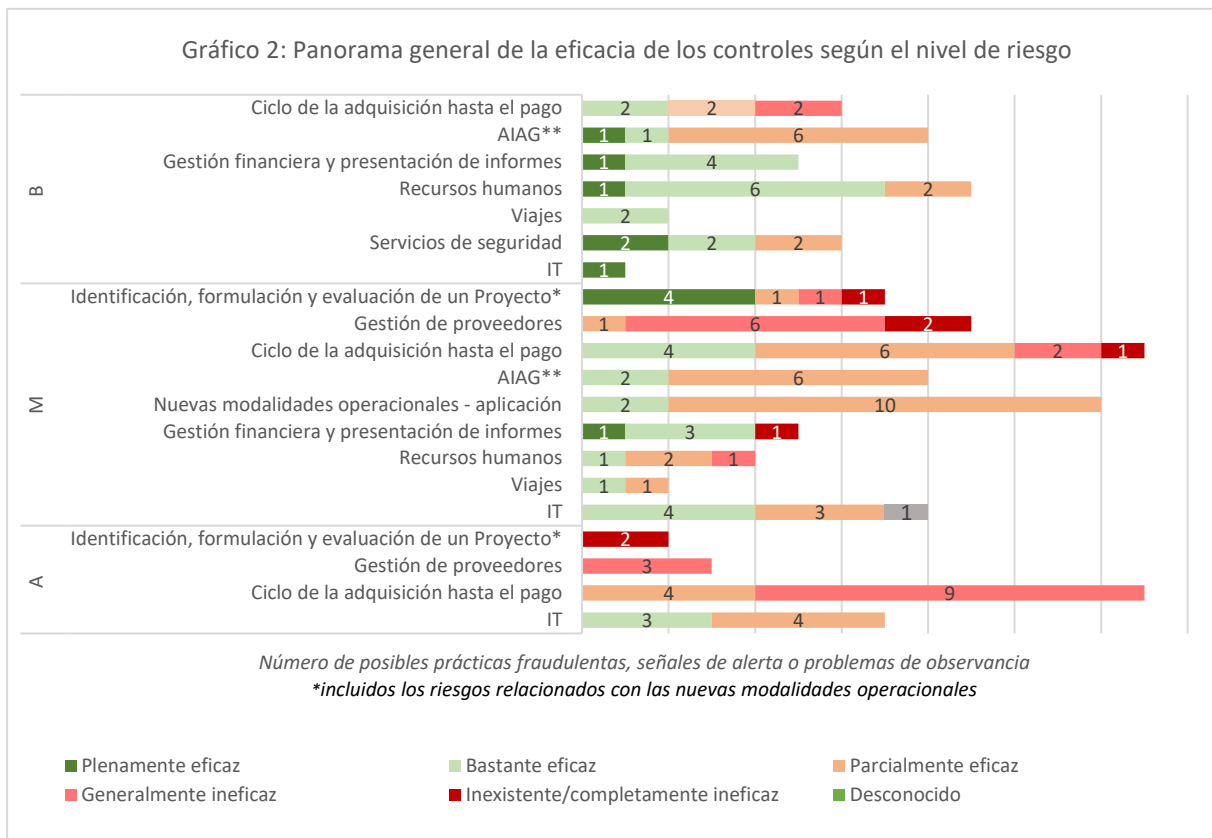
En el **Gráfico 1** se muestra la distribución general de los riesgos en los diferentes ámbitos operativos (marco cronológico de la evaluación: enero-mayo de 2018).

- ◀ Los responsables de las actividades analizaron 10 esferas de riesgo en las funciones operativas (según lo enumerado anteriormente).
- ◀ Se examinaron 130 posibles problemas de cumplimiento, prácticas fraudulentas y señales de alerta (detectados por OIG y los responsables de las actividades), de los cuales 25 se clasificaron como de riesgo residual alto, 68 de riesgo mediano y 37 de riesgo bajo para la Organización. Es importante señalar que las cifras no ponen de manifiesto la importancia relativa en lo que respecta a las repercusiones generales sobre la FAO, sino más bien la sensibilización sobre las prácticas que podrían implantarse (fraudulentas o no intencionales que dan lugar a un entorno propicio para el fraude).
- ◀ Se observó que los riesgos altos se concentraban en el ciclo de la adquisición hasta el pago, las tecnologías de la información (IT), la gestión de proveedores y en la fase de identificación, formulación y evaluación de proyectos (relacionada con las compras y las contrataciones). En la Sección 2 del presente Anexo figura un ejemplo de las mejoras que es necesario realizar.

### Notas:

- Clasificación del riesgo: Hace referencia a un riesgo residual percibido (que aún se mantiene a pesar de los controles que se realizan actualmente) por los responsables de las actividades. Sin embargo, la probabilidad de que existan ciertos riesgos y sus repercusiones pueden diferir según la ubicación, de ahí el riesgo residual conexo.
- Riesgos relacionados con las nuevas modalidades operacionales —transferencias de base monetaria—; una parte importante de los riesgos detectados se aplica a todas las modalidades de ejecución que implican la prestación de asistencia o la distribución de insumos a personas u hogares. Están integrados en otros ámbitos más amplios, como activos, inventario, arrendamientos comerciales de locales y gestión de flotas.

## 2. Panorama general de la eficacia de los controles según el nivel de riesgo.



\*\* Activos, inventario, arrendamientos comerciales de locales y gestión de flotas

En el **Gráfico 2** se presenta el nivel percibido por los responsables de las actividades en cuanto a la eficacia de los controles (en el momento de la evaluación, enero-mayo de 2018) que abordan diversos problemas de observancia y posibles prácticas fraudulentas. A continuación, se enumeran ejemplos de mejoras necesarias o en curso.

### Ámbitos de riesgo bajo (37 posibles prácticas fraudulentas o señales de alerta):

- ◀ En 23 casos los controles se consideraron plenamente eficaces (en seis casos no se necesitaban mejoras) o bastante eficaces (17 casos) y había mejoras planificadas o en curso para mejorar la observancia: capacitación (por ejemplo, en materia de seguridad - falsificación de tarjetas de identificación; viajes internacionales en comisión de servicios) y ampliación de la aplicación de los controles existentes (por ejemplo, finanzas - introducción de transferencias electrónicas de fondos en las Oficinas Descentralizadas).
- ◀ En 12 casos los controles se consideraron parcialmente eficaces, para los que había mejoras planificadas o en curso con miras a: ampliar la aplicación de los controles existentes (por ejemplo, en materia de seguridad - cobertura con televisión en circuito cerrado; en recursos humanos - uso del sistema Taleo para emitir todos los contratos; verificación de referencias de los recursos humanos no funcionarios); reforzar el uso de los sistemas existentes y las herramientas de seguimiento (por ejemplo, en materia de compras y contrataciones - uso del Sistema mundial de gestión de recursos (SMGR)/para las solicitudes de compra o la herramienta de seguimiento de las compras y contrataciones/para la emisión oportuna de las órdenes de compra y los contratos) y definir nuevos sistemas, políticas y procedimientos (por ejemplo, el seguimiento del inventario; la gestión de flotas).

- ◀ En dos casos los controles se consideraron generalmente ineficaces, por lo que se necesitaron una capacitación y una lista de verificación adicionales para mejorar la observancia (en compras y contrataciones - para compradores y funcionarios autorizados con miras a garantizar seguimientos periódicos de la orden de compra, la ejecución del contrato o las autorizaciones de productos fuera de los acuerdos a largo plazo).

#### Ámbitos de riesgo medio (68 posibles prácticas fraudulentas o señales de alerta):

- ◀ En cinco casos los controles se consideraron plenamente eficaces (es decir que se evitó la presentación de informes falsos a los asociados que aportan recursos o se garantizó la selección de socios operativos con las competencias idóneas) y se planificaron algunas mejoras para que la OPIM garantice la observancia de los procedimientos vigentes (por ejemplo, la continuación de la capacitación, la creación de capacidades operacionales para las oficinas descentralizadas y la elaboración de sistemas o herramientas de apoyo).
- ◀ En 17 casos los controles se consideraron bastante eficaces, existiendo la necesidad de algunas mejoras para garantizar el cumplimiento de las normas vigentes (por ejemplo, en materia de recursos humanos - controles por sondeo y ampliación de la lista de proveedores preferidos para que las Oficinas en los países mitiguen el riesgo de emisión de certificados médicos falsos; en OPIM - capacitación, sistemas y herramientas de apoyo; en compras y contrataciones - introducción de la herramienta *InTend* de soluciones y suministro), definir y fortalecer los procedimientos (por ejemplo, activos: para la eliminación de bienes de IT y de seguridad; en IT - por medio de cortafuegos en línea para prevenir el ingreso clandestino a los sistemas).
- ◀ En 30 casos los controles se consideraron parcialmente eficaces con algunas mejoras planificadas o en curso para definir y actualizar los procedimientos y guías existentes (por ejemplo, en las transferencias de base monetaria - nueva Sección 702 del Manual; en compras y contrataciones - para la división de tareas; en materia de recursos humanos - para la remuneración de los servicios prestados; en inventario - custodia temporal de los bienes y su distribución final a los beneficiarios); incremento del uso de las actuales herramientas (por ejemplo, en compras y contrataciones - para hacer seguimiento) o la creación de nuevas herramientas (por ejemplo, un sistema para el seguimiento y la valoración de insumos); mejora de las capacidades y la sensibilización para incrementar la observancia de las normas vigentes (para viajes locales, gestión y sanción de proveedores - notificación de casos sospechosos).
- ◀ En 10 casos los controles se percibieron como generalmente ineficaces (10), para los cuales se necesitaron mejoras dirigidas a abordar las carencias en materia de conocimientos y aptitudes (por ejemplo, en compras y contrataciones - preparación de las solicitudes de compra y suministro); directrices y procedimientos (por ejemplo, en recursos humanos - cotejo con los OSR y la duplicación de prestaciones a los funcionarios) o el fortalecimiento del uso de las actuales herramientas del sistema (por ejemplo, para el seguimiento de las compras y contrataciones).
- ◀ En cinco casos los controles se percibieron como ineficaces o ausentes y se necesitaron mejoras para abordar las deficiencias en los procedimientos, las directrices (en compras y contrataciones - subcontratación; gestión de los tipos de cambio para las intervenciones en efectivo) y los conocimientos (registro y verificación de proveedores).
- ◀ Hay un caso, relacionado con las IT, del que se desconoce hasta el momento la eficacia de los controles (controles para abordar el riesgo de manipulación de datos en los sistemas, que obligan a los responsables de las políticas a asignar privilegios de acceso operativo en función de la necesidad de conocimiento).

**Ámbitos de riesgo alto (25 posibles prácticas fraudulentas o señales de alerta):**

- ◀ En tres casos los controles se percibieron como bastante eficaces (ámbito de las IT) y hubo que realizar algunas mejoras en las políticas y medidas (políticas relativas a la escalada de privilegios para mitigar los riesgos internos o el uso de cortafuegos de aplicaciones web para amenazas externas).
- ◀ En ocho casos los controles se consideraron parcialmente eficaces (en compras y contrataciones y en IT) y las mejoras necesarias eran principalmente para abordar las carencias en materia de sensibilización y conocimientos sobre normas y procedimientos (por ejemplo, la planificación de las compras y contrataciones/las solicitudes de compra tardías/las autorizaciones necesarias) e introducir más controles en el ámbito de las IT (autenticación de múltiples factores para prevenir el riesgo de acceso externo no autorizado al sistema).
- ◀ En 12 casos los controles se percibieron como sumamente ineficaces (en la adquisición hasta el pago y la gestión de proveedores) y surgió la necesidad de abordar: i) las carencias en materia de comprensión y aplicación de las normas y los procedimientos (por ejemplo, las aprobaciones de solicitudes de compra; las modalidades de suministro y licitación); ii) las deficiencias en las herramientas de seguimiento o en la capacidad de garantizar su uso más sistemático (por ejemplo, la solución de contratación electrónica de suministros que actualmente se está poniendo en práctica; la utilización de tableros de indicadores para el seguimiento de la observancia).
- ◀ En dos casos los controles se percibieron como ineficaces o ausentes (identificación, formulación y evaluación de un proyecto), para los cuales se requirió orientación adicional y la definición de requisitos normativos relativos a las actividades de compras y contrataciones.