



World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

Junta Ejecutiva
Período de sesiones anual
Roma, 10-14 de junio de 2019

Distribución: general

Tema 6 del programa

Fecha: 8 de mayo de 2019

WFP/EB.A/2019/6-F/1

Original: francés

Asuntos financieros, presupuestarios y de recursos
Para examen

Los documentos de la Junta Ejecutiva pueden consultarse en el sitio web del PMA (<https://executiveboard.wfp.org/es>).

Informe del Auditor Externo sobre prevención y detección del fraude y respuesta al mismo

Proyecto de decisión*

La Junta toma nota del documento titulado "Informe del Auditor Externo sobre prevención y detección del fraude y respuesta al mismo" (WFP/EB.A/2019/6-F/1) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.A/2019/6-F/1/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas por sus miembros durante los debates.

* Se trata de un proyecto de decisión. Si desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento relativo a las decisiones y recomendaciones que se publica al finalizar el período de sesiones.

Coordinador del documento:

Sr. R. Bellin
Director de la Oficina del Auditor Externo
Tel.: 066513-2392

Cour des comptes
FRANCE



AUDITORÍA EXTERNA DEL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS

INFORME DE AUDITORÍA

PREVENCIÓN Y DETECCIÓN
DEL FRAUDE Y RESPUESTA AL MISMO

Ejercicio económico de 2018

REFERENCIA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE FRANCIA: PMA-2018-8



ÍNDICE

RESUMEN.....	4
I. OBJETIVOS, ALCANCE Y ENFOQUE DE LA AUDITORÍA	5
II. LISTA DE RECOMENDACIONES.....	9
III. INTRODUCCIÓN	10
IV. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES.....	12
1. Marco de la política de lucha contra el fraude y la corrupción.....	12
1.1 Enfoque general	12
1.2 Exposición aparente al fraude.....	14
2. Ciclo de aplicación de la política de lucha contra el fraude y la corrupción	16
2.1 Prevención.....	16
2.1.1 Declaraciones preventivas.....	16
2.1.2 Capacitación.....	20
2.1.3 Control interno.....	21
2.2 Detección	25
2.2.1 Controles de proceso	25
2.2.2 Control y supervisión	28
2.2.3 Notificación de los casos de fraude	29
2.3 Tratamiento.....	32
2.3.1 Investigación	32
2.3.2 Estimación del monto del fraude.....	35
2.3.3 Comunicación sobre el fraude	36
2.4 Reparación.....	37
2.4.1 Sanciones.....	37
2.4.2 Recuperación	38
3. Lecciones por aprender.....	39
3.1 Sobre la estrategia aplicada	39
3.2 Sobre el costo de la política	41
3.3 Sobre la distribución de responsabilidades.....	41
V. AGRADECIMIENTOS.....	42
Anexo I: Opiniones de los directores sobre el terreno	43
Anexo II: Lucha contra el fraude y la corrupción en los 20 países más vulnerables en los que opera el PMA.....	44
Anexo III: Estimación del costo de la política de lucha contra el fraude y la corrupción para 2016-2019 (en dólares).....	45
Anexo IV: Panorama general de las realizaciones del PMA en relación con el control interno de la lucha contra el fraude.....	46

RESUMEN

El Programa Mundial de Alimentos estableció su marco actual de lucha contra el fraude en mayo de 2015, cuando la Junta Ejecutiva adoptó una nueva política de lucha contra el fraude y la corrupción. La definición de comportamiento fraudulento por la que se rige el PMA se ajusta a la de la mayoría de las organizaciones internacionales y es coherente con las normas internacionales de auditoría. Sin embargo, en la práctica, puede resultar difícil distinguir el fraude de otras acciones reprobables, como el robo. Además, la población interesada por la nueva política no incluye a todos los asociados del PMA, dado que no se dirige explícitamente a los donantes no gubernamentales ni a los beneficiarios.

El monto de los fraudes experimentados por el PMA, cifrado en 141.198 dólares EE.UU. en 2017 y en 747.286 dólares en 2018, parece ser bajo. Estos valores son inferiores a los observados en organizaciones internacionales de dimensiones y mandato similares. Sin embargo, por la naturaleza misma de su actividad, los territorios en los que opera y las situaciones de emergencia en las que actúa, el PMA es un organismo muy expuesto al riesgo de fraude.

El Auditor Externo considera que el PMA dispone de cierto margen de maniobra para hacer que esta política sea más operativa, haciendo frente a las causas de la insuficiente notificación de los casos de fraude y reforzando las medidas que adopta en todas las etapas del ciclo: prevención, detección y respuesta.

En lo que respecta a la prevención, es necesario que el PMA sensibilice más a los actores internos y externos (funcionarios, consultores, proveedores, asociados cooperantes) aplicando medidas específicas de diligencia debida contra el fraude cuando se formalicen las relaciones contractuales. La sensibilización sobre el fraude también debería abarcar el fortalecimiento de la detección de los conflictos de intereses, así como actividades de capacitación más eficaces. Además, debería prestarse especial atención al fortalecimiento de los controles internos (registros de riesgos, cartas de representación y declaraciones de fiabilidad) en todos los niveles del PMA.

La capacidad de detección, que es sin duda la prioridad, se puede mejorar extendiendo las evaluaciones del riesgo de fraude a los procesos y países más expuestos; reforzando el seguimiento, en particular a través de los sistemas de información; desarrollando la capacidad de los asociados cooperantes para rendir cuenta de los casos de fraude, y velando por que se remitan a la Sede los casos señalados por los mecanismos de notificación de fraudes.

En lo que respecta a la gestión del fraude, y para evitar el riesgo de sobrecargar a la Oficina de Inspección e Investigaciones, sobre todo si el número de casos de sospecha de fraude está destinado a aumentar, el Auditor Externo recomienda delegar en el personal directivo responsable la facultad de realizar investigaciones sobre los casos menos complejos o que impliquen sumas de dinero aparentemente pequeñas, manteniendo al mismo tiempo la obligación de informar de todos los casos de fraude, independientemente de las sumas comprometidas, al Inspector General. Además, a fin de gestionar su exposición al riesgo de fraude, el Programa debería tratar de estimar mejor las repercusiones financieras de los casos de fraude.

Por último, para mejorar la aplicabilidad de la política de lucha contra el fraude y la corrupción, deberían adoptarse posiciones y estrategias conjuntas con otros organismos de las Naciones Unidas en los países más expuestos.

Estas medidas deberían permitir al PMA combatir con mayor eficacia el fraude y la corrupción.

I. OBJETIVOS, ALCANCE Y ENFOQUE DE LA AUDITORÍA

1. De conformidad con nuestras cartas de notificación, de fechas 21 de junio y 20 de diciembre de 2018, un equipo de cinco auditores realizó comprobaciones en la sede del PMA en Roma en dos etapas: del 16 al 20 de julio de 2018 y del 21 de enero al 1 de febrero de 2019. Dichas comprobaciones se complementaron con dos auditorías provisionales en la Sede, realizadas los días 16 y 17 de octubre y 22 y 23 de noviembre de 2018. Además, todas las auditorías sobre el terreno previstas en las oficinas sobre el terreno¹ durante el ejercicio económico 2018-2019 contribuyeron a la preparación del presente informe. El objetivo de esta auditoría era examinar la política de prevención y detección del fraude y de respuesta a él en el PMA.

2. Por decisión de la Junta Ejecutiva de fecha 10 de noviembre de 2015, y en virtud del Artículo 14.1 del Reglamento Financiero del PMA, la labor de auditoría externa del PMA se encomendó al Primer Presidente del Tribunal de Cuentas de Francia (*Cour des comptes*) para el período comprendido entre el 1 de julio de 2016 y el 30 de junio de 2022.

3. El mandato del Auditor Externo se especifica en el Artículo XIV del Reglamento Financiero del PMA y en el anexo correspondiente, así como en la solicitud de candidaturas para el puesto de Auditor Externo. La solicitud de candidaturas, junto con la oferta de servicios del Tribunal de Cuentas, en particular su oferta técnica detallada aprobada por la Junta, constituyen las atribuciones del mandato.

4. El Auditor Externo es responsable de comprobar los estados financieros del PMA (Artículo 14.1 del Reglamento Financiero) y de formular observaciones, si así lo desea, acerca de la eficacia de los procedimientos financieros, el sistema de contabilidad, los controles financieros internos y, en general, la administración y gestión del PMA (Artículo 14.4 del Reglamento Financiero).

5. De conformidad con el Artículo 3.1 del Reglamento Financiero, el Director Ejecutivo es responsable de la gestión financiera de las actividades del PMA, de la cual rinde cuentas a la Junta.

6. Se preparó una carta de encargo con la entonces Directora Ejecutiva para garantizar que, de conformidad con las normas internacionales de auditoría, las obligaciones respectivas de la dirección y el Auditor Externo se entendieran claramente. Además, antes de cada auditoría, el Auditor Externo informa a la Secretaría sobre el alcance de las comprobaciones que llevará a cabo.

7. El presente informe se enmarca en el plan de trabajo anual presentado por el Auditor Externo a la Junta Ejecutiva del PMA en su segundo período de sesiones ordinario, celebrado en noviembre de 2018, en el que se describen las actividades de auditoría previstas para el período comprendido entre julio de 2018 y junio de 2019. De conformidad con su mandato, el Auditor Externo debe presentar cada año un informe de auditoría sobre los estados financieros del PMA (que se presenta a la Junta para su aprobación), acompañado de un dictamen sobre las cuentas, dos informes sobre las realizaciones y la regularidad de la gestión del PMA, también denominados “informes de auditoría de los resultados” (que se presentan a la Junta para su examen) y ocho cartas sobre asuntos de gestión redactadas después de las visitas a las oficinas sobre el terreno (despachos regionales y oficinas en los países). El Auditor Externo también valida el proyecto de informe anual sobre el estado de aplicación de sus recomendaciones anteriores, que la Secretaría presenta a la Junta para su examen.

¹ Despachos regionales de Ciudad de Panamá y Nairobi y oficinas del PMA en Bangladesh, Guatemala, Haití, Jordania, la República Unida de Tanzania y Uganda.

8. La auditoría de la política de lucha contra el fraude y la corrupción se llevó a cabo de conformidad con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) sobre las auditorías de resultados y las auditorías de cumplimiento, el Reglamento Financiero del PMA y las atribuciones adicionales que figuran en el anexo de dicho reglamento. Estas normas exigen al Auditor Externo que cumpla las normas deontológicas pertinentes, aplique su juicio profesional y demuestre un pensamiento crítico durante la auditoría.

9. Los objetivos principales de la auditoría consistían en:

- comprobar la conformidad del enfoque del PMA con las normas internacionales relativas a la definición, prevención y detección del fraude y la corrupción;
- garantizar la correcta determinación de los principales sectores afectados por el fraude;
- examinar las causas del escaso número de casos de fraude o de sospecha de fraude señalados cada año en el informe sobre los estados financieros;
- comprobar si los instrumentos de detección del fraude establecidos por el PMA ofrecen garantías razonables de que se detectan todos los casos de fraude importantes;
- garantizar que los recursos y medios asignados a combatir el fraude sean adecuados.

10. Cada una de las observaciones y recomendaciones se trató con el personal pertinente, en particular con el personal de la Dirección de Gestión Global de Riesgos (RMR). La reunión de cierre de la auditoría se celebró el 1 de febrero de 2019 en presencia del Director de la RMR, el Director Ejecutivo Adjunto, el Director de la Dirección de Finanzas y Tesorería (RMF) y el Director de Auditoría Interna de la Oficina del Inspector General (OIG). La Secretaría confirmó la validez de los hechos expuestos. En el presente informe se tienen plenamente en cuenta sus observaciones y respuestas, formuladas por escrito el 15 de marzo de 2019 y, en el caso de la Inspectora General, el 21 de marzo de 2019².

11. En las auditorías realizadas de conformidad con las normas internacionales, los resultados y el cumplimiento se examinan basándose en criterios adecuados y se analizan las causas de cualquier discrepancia con respecto a tales criterios. El objetivo es responder a las principales preguntas de la auditoría y recomendar mejoras. El primer paso de la auditoría consiste en delimitar el asunto considerado, es decir, la información o actividad que se ha de evaluar. Este asunto puede adoptar muchas formas y tener características diferentes en función del objetivo de la auditoría. Para ser apropiado, dicho asunto se debe poder definir a fin de evaluarlo de manera coherente en función de los criterios y ser objeto de procedimientos destinados a reunir pruebas de auditoría suficientes y apropiadas en apoyo del dictamen o conclusión de la auditoría³.

12. En general, el Auditor Externo de las organizaciones públicas contribuye a la lucha contra el fraude. Según el párrafo 47 de la ISSAI 100, el Auditor Externo debe incluir el riesgo de fraude en sus controles⁴. Además, como se recuerda en el anexo del Reglamento Financiero (párrafo 6), citado en la política de lucha contra el fraude y la corrupción de mayo de 2015⁵, el Auditor Externo debe informar a la Junta Ejecutiva de “casos de fraude real o presunto”.

² La fecha límite para las respuestas era el 15 de marzo y el informe final se debía presentar a la Secretaría de la Junta el 29 de marzo.

³ Norma ISSAI 100, párrafos 22 y 26.

⁴ “Auditors should identify and assess the risks of fraud relevant to the audit objectives. Auditors should make enquiries and perform procedures to identify and respond to the risks of fraud relevant to the audit objectives” (Los auditores deben determinar y evaluar los riesgos de fraude relacionados con los objetivos de la auditoría. Los auditores deben hacer averiguaciones y aplicar procedimientos para determinar los riesgos de fraude relacionados con los objetivos de la auditoría y responder a ellos).

⁵ Política de lucha contra el fraude y la corrupción de 2015, párrafo 24.

13. El objetivo específico de esta auditoría era determinar si los mecanismos de control interno del PMA, en particular su política de lucha contra el fraude y la corrupción, le permitían prevenir eficazmente las irregularidades que pudieran ser perjudiciales para su desempeño.

14. Para evaluar la calidad de la política de lucha contra el fraude y la corrupción aplicada, el Auditor Externo preparó una clasificación lógica de los objetivos subyacentes perseguidos por el PMA, que incluía objetivos inmediatos, operacionales y estratégicos. Para la consecución de estos tipos de objetivo, los programas se centran en la obtención de efectos de diferente índole: los objetivos inmediatos se traducen en logros fácticos; los objetivos operacionales implican la obtención de resultados que requieren una evaluación más cualitativa, y los objetivos estratégicos se manifiestan por medio de impactos previstos a largo plazo, cuyo análisis tiene más relación con la evaluación. Los logros, los resultados y los efectos previstos definidos en el marco lógico constituyen los criterios básicos para la evaluación de las realizaciones de la política. El grado de complejidad que comporta la evaluación del logro de los objetivos varía según su orden de importancia y, en algunos casos, especialmente en lo que se refiere a sus efectos últimos, a menudo supera los límites de una auditoría de los resultados y se inclina más hacia una evaluación.

15. El enfoque de un programa basado en un marco lógico de objetivos se puede resumir como se indica a continuación.

Cuadro 1: Objetivos de la política del PMA de lucha contra el fraude y la corrupción⁶

Objetivos inmediatos	Objetivos operacionales	Objetivos estratégicos
<ul style="list-style-type: none"> • Disponer de una definición de fraude adecuada a las actividades • Realizar una evaluación del riesgo de fraude y un análisis del nivel de riesgo aceptado • Establecer una política de lucha contra el fraude y la corrupción y un plan de acción para combatir el fraude • Incluir la lucha contra el fraude en el control interno y la gestión de riesgos, y el riesgo de fraude en el registro de riesgos • Establecer una estructura para coordinar la política de lucha contra el fraude y la corrupción • Aplicar el modelo de las “tres líneas de defensa” para prevenir el fraude • Sensibilizar y capacitar al personal y responsabilizar al personal directivo • Desarrollar un sistema de prevención de conflictos de intereses • Establecer los procesos de diligencia debida para la contratación, los contratos y las adquisiciones (declaraciones, cláusulas uniformes, etc.) • Aplicar medidas preventivas y adoptar un enfoque proactivo • Establecer normas claras sobre la detección y comunicación de los casos de fraude (procedimientos, personas de contacto, etc.) • Establecer un mecanismo para proteger a los denunciantes • Llevar a cabo actividades de inspección, investigación y tratamiento de errores de forma rápida, objetiva e independiente • Establecer regímenes de sanciones, métodos de notificación a las autoridades locales y medidas compensatorias en casos de fraude comprobado 	<ul style="list-style-type: none"> • Definir, prevenir, detectar y sancionar eficazmente el fraude • Mostrar y difundir datos convincentes relativos al fraude • Elaborar un enfoque del riesgo de fraude que tenga en cuenta los contextos locales de intervención, los procesos y las actividades • Actuar dentro de la legalidad y con regularidad • Coordinar de manera coherente la política de lucha contra el fraude y la corrupción con las demás políticas pertinentes (control interno y gestión de riesgos) • Disponer de suficientes recursos humanos y materiales para luchar eficazmente contra el fraude • Aumentar el nivel de vigilancia del personal y su capacidad para prevenir y gestionar el riesgo de fraude • Aclarar las funciones y responsabilidades de los actores • Garantizar que no haya tentaciones que induzcan al fraude o la corrupción a las partes interesadas • Seleccionar empleados y asociados dignos de confianza y cooperativos • Garantizar que la redacción y el seguimiento de los informes relacionados con los casos de fraude se lleven a cabo en un plazo razonable • Reparar los posibles daños relacionados con el fraude (recuperación de las sumas en cuestión, etc.) • Cooperar con los organismos de las Naciones Unidas, los países anfitriones y las autoridades locales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Luchar eficazmente contra el fraude a todos los niveles y reducir el número de casos • Reducir los riesgos regulatorios y legales de incumplimiento • Preservar la credibilidad y la reputación del PMA • Cumplir las normas internacionales de probidad y de tratamiento del fraude • Actuar con arreglo a los principios de transparencia y rendición de cuentas • Demostrar una verdadera cultura global de lucha contra el fraude y la aplicación del principio de tolerancia cero • Rendir cuentas a los donantes • Proteger los recursos, minimizar y subsanar las pérdidas financieras • Reforzar la eficacia, fiabilidad y resiliencia de las operaciones • Garantizar un trato justo a los beneficiarios • Establecer una relación de confianza con el personal, los contratistas, los asociados, los países anfitriones y otras partes interesadas
Logros	Resultados	Impactos previstos

Fuente: Auditor Externo.

⁶ El Auditor Externo tuvo en cuenta todos los objetivos que, en su opinión, pueden contribuir a la prevención, detección y tratamiento del fraude, aunque no estén específicamente destinados a tal fin. Lo mismo se aplica a la prevención de conflictos de intereses.

II. LISTA DE RECOMENDACIONES

16. Las recomendaciones se clasifican por orden de prioridad:

- **Prioridad 1.** Cuestión fundamental, que requiere la atención inmediata de la dirección.
- **Prioridad 2.** Cuestión de control menos urgente que la dirección debe abordar.
- **Prioridad 3.** Cuestión respecto de la cual los controles se podrían mejorar y que se ha señalado a la atención de la dirección.

Esfera	Prioridad	Recomendaciones
Recursos humanos	2	Recomendación 1. El Auditor Externo recomienda que se incluyan medidas específicas de diligencia debida para la lucha contra el fraude en los procedimientos operativos estándar relativos a la contratación de personal y consultores, que son actualmente objeto de revisión.
Compras	2	Recomendación 2. El Auditor Externo recomienda que se establezca un umbral o criterios por encima de los cuales el PMA proceda con la diligencia debida antes de añadir a un proveedor estratégico a la lista de reserva con el fin de evaluar la madurez de su sistema de lucha contra el fraude.
Conflictos de intereses	2	Recomendación 3. El Auditor Externo recomienda que se mejore la eficacia del proceso anual de declaración de los conflictos de intereses, garantizando en particular un mejor control del grupo destinatario, reduciendo los plazos de declaración y de procesamiento y sancionando los retrasos excesivos.
Conflictos de intereses	3	Recomendación 4. El Auditor Externo recomienda que se informe al personal directivo, de manera confidencial y adecuada, de los presuntos casos de conflicto de intereses y de fraude relacionados con el personal que está bajo su responsabilidad.
Gestión de riesgos	1	Recomendación 5. El Auditor Externo recomienda que se normalice el tratamiento del fraude en los registros de riesgos de las oficinas sobre el terreno y de la Sede.
Gestión de riesgos	3	Recomendación 6. El Auditor Externo recomienda que la red de funcionarios capacitados en la política de lucha contra el fraude se amplíe a las oficinas sobre el terreno más expuestas a riesgo (despachos regionales y oficinas en los países) y se extienda a las direcciones de la Sede.
Gestión de riesgos	1	Recomendación 7. El Auditor Externo recomienda que se elaboren directrices sobre la realización de evaluaciones del riesgo de fraude que abarquen los procesos (tecnología de la información, transferencias de base monetaria, organizaciones no gubernamentales, etc.) y los países (Yemen, Turquía, etc.) más expuestos a riesgo.
Asociados cooperantes	2	Recomendación 8. El Auditor Externo recomienda que se mejore la sensibilización de los asociados cooperantes sobre su obligación contractual de señalar todos los presuntos casos de fraude mediante la elaboración de documentos de orientación que las oficinas en los países puedan utilizar cuando impartan capacitación a sus asociados. En particular, estos documentos deberían hacer hincapié en las condiciones de uso de la línea directa confidencial para la notificación de casos.

Esfera	Prioridad	Recomendaciones
Notificación de fraudes	1	Recomendación 9. El Auditor Externo recomienda que se establezcan mecanismos locales de notificación de casos de fraude (mecanismos de denuncia y retroinformación, entre otros) en todas las oficinas sobre el terreno, y que se vele por que todas las denuncias de fraude sean tratadas eficazmente por las oficinas y se comuniquen a la Sede.
Notificación de fraude	2	Recomendación 10. El Auditor Externo recomienda que se elabore un manual para los directores sobre el terreno a fin de determinar los criterios para la notificación de los casos de fraude.
Investigaciones	1	Recomendación 11. El Auditor Externo recomienda que se delegue en los directores responsables el procesamiento de las denuncias de fraude poco complejas y cuyo monto no supere un determinado umbral, manteniendo la obligación de informar a la Oficina de Inspecciones e Investigaciones.
Investigaciones	2	Recomendación 12. Para mejorar la gestión interna del riesgo de fraude, el Auditor Externo recomienda que cada investigación de fraude se asocie con una estimación de sus repercusiones financieras basada en una metodología establecida con el Departamento de Gestión de Recursos.
Coordinación interinstitucional	3	Recomendación 13. El Auditor Externo recomienda que se establezca, para los directores en los países más expuestos al riesgo de fraude y corrupción, el objetivo de adoptar posiciones y estrategias comunes a nivel de los equipos de las Naciones Unidas en los países.

III. INTRODUCCIÓN

17. El PMA estableció su actual marco de lucha contra el fraude en mayo de 2015, cuando la Junta Ejecutiva adoptó una política de lucha contra el fraude y la corrupción⁷ que aún estaba en vigor en el momento de la auditoría. La política del PMA de lucha contra el fraude y la corrupción se basa en una circular anterior aprobada por la Junta Ejecutiva en noviembre de 2010. Aunque se redefinió en abril de 2015, mantiene el principio de “tolerancia cero”. Para contrarrestar la creciente exposición al riesgo de fraude, el PMA estableció una organización y unos procedimientos que la Dependencia Común de Inspección (DCI) consideró especialmente detallados en su informe de 2016 sobre el fraude en el sistema de las Naciones Unidas⁸. Desde entonces, el PMA ha dedicado una cuantía cada vez mayor de sus recursos a esta política.

18. El PMA respondió a las conclusiones que figuran en el informe de la DCI con una actualización de la política de lucha contra el fraude y la corrupción presentada en febrero de 2017⁹. De las 16 recomendaciones formuladas por la DCI, el PMA consideró que, a esa fecha, la mayoría de ellas ya se habían aplicado;¹⁰ las dos que aún faltaban se aplicaron, al menos en parte, en el primer semestre de 2018:

- **la evaluación del riesgo de fraude** (recomendación 5), que permite diferenciar entre los procesos, funciones y actividades en cuestión y definir las medidas de mitigación, que debía aplicarse durante el primer trimestre de 2017¹¹, no se completó

⁷ Política de lucha contra el fraude y la corrupción (WFP/EB.A/2015/5-E/1), difundida en la circular de la Directora Ejecutiva OED2015/019, de 9 de octubre de 2015.

⁸ Prevención y detección del fraude y respuesta a él en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2016/4).

⁹ Informe de actualización sobre la política de lucha contra el fraude y la corrupción (WFP/EB.1/2017/11-B/1).

¹⁰ *Ibidem*, párrafo 62.

¹¹ *Ibidem*, párrafo 70.

hasta principios de 2018¹² y solo se ocupó de cuatro procesos considerados de alto riesgo¹³;

- **la formulación de un plan de acción de lucha contra el fraude** (recomendación 6), prevista para septiembre de 2017¹⁴, dio lugar a la preparación de un proyecto para 2018-2020 en la primavera de 2018, cuya última versión data de julio de 2018.

19. La tarea de formular esta política fue confiada principalmente a la OIG, que retuvo esta responsabilidad hasta 2015. La tarea se transfirió luego al Departamento de Gestión de Recursos (RM) para cumplir con los principios generales de control interno y la Carta de la OIG, en la que se estipula que la OIG no debe asumir ninguna responsabilidad en materia de gestión¹⁵.

20. En sus anteriores auditorías de resultados, el Auditor Externo ya había abordado la cuestión de la prevención y detección del fraude y había formulado tres recomendaciones al respecto.

Control interno	1	Recomendación 13. El Auditor Externo recomienda que las oficinas en los países informen sistemáticamente a la Oficina del Inspector General de todas las pérdidas respecto de las cuales haya sospechas razonables de que son casos de fraude.
Control interno	2	Recomendación 14. El Auditor Externo recomienda que las pérdidas que puedan constituir casos de fraude se consignen y sean objeto de seguimiento a nivel local por medio de cuadros recapitulativos, y que se trasmita al Jefe de Finanzas y al Auditor Externo un informe resumido al respecto.

Fuente: Informe del Auditor Externo sobre la descentralización (WFP/EB.A/2017/6-G/1*, de 2 de junio de 2017).

Preparación para situaciones de emergencia	1	Recomendación 3. El Auditor Externo recomienda que se amplíe el alcance de las medidas de preparación, en particular mediante: [...] c) la incorporación, en los registros de riesgos, de las medidas de mitigación específicas para los riesgos de fraude y pérdidas que puedan plantearse en una situación de emergencia.
--	---	--

Fuente: Informe del Auditor Externo sobre el aumento y la reducción del nivel de recursos en las operaciones de emergencia (WFP/EB.A/2018/6-H/1, de 11 de mayo de 2018).

21. En junio de 2018, el Auditor Externo acordó dar por aplicadas las recomendaciones 13 y 14 del informe sobre la descentralización, considerando que tendría la oportunidad de verificar el funcionamiento de los mecanismos de denuncia de casos de fraude durante la presente auditoría. El Auditor Externo considera que se deben realizar mayores esfuerzos para que los casos de fraude se notifiquen de manera sistemática y formula nuevas recomendaciones a este respecto (véase la lista de recomendaciones que figura en el capítulo II). La recomendación 3 del informe sobre el aumento y la reducción del nivel de recursos en las operaciones de emergencia se estaba aplicando en el momento de la presente auditoría.

22. Para obtener **datos comparativos**, el Auditor Externo aprovechó los debates celebrados en diciembre de 2018 en Nueva York por el Grupo de Auditores Externos de las Naciones Unidas, los organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía

¹² WFP *Fraud Risk Assessment Advisory Assurance Report* AA.2018.01, abril de 2018.

¹³ Gestión de activos, terceros, transferencias de base monetaria y riesgos de la cadena de suministro.

¹⁴ Resumen de la labor del primer período de sesiones ordinario de 2017 de la Junta Ejecutiva, párrafos 134 a 136.

¹⁵ Informe anual del Inspector General (WFP/EB.A/2015/6-F/1): "La OIG no tiene ninguna responsabilidad o autoridad operacional directa respecto de ninguna de las actividades examinadas".

Atómica (conocido como el “Grupo de las Naciones Unidas”) y visitó la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) el 21 de diciembre de 2018.

23. En enero de 2019, realizó una **encuesta por medio de un cuestionario a los directores de los despachos regionales y de las oficinas en los países** para recabar sus opiniones sobre la aplicación de la política de lucha contra el fraude y la corrupción, que recibió una tasa de respuesta satisfactoria (47 %). Los resultados de esta encuesta se presentan en el anexo I de este informe.

24. Muchos interlocutores internos y externos del PMA se sorprendieron, a pesar de la existencia de una política integral, del **bajo nivel de pérdidas relacionadas con el fraude registradas por el PMA** y barajaron la hipótesis de que se notificaran de manera sistemática menos casos de fraude de los que se producen efectivamente.

25. El presente informe de auditoría tiene como objetivo prioritario comprobar la hipótesis de que se notifiquen de manera sistemática menos casos de fraude de los que se producen efectivamente y comprender las causas de ello mediante el análisis de cada una de las etapas del **ciclo de tratamiento del fraude**: definición, prevención, detección, tratamiento, sanción y reparación. Sobre esta base, el objetivo del informe es formular recomendaciones sobre la puesta en práctica de una política de lucha contra el fraude y la corrupción cuyos principios no se cuestionen.

IV. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

1. Marco de la política de lucha contra el fraude y la corrupción

1.1 Enfoque general

26. Como en la mayoría de las organizaciones internacionales, la política del PMA de lucha contra el fraude y la corrupción se inspira en los **instrumentos conceptuales del sector de la lucha contra el fraude** elaborados por las principales asociaciones de auditores privados (el Instituto de Auditores Internos y la Asociación de Examinadores de Fraude Certificados [ACFE]). Estos instrumentos tienen por objeto mejorar las estrategias de prevención, detección, tratamiento y reparación de un fenómeno que afecta por término medio al 5 % de los presupuestos de las principales organizaciones, según la ACFE¹⁶, o a entre el 1 % y el 5 % de sus recursos, según la DCI.

27. Los términos “fraude” y “corrupción”, así como los términos conexos de “colusión”, “coacción” y “obstrucción”¹⁷, se especifican en la política de lucha contra el fraude y la corrupción formulada en mayo de 2015. Además, abarcan una amplia gama de riesgos, prácticas fraudulentas por acción u omisión y posibles autores del fraude. Según la definición del PMA, por **fraude** se entiende toda acción u omisión, incluida la falsa declaración, por la que deliberadamente se induzca o pretenda inducir a error a otra parte para obtener una ventaja financiera o de otra índole, o de eludir una obligación, para beneficiar a quien comete el fraude o a una parte vinculada¹⁸. Por **corrupción**, que es una forma de fraude, se entiende el acto de ofrecer, dar, recibir o solicitar, directa o indirectamente, algo de valor para influir de manera indebida en la actuación de otra parte, o bien la tentativa de actuar de esta forma¹⁹.

¹⁶ ACFE, *Report to the Nations, 2018 Global Study on Occupational Fraud and Abuse*, abril de 2018.

¹⁷ Estos dos términos se añadieron en 2015 a los otros tres que figuraban en la definición original aprobada por la Junta Ejecutiva en noviembre de 2010 (WFP/EB.2/2010/4-C/1). Retoman la definición proporcionada en septiembre de 2006 por las principales instituciones financieras internacionales (*Uniform Framework for Preventing and Combating Fraud and Corruption*).

¹⁸ Política de lucha contra el fraude y la corrupción (WFP/EB.A/2015/5-E/1).

¹⁹ *Ibidem*.

28. La **definición de comportamiento fraudulento** por la que se rige el PMA **se ajusta a la de la mayoría de las organizaciones internacionales**²⁰ y es coherente con la que figura en las normas internacionales de auditoría²¹. Es similar a la señalada por el Auditor Externo en la consulta con los auditores externos de otras 11 organizaciones internacionales en el marco del Grupo de Auditores Externos de las Naciones Unidas²².

29. En principio, esta política afecta al **personal del PMA de todas las categorías**²³, **así como a terceros del PMA**, independientemente de su condición (proveedores, asociados cooperantes, etc.). Sin embargo, su alcance no se extiende a todos sus asociados y no se basa en la distinción que hace la ACFE entre fraude interno y externo²⁴. En primer lugar, no se hace referencia explícita a los **donantes no estatales**²⁵. En segundo lugar, no se menciona a **los beneficiarios** como posibles autores de fraude contra el PMA²⁶.

30. A veces es difícil establecer la diferencia entre fraude y robo. Según el informe anual presentado a la Junta Ejecutiva, el importe total de las pérdidas del PMA relacionadas con los robos ascendió a 845.514 dólares en 2016 y a 1.135.129 dólares en 2017 (4,68 % y 8,84 % del total de esas pérdidas, respectivamente²⁷). Sin embargo, el importe total de las pérdidas relacionadas con el uso indebido de la ayuda alimentaria ascendía a 196.590 dólares en los memorandos enviados por la OIG al Jefe de Finanzas para los años 2016 a 2018. Como señaló el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido en un informe sobre el PMA de junio de 2017, este monto parece muy bajo, teniendo en cuenta el contexto de las intervenciones del PMA y que las modalidades de transporte y distribución se delegan a menudo en los asociados cooperantes, cuyos controles no pueden ser por naturaleza iguales a los que el PMA ejerce sobre sus propios servicios. La dificultad a la hora de diferenciar entre fraude y robo (ya que el robo puede realizarse de manera fraudulenta) puede ser uno de los factores que contribuyen a que se notifiquen menos casos de fraude que los efectivos cuando las pérdidas se consideran simples casos de robo sin que se lleve a cabo una investigación previa. Según las directrices para las investigaciones de 2016, la responsabilidad de diferenciar entre fraude y robo recae, en principio, en la Oficina de Inspecciones e Investigaciones (OIGI), lo que implica que las oficinas sobre el terreno, en caso de duda sobre la naturaleza de las pérdidas, deben remitir los asuntos a la OIGI.

31. Desde 2010, la política del PMA de lucha contra el fraude y la corrupción se ha basado en **un conjunto de mecanismos**: controles internos, medidas de sensibilización del personal, diligencia debida durante la contratación de personal y las compras, auditorías e inspecciones internas y externas²⁸. En el informe de actualización de 2017, la política de lucha contra el fraude y la corrupción abarca **seis esferas de acción**, que incluyen en distintos grados los instrumentos siguientes: i) medidas de prevención, ii) responsabilidades del personal del PMA, iii) programas de capacitación y declaración de información,

²⁰ Prevención y detección del fraude y respuesta a él en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2016/4).

²¹ Según la Norma Internacional de Auditoría 240 (Responsabilidades del auditor en la auditoría de estados financieros con respecto al fraude), párrafo 11 a), el 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”.

²² Detección y notificación del fraude, 59.º período de sesiones del Grupo de Auditores Externos de las Naciones Unidas (3 a 4 de diciembre de 2018).

²³ Desde 2010, el personal de plantilla y el que no es de plantilla, esto es, consultores, personal temporero, titulares de contratos de servicios, titulares de acuerdos de servicios especiales, oficiales profesionales subalternos, personal contratado en prácticas y voluntarios.

²⁴ Véase el siguiente enlace: <https://www.acfe.com/fraud-101.aspx>.

²⁵ Contrariamente a la práctica de la Secretaría de las Naciones Unidas establecida en el párrafo 59 de su circular ST/IC/2016/25, de 9 de septiembre de 2016.

²⁶ El anexo V del informe “*Fraud Risk Assessment - Advisory Assurance Report*”, de abril de 2018, analiza en el punto 3.3 “*Fraud Tree*” tres perfiles de autores de fraude, uno de los cuales corresponde a los beneficiarios.

²⁷ Informes sobre las pérdidas de productos después de la entrega, anexo III, página 17 (2016) y página 25 (2017).

²⁸ Política del PMA de lucha contra el fraude y la corrupción (WFP/EB.A/2010/5-B).

iv) procedimientos de notificación v) procedimientos de investigación y vi) procedimientos de sanción.

32. Las medidas de lucha contra el fraude y la corrupción del PMA se inscriben en el marco conceptual de las “tres líneas de defensa” desarrolladas por los organismos internacionales de normalización de los controles internos. Este modelo, adoptado por el Comité de Alto Nivel sobre Gestión del PMA en 2014, divide las responsabilidades entre i) el personal encargado de la gestión de riesgos, ii) el personal de supervisión y iii) el personal encargado de los controles independientes.

33. Anunciada en julio de 2017 por el Director Ejecutivo como parte de la nueva organización del PMA, en septiembre de 2017 se estableció una **función específica para coordinar la política de lucha contra el fraude y la corrupción** en el seno de la nueva RMR, que se encuentra dentro del RM y abarca responsabilidades compartidas anteriormente por la Dirección de Gestión y Seguimiento de las Realizaciones (RMP) y la RMF.

34. Esta iniciativa de establecer una estructura dedicada a la gestión de los riesgos, incluido el fraude, todavía no es habitual en las organizaciones internacionales. De las 11 organizaciones internacionales estudiadas por el Grupo de Auditores Externos, solo la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) compartían con el PMA esta característica, que tampoco existe en la Unión Europea. Dentro de la FAO, la unidad de gestión de riesgos está directamente vinculada al Director General Adjunto encargado de las operaciones.

35. La OIG sigue siendo responsable de la **política de garantía** introducida en 2017 en la política de lucha contra el fraude y la corrupción, de conformidad con su Carta, que le confiere, entre otras cosas, la función de llevar a cabo investigaciones de las denuncias de fraude y de faltas de conducta y de comprobar y dar a conocer los esfuerzos de la organización encaminados a prevenir, disuadir y detectar el fraude y, en particular, de que se han establecido los procedimientos adecuados con este fin. Como tal, lleva a cabo investigaciones y proporciona informes consultivos, como la evaluación del riesgo de fraude realizada en 2018²⁹.

1.2 Exposición aparente al fraude

36. Si nos basamos en las apariencias, el **monto de los fraudes** experimentados por el PMA, que se presenta a la Junta Ejecutiva tanto en el informe sobre los estados financieros anuales como en el informe anual de la OIG, es **bajo**: en los dos últimos ejercicios económicos, ese monto fue de 141.198 dólares en 2017 y de 747.286 dólares en 2018³⁰.

37. Estas sumas son **muy inferiores** a las observadas en organizaciones internacionales con dimensiones y mandatos similares. Según una comparación efectuada recientemente por el Auditor Externo para el Grupo de Auditores Externos de las Naciones Unidas a partir de 11 organizaciones internacionales, en el PMA el fraude representó una proporción menor de los gastos que en la mayoría de las otras organizaciones³¹: el **0,002 % en 2017**³² **para los casos de fraude comprobado y el 0,008 % con la inclusión de los presuntos casos de fraude**³³, en comparación, por ejemplo, con el 0,014 % del Programa de las Naciones Unidas

²⁹ La evaluación del riesgo de fraude fue realizada por la OIGA.

³⁰ Fuente: fraude constatado en los estados financieros de 2018 (excluidos los presuntos casos de fraude).

³¹ Fuente: estados financieros comprobados de 2017, PNUD, UNICEF, ACNUR, volumen 1 (Secretaría de las Naciones Unidas) y volumen 2 (operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas).

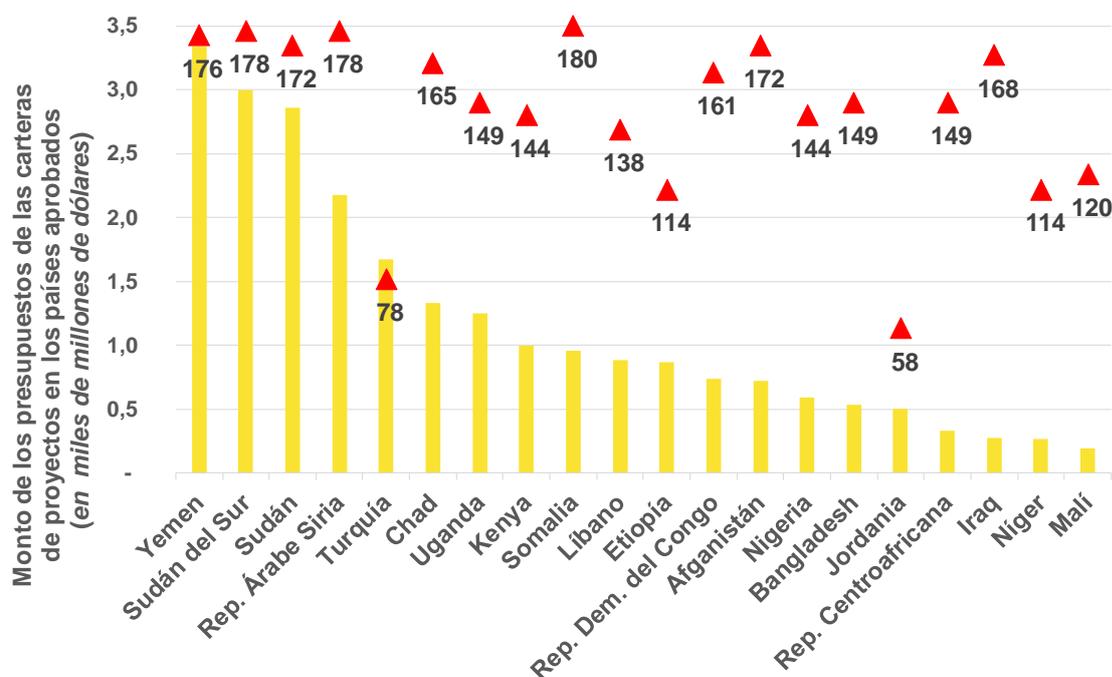
³² Pérdidas relacionadas con el fraude comprobado: 141.198 dólares/total de gastos: 6.219 millones de dólares.

³³ Pérdidas relacionadas con el fraude comprobado y presunto: 538.541 dólares/total de gastos: 6.219 millones de dólares.

para el Desarrollo (PNUD)³⁴, el 0,037 % del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)³⁵, el 0,031 % del ACNUR³⁶, el 0,11 % de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas³⁷ y el 0,71 % de la Secretaría de las Naciones Unidas³⁸. De forma similar, el monto del fraude comunicado por la OLAF representaba el 0,29 % del gasto en 2017. Los primeros datos disponibles para 2018 muestran un ligero aumento, ya que, según los estados financieros provisionales, la proporción de fraude detectada en 2018 era de alrededor del **0,011 % en el caso de los fraudes confirmados y del 0,020 % en el de los presuntos fraudes**³⁹. No obstante, este porcentaje sigue siendo inferior al observado en la mayoría de las demás organizaciones en 2017.

38. Sin embargo, dada la naturaleza de su actividad (distribución de asistencia en efectivo y en especie), los territorios en los que opera (países en crisis o con mala gobernanza, regiones aisladas de los centros urbanos) y el contexto de situaciones de emergencia en el que actúa (de niveles 1 y 2), se puede ver que el PMA está incluso más expuesto al fraude⁴⁰ que otras organizaciones, como se demuestra cruzando el presupuesto del PMA en los principales países en los que interviene con la clasificación de estos en el índice de percepción de la corrupción (IPC) global de Transparency International (180 países).

Figura 1: Clasificación en el IPC de 2018 de los principales países en los que interviene el PMA



Fuente: Auditor Externo sobre la base de los datos del PMA.

³⁴ Pérdidas relacionadas con el fraude comprobado y presunto: 693.348 dólares/total de gastos: 5.090 millones de dólares.

³⁵ Pérdidas relacionadas con el fraude comprobado y presunto: 2,15 millones de dólares/total de gastos: 5.863 millones de dólares.

³⁶ Pérdidas relacionadas con el fraude comprobado: 1,23 millones de dólares/total de gastos: 3.942 millones de dólares.

³⁷ Pérdidas relacionadas con el fraude comprobado y presunto: 9,40 millones de dólares/total de gastos: 8.263 millones de dólares.

³⁸ Pérdidas relacionadas con el fraude comprobado y presunto: 42,27 millones de dólares/total de gastos: 5.788 millones de dólares.

³⁹ 747.286 dólares/6.639 millones de dólares y 1.328.637 dólares/6.639 millones de dólares. Estados financieros provisionales de 2018.

⁴⁰ Informe de actualización sobre la política de lucha contra el fraude y la corrupción (WFP/EB.1/2017/11-B/1, párrafo 65).

2. Ciclo de aplicación de la política de lucha contra el fraude y la corrupción

39. Inspirándose en los principales conceptos utilizados en las organizaciones públicas y privadas, el Auditor Externo ha reconstruido el ciclo de lucha contra el fraude vigente en el PMA, que puede dividirse en cuatro fases: prevención, detección, procesamiento y reparación (véase la figura 2).

Figura 2: Ciclo de lucha contra el fraude en el PMA



Fuente: Auditor Externo.

2.1 Prevención

2.1.1 Declaraciones preventivas

40. Actualmente, los directores sobre el terreno parecen conocer bien la política de lucha contra el fraude y la corrupción. Según la encuesta realizada por el Auditor Externo en enero de 2019, el 83 % de los directores de los despachos regionales y el 92 % de los directores de las oficinas en los países que respondieron declararon tener un conocimiento suficiente de la política, mientras que el 83 % de los directores de los despachos regionales y el 89 % de los directores de las oficinas en los países respondieron que conocían sus conceptos básicos.

41. La prevención del fraude implica sensibilizar a las partes interesadas internas y externas cuando se formaliza su relación con el PMA. Esta tarea incumbe en particular a la Dirección de Recursos Humanos (HRM) durante la contratación de consultores y personal de plantilla:

- en lo que respecta a los **consultores** (1.781 al 30 de septiembre de 2018), las prácticas de diligencia debida establecidas en la política de lucha contra el fraude y la corrupción de 2015 (párrafo 9) siguen limitándose al riesgo de conflicto de intereses: en la muestra⁴¹ de contratos analizada, la política de lucha contra el fraude y la corrupción nunca se adjunta al contrato, contrariamente a lo estipulado en las condiciones de contratación; algunas cláusulas no se firman⁴²; las contrataciones no son objeto de ningún intercambio automático con otros organismos de las Naciones

⁴¹ La muestra estudiada se refería a los contratos de los 30 consultores mejor pagados.

⁴² En 7 de los 30 casos no se firmaron las cláusulas 19 (conducta), 20 (declaración jurada) y 21 (afirmación) de las condiciones generales de contratación de consultores.

Unidas, y no existe ningún procedimiento operativo estándar para detectar riesgos de fraude;

- en lo que respecta al **personal de contratación local**, las auditorías sobre el terreno, en particular en la República Unida de Tanzania, Guatemala, Panamá, Haití y Bangladesh, revelaron una **insuficiente trazabilidad** en lo que respecta a la comprobación de los documentos justificativos proporcionados (por ejemplo, los diplomas) y los posibles conflictos de intereses.

42. Los procedimientos operativos estándar de la HRM se están revisando actualmente. Para mejorar la prevención del fraude, el Auditor Externo considera que estos procedimientos operativos estándares deberían incluir medidas específicas de diligencia debida, teniendo en cuenta de manera equilibrada el nivel de riesgo aceptado y los recursos disponibles.

43. La labor de sensibilización acerca del riesgo de fraude también abarca a los **proveedores, distribuidores y contratistas del PMA**, con la introducción a partir de 2015 de una cláusula estándar en los contratos⁴³, incluso para los acuerdos de asociación sobre el terreno, además de una política de sanciones elaborada en diciembre de 2015⁴⁴. Este requisito es menos estricto que el de otras organizaciones como el UNICEF, que exige que todos los proveedores comuniquen cualquier sospecha de fraude durante la auditoría interna⁴⁵. Como se indica en una recomendación del Consejo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre compras o contrataciones públicas, los contratos con los proveedores deben contener cláusulas de esta índole; además, estas cláusulas también deben **abarcar a los subcontratistas y ser efectivamente verificadas**⁴⁶. Sin embargo, si bien los controles efectuados por el Auditor Externo sobre una muestra⁴⁷ de contratos de la Sede y las oficinas sobre el terreno demuestran que la cláusula de lucha contra el fraude y la corrupción estipulada figura en todos los documentos examinados⁴⁸, el tratamiento que se da a los **subcontratistas**, que son posibles autores de fraude, no es suficientemente riguroso, ya que no se ha evaluado la capacidad de los proveedores de supervisar a los subcontratistas en relación con el fraude o no se ha encontrado ninguna evaluación de ese tipo. Durante sus auditorías sobre el terreno, el Auditor Externo también constató que el grado de sensibilización de los **asociados cooperantes** era variable.

44. De conformidad con el párrafo 28 de la política de lucha contra el fraude y la corrupción de 2015, la demostración de la debida diligencia por parte del personal del PMA consiste en obtener información sobre los intereses comerciales de las partes que intervienen en el proceso de compra o contratación y en asegurarse de que los proveedores no cometan actos de fraude o corrupción. Sin embargo, **no se evalúa la madurez del mecanismo de lucha contra el fraude de un proveedor** (aplicación de mecanismos de prevención, detección y procesamiento, **monto anual declarado de las pérdidas por fraude**, mecanismo de control interno, etc.). La reciente aplicación de la debida diligencia por la Oficina de Auditoría Interna (OIGA) con respecto a algunos asociados cooperantes constituyen una buena práctica para gestionar los riesgos de fraude en relación con terceros.

45. La Dirección de la Cadena de Suministro (OSC) estima que, en la práctica, estas verificaciones no serían gestionables dado el elevado número de proveedores, de las calificaciones y los recursos necesarios, y del carácter descentralizado del proceso de compra

⁴³ Anexo a la política de lucha contra el fraude y la corrupción de 2015.

⁴⁴ Circular de la Directora Ejecutiva OED2015/022, de 15 de diciembre de 2015, *WFP Framework for Vendor Sanctions*, completada desde marzo de 2017 por un Comité de Sanciones a los Proveedores.

⁴⁵ En el PMA, el artículo 4 de la cláusula estándar adjunta a la política de lucha contra el fraude y la corrupción invita a las partes interesadas a informar al PMA y no específicamente a la OIG.

⁴⁶ Recomendación del Consejo de la OCDE sobre compras públicas, 2015.

⁴⁷ Muestra de 13 contratos con proveedores.

⁴⁸ Sin embargo, las cláusulas de lucha contra el fraude y la corrupción estándar no forman parte de la lista de comprobación y no siempre están firmadas ni por el proveedor de servicios ni por los subcontratistas.

o contratación. Considera que el trabajo y los recursos adicionales necesarios superarán su valor añadido. En consecuencia, el Auditor Externo sugiere que la diligencia debida se extienda a **los principales proveedores** y que, de ser necesario, se limite a los controles que sean fáciles de aplicar y no requieran competencias específicas⁴⁹.

46. La sensibilización acerca del fraude implica también sensibilizar sobre la **política de detección de conflictos de intereses** confiada a la Oficina de Deontología (ETO) y basada en el Programa anual de declaración de la situación financiera y los conflictos de intereses. La detección de conflictos de intereses **contribuye indirectamente a la prevención del fraude**.

47. La actividad de esta oficina se basa en la **Circular ED2008/004**, titulada “Declaración de los intereses financieros, las actividades externas y la concesión de distinciones honoríficas, condecoraciones, favores, obsequios o remuneración”, de 21 de abril de 2008⁵⁰. Desde noviembre de 2018 circula un **proyecto de actualización** que debería aprobarse en 2019 para enmarcar la próxima campaña de declaración de conflictos de intereses.

48. La ETO también desempeña la función de asesor del personal en cuestiones relacionadas con la ética, de las que el fraude y la corrupción no son más que un aspecto. Esta actividad va en aumento (606 veces en 2018, frente a las 252 veces de 2015) y se relaciona con los conflictos de intereses, la aceptación de obsequios e invitaciones, el empleo, las actividades externas de los funcionarios y la aplicación de las normas de buena conducta. La actividad es objeto de seguimiento en una hoja de cálculo Excel, cuyos resultados no son accesibles a terceros como la OIG.

49. La ETO elaboró un **informe anual detallado** para la Junta Ejecutiva⁵¹, en el que solo se mencionan incidentalmente el fraude y la corrupción. La detección del riesgo de fraude y corrupción no forma parte de las categorías utilizadas para explicar su actividad de asesoramiento⁵² o su tratamiento de los casos declarados.

50. El programa anual de declaración de la situación financiera y los conflictos de intereses no existe en todas las organizaciones internacionales y es un activo para el PMA. Exige que algunos miembros del personal del PMA rellenen un cuestionario sobre posibles conflictos de intereses, un cuestionario sobre los criterios que determina el derecho a participar en el programa y, para algunos de ellos, una declaración de la situación financiera. Están obligados a hacerlo los directores (categorías D-1 y D-2), los directores de oficinas sobre el terreno y sus adjuntos, los directores de suboficinas y todos aquellos que, a través de las funciones que ejercen en las esferas de las inversiones y las compras, están expuestos a riesgos éticos. En total, 1.830 empleados respondieron a los cuestionarios en 2018 (es decir, el 11,4 % de toda la plantilla), frente a los 1.697 de 2017. Para identificar al personal interesado, la HRM proporciona a la ETO los nombres de los empleados que se trabajaban en la Sede y en los despachos regionales, que en 2018 eran 549 (el 30 % del total). Para los demás encuestados, la ETO recurre a las oficinas sobre el terreno para completar las listas. Por ejemplo, son los directores de las oficinas en los países quienes deciden qué responsables de suboficinas o encargados de las compras deben figurar en la lista.

⁴⁹ Por ejemplo: a) proporcionar documentos en los que se especifiquen cuáles son los mecanismos de prevención y detección del fraude y de respuesta al mismo establecidos en la empresa; b) proporcionar detalles sobre el importe anual del fraude detectado en los últimos tres años y las sanciones aplicadas; c) declaraciones de seguridad social, declaraciones fiscales, certificado que confirme la ausencia de inhabilitaciones o condenas.

⁵⁰ Modificada por la Circular OED2017/002 “Declaración de obsequios”, publicada el 31 de enero de 2017.

⁵¹ Informe anual de la Oficina de Deontología relativo a 2017 (WFP/EB.A/2018/4-B).

⁵² En 2018, la distribución de los tipos de asesoramiento prestado era la siguiente: 30 % sobre conflictos de intereses, 11 % sobre empleo, 28 % sobre actividades externas, 7 % sobre aceptación de obsequios e invitaciones, 2 % sobre normas de conducta y 12% sobre temas diversos.

51. En 2018 se produjeron **retrasos significativos** en las respuestas: según la ETO, en la fecha límite del 29 de junio de 2018 faltaban por rellenar 883 cuestionarios (es decir, el 48 % del total). La Oficina, que se vio obligada a enviar varios recordatorios, considera que esta situación es “inaceptable y da una mala imagen de la rendición de cuentas”⁵³.

52. Dentro de este grupo, **21 funcionarios de las categorías D-1 o D-2** de un total de 143 (**15 %**) no habían respondido en el plazo previsto. A finales de enero de 2019, **cuatro funcionarios aún no habían respondido**, entre ellos un director de categoría D-2. La ETO explicó que este caso particular no constituía un mal ejemplo de parte de la administración, sino que se debía a un fallo técnico, ya que la respuesta debería haberse considerado recibida en septiembre de 2018.

53. El procesamiento de estos cuestionarios se delegó, entre 2009 y 2018, en un **proveedor de servicios externo** autorizado para acceder directamente a la base de datos de las declaraciones e intervenir en caso de que se declare o detecte un posible conflicto de intereses. En 2018, en el momento de la auditoría⁵⁴, este proveedor de servicios había examinado 1.371 cuestionarios sobre conflictos de intereses y 1.319 declaraciones de la situación financiera.

54. El Auditor Externo observó deficiencias en el servicio prestado:

- en los últimos casos analizados, el tiempo medio de procesamiento fue **superior a tres meses** y osciló entre un mes y seis meses;
- en el momento de la auditoría, aún no se habían procesado 73 cuestionarios sobre conflictos de intereses (4 %);
- se observaron diferencias en las cifras al comparar el informe anual del proveedor de servicios con el de la ETO.

55. Este plazo de procesamiento excesivo, agravado por los retrasos observados en la devolución de los cuestionarios, **debilita el trabajo de la ETO y limita su alcance en lo que se refiere a la prevención de conflictos de intereses** y, por lo tanto, afecta indirectamente, a la prevención del fraude.

56. Durante este procedimiento, desde la recogida de las respuestas hasta la posible detección de conflictos de intereses, la ETO no informó ni implicó sistemáticamente a la **dirección** debido a la confidencialidad de este procedimiento. Aunque a veces la ETO toma la iniciativa de ponerse en contacto de manera informal con los directivos del personal, varios directores de oficinas sobre el terreno expresaron su descontento con esta situación cuando se les interrogó. Según el Auditor Externo, los directores deberían recibir esta información, como mínimo, cada vez que se requieran medidas para mitigar un riesgo que esté ocurriendo.

Recomendación 1. El Auditor Externo recomienda que se incluyan medidas específicas de diligencia debida para la lucha contra el fraude en los procedimientos operativos estándar relativos a la contratación de personal y consultores, que son actualmente objeto de revisión.

Recomendación 2. El Auditor Externo recomienda que se establezca un umbral o criterios por encima de los cuales el PMA proceda con la diligencia debida antes de añadir a un proveedor estratégico a la lista de reserva con el fin de evaluar la madurez de su sistema de lucha contra el fraude.

⁵³ Informe Anual de la Oficina de Deontología relativo a 2017 (WFP/EB.A/2018/4-B), párrafo 82.

⁵⁴ 31 de enero de 2019.

Recomendación 3. El Auditor Externo recomienda que se mejore la eficacia del proceso anual de declaración de los conflictos de intereses, garantizando en particular un mejor control del grupo destinatario, reduciendo los plazos de declaración y de procesamiento y sancionando los retrasos excesivos.

Recomendación 4. El Auditor Externo recomienda que se informe al personal directivo, de manera confidencial y adecuada, de los presuntos casos de conflicto de intereses y de fraude relacionados con el personal que está bajo su responsabilidad.

2.1.2 Capacitación

57. Las medidas de prevención del fraude también se basan en un **programa de capacitación, que es obligatorio desde 2015**⁵⁵, como ocurre en otras organizaciones internacionales (Secretaría de las Naciones Unidas, PNUD y FAO, entre otras).

58. El **componente principal de esta capacitación es un módulo de sensibilización** al que se puede acceder a través de la plataforma de capacitación WeLearn. El Auditor Externo hizo uso de este módulo sobre protección contra el fraude, la corrupción y la explotación y el abuso sexuales. Con una duración aproximada de dos horas, esta capacitación, que es obligatoria para todo el personal, pero que no está abierta a terceros, como los cooperantes o proveedores, no se limita a la mera prevención del fraude, asunto del que no trata más que uno de los tres módulos. Su objetivo es identificar las prácticas de fraude, corrupción o colusión a través de ejemplos concretos, detectar y señalar conflictos de intereses, explicar cómo se llevan a cabo las investigaciones después de que se notifique un caso e informar sobre la política de protección de los denunciantes.

59. Durante las auditorías de los programas sobre el terreno realizadas en el marco de su plan de trabajo para 2018, el Auditor Externo observó una **tasa de finalización de la capacitación satisfactoria**, aunque no se alcanzó el 100 %. Se observaron diferencias entre las oficinas sobre el terreno, como lo evidencia la tasa de finalización relativamente modesta del 70 % de la Oficina del PMA en Bangladesh, constatada en diciembre de 2018. No obstante, en enero de 2019, el 67 % de los directores de las oficinas sobre el terreno consideraban que su personal estaba suficientemente sensibilizado.

60. De conformidad con la política de lucha contra el fraude y la corrupción (párrafo 32), todo el personal debe **actualizar la capacitación** cada tres años. Basándose en la lista de funcionarios en servicio activo presentada el 29 de enero de 2019 (17.233 entradas), el número de personas que han completado la formación obligatoria en los últimos tres años (10.485 personas⁵⁶) muestra una **tasa de finalización de la capacitación de solo el 61 %**. El Auditor Externo señaló, a modo de ejemplo, que en la Oficina del PMA en Jordania y en el Despacho Regional de Nairobi no se había previsto, en la práctica, la actualización de la capacitación. Aunque parte del personal que recibió capacitación en 2015 ya ha actualizado su formación, el sistema de seguimiento todavía no lo ha tenido en cuenta. Si se incluye a estas personas, la tasa de capacitación del personal fue del **66 % en 2018**, lo que confirma que hay posibilidades de mejora.

61. Además de esta capacitación básica y a pesar de las iniciativas en curso de la RMR, en la mayoría de las oficinas sobre el terreno visitadas por el Auditor Externo, la prevención del fraude no se incluyó en los **programas de capacitación** existentes⁵⁷. En oficinas como la de Bangladesh, una prueba realizada en una muestra de 12 miembros del personal local reveló que estos tenían poco conocimiento de los conceptos y principios básicos de la política de lucha contra el fraude y la corrupción. Sin embargo, la RMR ha declarado que, en el marco

⁵⁵ Política de lucha contra el fraude y la corrupción de 2015, párrafo 29 f).

⁵⁶ 3.932 en 2016, 2.592 en 2017 y 3.961 en 2018.

⁵⁷ Despachos regionales de Ciudad de Panamá y Nairobi, oficinas del PMA en Bangladesh, Guatemala y Jordania.

de su plan de acción, está elaborando módulos de capacitación a medida para aplicarlos sobre el terreno.

62. Además, el PMA impartió sesiones de capacitación de **examinadores de fraude certificados** entre el personal especializado. Las oficinas sobre el terreno seleccionan a los participantes en función de su exposición a los riesgos de fraude (finanzas, recursos humanos, programas, logística, compras). El costo de la capacitación es de 1.500 dólares por persona. A finales de 2018, **208 personas** habían recibido capacitación por un costo estimado de 312.000 dólares⁵⁸, pero solo 122 de ellas (46 en 2017 y 76 en 2018) habían conseguido la certificación. Esto representaba una tasa de éxito en los exámenes del 53 %. A título de ejemplo, 11 asesores en materia de riesgo y cumplimiento, exactamente la mitad del grupo de estos asesores⁵⁹ y de los coordinadores de los mismos, están capacitados como examinadores de fraude certificados.

2.1.3 Control interno

63. Con arreglo al modelo de referencia del Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO)⁶⁰, el control interno consta de cinco elementos, divididos en 17 principios, el **octavo de los cuales se relaciona específicamente con el riesgo de fraude**. Teniendo en cuenta que la lucha contra el riesgo de fraude es uno de los objetivos generales del control interno, en el presente informe el Auditor Externo ha tratado de hacer una **evaluación general de la política del PMA de lucha contra el fraude y la corrupción, a tenor de estos cinco elementos**. Esto se refleja en el cuadro recapitulativo del anexo IV.

64. Desde la introducción de un **marco de control interno** en el PMA en 2011, que se revisó en 2015, el Director Ejecutivo firma cada año una declaración de control interno, basada en las **declaraciones de fiabilidad** presentadas por los directores de las direcciones y de las oficinas exteriores, y en la opinión del Inspector General.

65. Las declaraciones de fiabilidad de los directores deben: i) determinar las esferas más expuestas al fraude, ii) formular observaciones sobre los controles de lucha contra el fraude y la corrupción establecidos, iii) considerar las pérdidas reales o potenciales vinculadas al fraude, y iv) describir las actividades relacionadas con la evaluación del riesgo de fraude⁶¹. Varios directores de operaciones consultados por el Auditor Externo consideran que este ejercicio es **relativamente formal** y no les exige abordar la cuestión más de una vez al año, al redactar la declaración, que se percibe en gran medida como una obligación administrativa.

66. El marco de control interno también incluye la redacción anual de **cartas de representación** de los 135 directivos superiores del PMA. Basándose en una muestra de cartas de presentación y declaraciones de fiabilidad relativas al ejercicio económico de 2017 procedentes de 20 países⁶², el Auditor Externo formuló las siguientes observaciones:

- **las cartas de representación y las declaraciones de fiabilidad** no son objeto de un control suficiente y en algunas secciones aparecen errores que se indican como "no aplicables"⁶³;

⁵⁸ Fuente: Subdirección de Control Interno y Supervisión (RMRC).

⁵⁹ En marzo de 2019, el PMA contaba con 20 asesores oficiales en materia de riesgo y cumplimiento, tres de los cuales se dedicaban a tiempo completo a los casos de fraude en los despachos regionales de Dakar y El Cairo, mientras que siete dedicaba parte de su tiempo a este tema en las nueve oficinas en los países (un asesor desempeñaba sus funciones en tres países). Además, había 12 coordinadores en la red.

⁶⁰ El modelo del COSO es la referencia comúnmente aceptada sobre control interno.

⁶¹ Informe de actualización sobre la política de lucha contra el fraude y la corrupción de 2017, párrafo 17.

⁶² Armenia, Bangladesh, Benin, Chad, Ecuador, Estado Plurinacional de Bolivia, Guinea-Bissau, Haití, Honduras, India, Iraq, Jordania, Kenya, Malawi, Malí, Níger, República Árabe Siria, República Islámica del Irán, República Unida de Tanzania y Sudán del Sur.

⁶³ Ninguno de los directores de las oficinas situadas en los siete países en los que las cifras de un caso de fraude comprobado o presunto se incluyeron en el informe de la OIG de 15 de enero de 2018 (Haití, Iraq, Kenya, Malí,

- las medidas para detectar los riesgos de fraude no se mencionan de manera sistemática y uniforme en la sección 2.4 de las declaraciones de fiabilidad, aunque se invita a los firmantes a facilitar este tipo de información⁶⁴;
- la trazabilidad de las declaraciones no está garantizada si faltan las **referencias de los casos de fraude** señalados a la OIGI.

67. Por el contrario, **algunas iniciativas de preparación de declaraciones de fiabilidad** demuestran el buen entendimiento de algunas oficinas sobre el terreno, como la de Haití, que acompañó su declaración con una descripción detallada de las medidas de prevención del fraude y de control interno adoptadas.

68. La prevención del fraude en el PMA también se apoya en la política de **gestión global de riesgos**⁶⁵. El PMA adoptó una nueva política a este respecto en 2015, en la que se establece un método para la detección de la exposición al riesgo de fraude y el nivel de riesgo aceptado en materia de fraude, corrupción y colusión⁶⁶. En el período de sesiones de la Junta Ejecutiva de noviembre de 2018⁶⁷, se presentó una nueva versión de esta política, basada en una declaración del nivel de riesgo aceptado.

69. La política de gestión global de riesgos de 2018 contiene una nueva clasificación de los riesgos en cuatro categorías, divididas en 15 esferas de riesgo, subdivididas a su vez en 41 tipos de riesgo. **El fraude y la corrupción constituyen ahora una de estas 15 esferas de riesgo, perteneciente a la categoría de riesgo fiduciario, que se subdivide en cuatro componentes:** corrupción, apropiación indebida de efectivo, apropiación indebida de otros activos, información fraudulenta⁶⁸.

70. Dentro del PMA, se ha actualizado el **registro central de riesgos** de modo que incluya el **riesgo de fraude y corrupción que afecta a las operaciones del PMA**, cuya titularidad se confió de manera sucesiva al Jefe de Gabinete y luego al Director Ejecutivo Adjunto. El riesgo de fraude y corrupción que afecta a las operaciones del PMA, clasificado como “naranja” al igual que la mayoría de los demás riesgos, se presenta en un cuadro en el que se enumeran 10 medidas de mitigación.

Myanmar, República Centroafricana, Sudán del Sur), hace referencia en los párrafos 8 d), 9, 10 o 16 de sus cartas al caso específico de fraude ni a sus posibles repercusiones financieras, como se indica en el informe de la OIG. De los seis países en los que se remitió a la OIGI un posible caso de fraude, uno de ellos indica en la sección 10 “no aplicable”, lo que constituye un error. De los siete países que no han remitido ningún caso a la OIGI, dos afirman que han remitido casos a la OIGI indicando “sí” en la sección 10, lo que debería al menos armonizarse, dado que otras oficinas en los países en situaciones similares indicaron “no aplicable”.

⁶⁴ El artículo 2.4 del formulario de declaración de fiabilidad establece que si un director de la oficina de país o un director del despacho regional responde “sí” a la declaración: “La oficina/dirección tiene en cuenta el potencial de fraude cuando identifica y evalúa los riesgos”, debe enumerar las medidas adoptadas en consecuencia, de conformidad con la obligación establecida en la tercera columna del formulario de la declaración de fiabilidad.

⁶⁵ WFP/EB.A/2015/5-B.

⁶⁶ Declaración sobre el nivel de riesgo aceptado (WFP/EB.1/2016/4-C).

⁶⁷ Política de gestión global de riesgos de 2018 (WFP/EB.2/2018/5-C).

⁶⁸ Estas son las categorías del árbol de fraudes de la ACFE.

Cuadro 2: Fraude y corrupción que afectan a las operaciones del PMA (noviembre de 2018)

Medidas de mitigación	Titularidad	Estado
Nombramiento de un asesor en materia de riesgos y cumplimiento en países de alto riesgo en función de las necesidades	Directores regionales/en los países	En curso
Aplicación de mecanismos de rendición de cuentas a las poblaciones afectadas en todo el mundo	OSZ	86 %
Establecimiento de un plan de acción institucional de lucha contra el fraude	RMR	100 %
Porcentaje de realización del plan de acción de lucha contra el fraude	RMR	12,5 %
Mejora de la rendición de cuentas y el cumplimiento en materia de viajes mediante la elaboración de informes e instrumentos analíticos.	RMR	65 %
Actualización del manual administrativo y las directrices para reforzar el control interno y la rendición de cuentas	RMR	75 %
Realización de un examen amplio y una actualización, según sea necesario, de los manuales y las directivas relativos a la cadena de suministro para incluir nuevos instrumentos y reflejar la complejidad operacional	OSC	75 %
Mejora de la detección y la gestión de situaciones que parecen constituir, o constituyen, conflictos de intereses entre los proveedores del PMA, y que representan un riesgo de fraude, corrupción y colusión	OSC	60 %
Fortalecimiento de los contratos con los proveedores para protegerse contra ellos, evitando canalizar, sin saberlo, la financiación hacia entidades sancionadas (por ejemplo, los subcontratistas).	OSC	100 %
Desarrollo e implantación de un sistema completo de gestión de proveedores que incluya el registro de proveedores, la supervisión de los resultados y la gestión de las relaciones con los proveedores clave.	OSC	Iniciado
Examen y actualización de los módulos de capacitación para la cadena de suministro	OSC	40 %

Fuente: Registro central de riesgos del PMA, actualización de noviembre de 2018.

RMR = Dirección de Gestión Global de Riesgo; OSC = Dirección de la Cadena de Suministro; OSZ = Dirección de Políticas y Programas.

71. Este **enfoque del riesgo de fraude** solo abarca una parte de los procesos; no se articula con los riesgos señalados por las oficinas sobre el terreno en sus documentos anuales.

72. El Auditor Externo observó que algunos de los directores operativos consultados consideraban que **carecían de orientación institucional** sobre los riesgos que pueden aceptarse en relación con el fraude.

73. Si bien el PMA está preparando un nuevo modelo de **registro de riesgos locales** (previsto inicialmente para 2017, pero aún en curso en el momento de la auditoría), el Auditor Externo, que enumeró todos los **registros de riesgos** adjuntos a los planes anuales de las realizaciones para 2018, observó **una heterogeneidad significativa en el tratamiento del riesgo de fraude** en los 74 registros examinados⁶⁹:

- en el caso de las oficinas en los países:
 - o cinco países, es decir, solo el 20 %, han indicado que el fraude era un riesgo detectado, clasificado como “rojo” en dos casos y “verde” en otros dos;
 - o cuatro países, es decir, el 6 %, han indicado que el fraude era **la causa** de un riesgo;

⁶⁹ Los registros de riesgos de las oficinas del PMA en el Pakistán, la República Popular Democrática de Corea, Bhután, Filipinas, Timor-Leste, Libia, Uganda, Eritrea y Guinea-Bissau no se produjeron a tiempo, aun cuando existen.

- siete países, es decir, el 10 %, han indicado que el fraude era **el efecto** de un riesgo;
 - solo un país ha indicado que el fraude era una **categoría de riesgo** que afecta a un riesgo específico;
 - dos países han tenido en cuenta el fraude en el análisis de riesgos de las **nueve esferas funcionales del plan anual de las realizaciones** (programas, cadena de suministro, presupuesto y programación, recursos humanos, administración, finanzas, tecnología de la información, seguridad, relaciones con los donantes) sin incluirlo en el registro.
- en el caso de los despachos regionales:
- solo un despacho ha indicado que el fraude era un riesgo detectado;
 - uno de los despachos ha tenido en cuenta el fraude en el análisis de riesgos de una de las nueve esferas funcionales del plan anual de las realizaciones sin incluirlo en el registro.

74. Por lo tanto, **muchas oficinas del PMA en los países no han identificado formalmente una esfera expuesta al riesgo de fraude**. En la región cubierta por el Despacho Regional de Ciudad de Panamá, por ejemplo, solo tres de los 11 países señalaron que había una esfera expuesta al riesgo de fraude.

75. Esta observación se aplica también a las **direcciones de la Sede**. Dos de las 18 direcciones de la Sede (la Dirección de Servicios de Gestión [RMM] y la OSC) han indicado que el fraude era un riesgo, aunque la RMF, la Dirección de Recursos Humanos y la Dirección de Gestión y Seguimiento de las Realizaciones no indicaron que hubiese fraude en sus registros de 2018.

76. Además, estos análisis de riesgos locales, aunque son objeto de revisión periódica por parte de la Sede, **no están consolidados en un documento específico**. Sería útil que la RMR, que se supone que es el coordinador designado de las actividades y recomendaciones acordadas que debe implementar la dirección de conformidad con el plan de trabajo en materia de garantías de 2019 de la OIGA, se comprometiera a utilizar los registros de riesgos y elaborar una síntesis de ellos.

77. A estos efectos, la RMR puede contar con los **asesores en materia de riesgos y cumplimiento** establecidos en dos despachos regionales en el momento de la auditoría⁷⁰ y en nueve oficinas en los países (el Sudán, Sudán del Sur, Turquía, Yemen, el Afganistán, el Chad/Camerún/la República Centroafricana, Uganda, Nigeria y el Pakistán). **Su despliegue se adapta a las zonas de aparente riesgo de fraude y podría llevarse a cabo** con carácter prioritario en países en los que las repercusiones financieras en cuestión representan un alto riesgo de fraude para el PMA: el Líbano, Somalia, la República Árabe Siria, la República Democrática del Congo, el Iraq, Etiopía, Kenya, Jordania, Bangladesh, Malí y el Níger, por ejemplo.

78. En opinión del Auditor Externo, los asesores en materia de riesgos y cumplimiento deben ser designados exclusivamente entre el **personal de la ACFE**, mientras que los ya existentes deben obtener esta certificación.

⁷⁰ A la fecha de la auditoría, los demás despachos regionales contaban con personal de categoría P5 con responsabilidades en materia de cumplimiento. El Despacho Regional de Ciudad de Panamá, teniendo en cuenta la insatisfacción expresada por la mayoría de los directores de las oficinas en los países de la región, quizá podría beneficiarse del despliegue de un asesor regional a tiempo completo en materia de riesgos y cumplimiento.

79. Entre sus **funciones**⁷¹ cabe destacar la asistencia en la redacción de los principales documentos (plan anual de las realizaciones, registro de riesgos, informes sobre riesgos, declaraciones de fiabilidad, exámenes del cumplimiento), así como la supervisión de la capacitación, el apoyo a las misiones de investigación tras una denuncia de fraude y la prestación de asesoramiento a las oficinas. Estas funciones podrían complementarse con la participación sistemática en comités que tratan cuestiones delicadas (por ejemplo, comités locales de compras) e incluir la cooperación con otros organismos de las Naciones Unidas en el país o la región.

80. A fin de abordar eficazmente las esferas más expuestas al fraude, la RMR debería contar con una **red de expertos movilizados**, no solo sobre el terreno sino también, de ser necesario, **en las direcciones de la Sede**.

Recomendación 5. El Auditor Externo recomienda que se normalice el tratamiento del fraude en los registros de riesgos de las oficinas sobre el terreno y de la Sede.

Recomendación 6. El Auditor Externo recomienda que la red de funcionarios capacitados en la política de lucha contra el fraude se amplíe a las oficinas sobre el terreno más expuestas a riesgo (despachos regionales y oficinas en los países) y se extienda a las direcciones de la Sede.

2.2 Detección

2.2.1 Controles de los procesos

81. La OIG dispone de un **instrumento de evaluación de riesgos** que utiliza en su plan de trabajo anual en materia de garantías que se presenta al Director Ejecutivo. Esta evaluación de riesgos se basa en un universo de auditoría que se mantiene actualizado (la última actualización es de septiembre de 2018) y en un análisis cruzado de la probabilidad y del impacto aplicado a las 172 entidades y procesos del PMA⁷². El riesgo de fraude y corrupción se describe como uno de los factores de probabilidad del riesgo general y se evalúa utilizando clasificaciones internacionales (el IPC de Transparency International) y datos internos (Encuesta mundial del personal, evaluaciones de los despachos regionales, evaluación de la Sede realizada por la OIGA). La Encuesta mundial del personal que el PMA realiza periódicamente incluye una pregunta confidencial (“He presenciado fraude o corrupción en el trabajo durante el último año”) a la que más del 10 % del personal de 31 oficinas respondió afirmativamente en 2018.

82. En 2015, la OIG introdujo un nuevo instrumento denominado “**examen de integridad preventivo**” para detectar los primeros indicios de fraude, corrupción u otros comportamientos en las actividades de las dependencias del PMA y proponer medidas de mitigación de riesgos que afecten a las finanzas y la reputación del Programa⁷³.

⁷¹ En el verano de 2018, el mandato de los asesores regionales en materia de riesgos y cumplimiento acababa de revisarse, mientras que el de los asesores nacionales se revisó en el otoño de 2018.

⁷² El universo de auditoría comprende 172 “entidades institucionales”, de las cuales 109 son entidades sobre el terreno y 63 son entidades y procesos de la Sede.

⁷³ Las “inspecciones” de la OIGI son otra herramienta que contribuye a la detección de fraudes.

Cuadro 3: Resumen de los exámenes de integridad preventivos de la OIGI de 2016 a 2018 (años de publicación)

2016	2017	2018	2019
<i>Transferencia de base monetaria (TBM) realizadas por el PMA en el Líbano (examen de integridad preventivo 01/16), mayo de 2016</i>	<i>Operaciones de la oficina en Djibouti (examen de integridad preventivo 01/17), enero de 2017</i>	<i>Prestaciones del personal en el PMA (examen de integridad preventivo 01/18), agosto de 2018</i>	<i>Operaciones de la oficina en el Chad (examen de integridad preventivo 02/19), abril de 2019</i>
<i>TBM realizadas por el PMA en Jordania (examen de integridad preventivo 02/16), junio de 2016</i>	<i>Seguimiento del programa de TBM en Jordania (examen de integridad preventivo 02/17), abril de 2017</i>	<i>Gestión de la información sobre los proveedores en el PMA (examen de integridad preventivo 02/18), septiembre de 2018</i>	<i>Operaciones de la oficina en la República Democrática del Congo (previstas para abril de 2019)</i>
<i>Operaciones de la oficina en la República del Congo (examen de integridad preventivo 03/16), septiembre de 2016</i>	<i>Seguimiento del programa de TBM en el Líbano (examen de integridad preventivo 03/17), abril de 2017</i>	<i>Operaciones de la oficina en Haití (examen de integridad preventivo 03/18), diciembre de 2018</i>	<i>Operaciones de la oficina en el Sudán del Sur (examen de integridad preventivo 01/19), abril de 2019)</i>
<i>Operaciones de la oficina en la República Centroafricana (examen de integridad preventivo 04/16), octubre de 2016</i>	<i>Oficina en Malawi en 2017 (examen de integridad preventivo 04/17), julio de 2017</i>		<i>Alimentación escolar (próximamente)</i>
<i>Compra de alimentos para las operaciones de emergencia regionales en Siria (examen de integridad preventivo 05/16), noviembre de 2016</i>			<i>Gestión de productos básicos (próximamente)</i>
			<i>Nómina en las oficinas en los países (próximamente)</i>

Fuente: PMA.

83. Los exámenes de integridad preventivos se **aplicaron más lentamente que lo previsto** en la nota conceptual de otoño de 2015⁷⁴. En 2016 se llevaron a cabo cinco exámenes de integridad preventivos, cuatro en 2017 (de los cuales dos misiones de seguimiento) y tres en 2018. El examen de integridad preventivo del Chad, previsto para 2017, estaba todavía en proceso de finalización en el momento de la auditoría. Después de la fase de experimentación de 2016, la OIG inició una reflexión sobre el estado y la metodología propios de este tipo de ejercicio. Como consecuencia de esta reflexión, la responsabilidad de los exámenes de integridad preventivos se transfirió de la OIGI a la OIGA en 2019. Se planificaron cinco exámenes de integridad preventivos para 2019, tres de los cuales (el Chad, la República Democrática del Congo y Sudán del Sur) deberían terminarse en la primavera de 2019.

84. Según el manual sobre los exámenes de integridad preventivos de diciembre de 2017, la OIG y la RMR deben **seguir los planes de acción** establecidos después de tales exámenes. Por lo tanto, la OIGI mantuvo un cuadro de los exámenes de integridad preventivos que llevó a cabo entre 2016 y 2017. Después de haber asumido la responsabilidad de los exámenes de integridad preventivos, el OIGA comenzó a realizar su propio seguimiento: en enero de 2019, su cuadro solo se refería a los tres exámenes de integridad realizados en 2018 y mostraba que 23 de sus 28 recomendaciones estaban aún en proceso de aplicación. La OIG especificó que el manual sobre los exámenes de integridad

⁷⁴ La fase 4 del despliegue prevista en 2015 para el tercer trimestre de 2016 no tuvo lugar hasta el segundo trimestre de 2017.

preventivos se adoptó en diciembre de 2017 y que, por lo tanto, nueve exámenes de integridad preventivos se habían realizado antes de que existiera el manual.

85. La OIG también redacta **informes sobre las deficiencias en los controles** que desde 2018 se han convertido en informes sobre recomendaciones en materia de control interno. Estos informes, que son el resultado de una investigación, permiten determinar las medidas que se deben adoptar para reforzar los controles; sin embargo, las recomendaciones a menudo solo se refieren al nivel local y no son objeto de ningún tipo de seguimiento particular. La OIG, que no había llevado a cabo ninguna **inspección** desde 2016⁷⁵, realizó una en julio de 2018 a raíz de denuncias públicas de fraude a expensas de los beneficiarios del PMA en Uganda⁷⁶. Se han emprendido otras dos inspecciones, que se prevé que terminen en marzo de 2019.

86. En el marco de su actividad de asesoramiento, a finales de 2017 la OIGA, con el apoyo de dos consultores externos, estableció una metodología para la elaboración de evaluaciones del riesgo de fraude inspiradas en el método del COSO. Se seleccionaron, y se examinaron mediante autoevaluación, **cuatro procesos** definidos como de alto riesgo⁷⁷. El informe publicado en abril de 2018⁷⁸ destacaba cuatro niveles de riesgo: tres de ellos se consideraban “muy probables” y cinco se consideraban “probables” en el proceso de TBM, mientras que cuatro se consideraban “probables” en el proceso de terceros. También elaboró un “árbol de los fraudes” (*Fraud Tree*) basado en el diagrama creado por la ACFE y adaptado luego al PMA.

87. Este ejercicio debía contribuir a la aplicación de la estrategia de lucha contra el fraude y la corrupción al facilitar la transición de su gestión a la RMR. El consultor recomendó **cinco medidas para mejorar** las actividades en materia de lucha contra el fraude y la corrupción: i) extensión del método de evaluación del riesgo de fraude a otros procesos o países; ii) elaboración de sistemas de seguimiento basados en el análisis y la extracción de datos; iii) establecimiento de una “base de datos sobre el fraude” a partir de los informes de investigación de la OIG; iv) incorporación del enfoque sobre el fraude en otras políticas y procedimientos para integrarlo en los mecanismos de control, y v) asistencia en el desarrollo de la capacitación del personal en materia de prevención del fraude.

88. La OIGA siguió realizando evaluaciones del riesgo de fraude, aplicándolas a dos procesos adicionales⁷⁹ en el marco de los exámenes de integridad preventivos llevados a cabo durante el verano de 2018.

89. Cabe esperar un progreso significativo ya que, al aplicar la metodología general de evaluación del riesgo de fraude en el PMA, observamos que:

- la **detección de los riesgos de fraude** por parte de la dirección no es exhaustiva (ejemplo de procesos de apertura de cuentas bancarias, registro de beneficiarios o entrega de alimentos [véase más adelante]);
- la evaluación de la **probabilidad y el impacto de los riesgos de fraude** es solo parcial (hasta la fecha se han examinado seis procesos) y se ve debilitada por la falta de información observada en los registros de riesgos sobre el terreno⁸⁰;
- la determinación del nivel de riesgo aceptado aún no se ha cuantificado⁸¹;

⁷⁵ Informe Anual de la Inspector General (WFP/EB.A/2018/6-F/1) relativo a 2017.

⁷⁶ Informe IR/01/2018.

⁷⁷ Gestión de activos, relaciones con terceros, TBM y cadena de suministro.

⁷⁸ *WFP Fraud Risk Assessment - Advisory Assurance Report AA-2018-01*.

⁷⁹ Gestión de las prestaciones del personal y de la información de los proveedores.

⁸⁰ Véase el párrafo 73 supra.

⁸¹ Aunque las declaraciones generales sobre el nivel de riesgo aceptado se hacen a nivel central o local, no existe una cuantificación del riesgo asumido (por ejemplo, porcentaje de casos de fraude en las distribuciones, entre otros).

- la **determinación de los riesgos residuales** mediante la aplicación de los controles existentes es solo parcial;
- el desarrollo de un **perfil de riesgo** de la actividad o el programa a partir de los análisis de las evaluaciones del riesgo de fraude es inexistente.

Recomendación 7. El Auditor Externo recomienda que se elaboren directrices sobre la realización de evaluaciones del riesgo de fraude que abarquen los procesos (tecnología de la información, transferencias de base monetaria y organizaciones no gubernamentales, entre otros) y los países (Yemen, Turquía, etc.) más expuestos a riesgo.

2.2.2 Control y supervisión

90. Como recordó la DCI en 2016, los riesgos de fraude afectan a procesos comunes a los organismos de las Naciones Unidas —como las compras, la gestión de contratos, la contratación de personal, los pagos al personal, la gestión de proyectos y la selección y gestión de los asociados en la ejecución— que son fundamentales para el cumplimiento del cometido del PMA.

91. La Guía para la gestión del riesgo de fraude (COSO/ACFE, 2016)⁸² enumera 14 criterios genéricos de medición para la detección del fraude. En la guía, por controles de detección se entiende toda medida de control inesperada y clandestina (“los controles de detección son clandestinos por naturaleza”) destinada a detectar el origen de un caso de fraude. Entre estos catorce criterios figura el número de empleados que no han firmado la declaración de ética de su empresa y el número de proveedores que no han firmado las cláusulas contra el fraude. Nuestras pruebas sobre las muestras pusieron de relieve que estos criterios, si bien a veces ponen de manifiesto deficiencias⁸³, no son objeto de un proceso de detección sistemática.

92. **La supervisión**, que normalmente incumbe a la segunda línea de defensa (control financiero, gestión de riesgos, departamento jurídico), puede ser más sólida, como observó la OIG en su informe anual de 2017 presentado en junio de 2018⁸⁴ y como ilustran varios ejemplos:

- El Auditor Externo realizó a modo de ejemplo una prueba sobre el registro de las **cuentas bancarias**, que pueden ser vectores de fraude. En el sistema WINGS se descubrieron referencias idénticas de cuentas bancarias entre los proveedores y los empleados del PMA. En controles posteriores se comprobó que estas duplicaciones no se debían a actos intencionales sino a incoherencias técnicas⁸⁵ y no dieron lugar a pagos dobles. Aunque la RMF afirma que realiza controles regulares *a posteriori* de estas duplicaciones, la creación de alertas automáticas reforzaría el control interno.
- Asimismo, el aumento del **número de exenciones** de la licitación pública, que en 2018 representaron el 17 % de las compras de alimentos en cuanto a volumen y el 21 % en cuanto a valor, podría justificar un seguimiento específico del riesgo de fraude (en forma de una evaluación del riesgo de fraude), la aplicación de medidas de mitigación y la preparación de un procedimiento operativo estándar.
- Como lo han demostrado las visitas sobre el terreno realizadas por el Auditor Externo, las **auditorías de los asociados cooperantes**, previstas en los **acuerdos con estos**, rara vez se utilizan, cuando las oficinas interesadas las ponen en marcha,

⁸² *Managing the Business Risk of Fraud. A practical Guide*. Véase la página 38 del siguiente enlace: https://www.acfe.com/uploadedFiles/ACFE_Website/Content/documents/managing-business-risk.pdf.

⁸³ Véase el párrafo 41 para los empleados y el párrafo 43 para los proveedores.

⁸⁴ WFP/EB.A/2018/6-F/1, párrafo 36.

⁸⁵ Por ejemplo, cuando un proveedor externo se convierte en miembro del personal y conserva los mismos datos bancarios.

para verificar la correcta aplicación de las cláusulas de lucha contra el fraude y la corrupción contenidas en tales contratos.

- Por último, el **despliegue de dispositivos biométricos** para el seguimiento de los beneficiarios de las TBM sigue llevándose a cabo de manera desigual, incluso en los países expuestos a riesgos de fraude: implementados en Jordania y en proceso de implementación en Bangladesh, estos dispositivos no existían en Haití en el momento de las visitas del Auditor Externo.

93. Entretanto, la **vulnerabilidad de los sistemas de información del PMA** con respecto al fraude y el ciberfraude se puso de relieve en varios informes de auditoría e informes de asesoramiento de la OIGA en 2017 y 2018. En primer lugar, estas deficiencias están relacionadas con la gestión del acceso a las aplicaciones estratégicas del PMA, así como con la separación de tareas y la gestión de los beneficiarios. El Programa también es vulnerable, al igual que muchas otras organizaciones, a los ataques cibernéticos.

94. A raíz de estas observaciones, la Dirección de Tecnología (TEC) implementó una serie de medidas destinadas a reforzar la utilización de los sistemas de información como instrumentos de detección del fraude, en particular mediante la mejora de la gestión de los derechos de acceso y la separación de tareas.

95. Como la DCI ya había declarado en 2016 en su recomendación 10, **una mejor integración de los sistemas de información** en la política de lucha contra el fraude y la corrupción mejoraría la prevención del riesgo de fraude y la utilización de estos sistemas para la prevención y detección en todas las operaciones del PMA. Sin embargo, a la fecha, no existen proyectos de este tipo entre la RMR y la TEC y en el **registro central de riesgos de fraude no se hace mención alguna de los sistemas de información** como factor de vulnerabilidad o como elemento de respuesta. La realización de una evaluación del riesgo de fraude de los sistemas de información, según lo recomendado por el Instituto de Auditores Internos, permitiría remediar en parte estas deficiencias.

2.2.3 Notificación de los casos de fraude

96. Como observó el Comité de Auditoría en su último informe⁸⁶, los **nuevos aspectos de la actividad del PMA** (mayor importancia de las TBM) lo exponen a mayores riesgos de fraude, lo que podría afectar a su reputación. Por lo tanto, alienta a que se preste una atención constante al señalamiento de los casos de fraude.

97. La OIG desempeña un papel fundamental a través de las **medidas de detección**. Estas medidas establecen procedimientos de señalamiento para los empleados del PMA que tengan conocimiento o sospechen de prácticas fraudulentas en el seno del PMA, y que tienen la obligación de informar “prontamente” a la OIG. El alcance de esta obligación se especificó en 2015 para el personal del PMA⁸⁷. Cumple con la regla 1.2 c) ST/SGB/2016/1 del Estatuto y el Reglamento del Personal de las Naciones Unidas, que se aplica al personal de la Secretaría de las Naciones Unidas, pero que también prevé la notificación al personal directivo y a los directores de recursos humanos, además de la información a la auditoría interna.

⁸⁶ Informe Anual del Comité de Auditoría (WFP/EB.A/2018/6-E/1), párrafos 25 y 26.

⁸⁷ “Todos los miembros del personal del PMA deberán señalar rápidamente todo caso de fraude y corrupción del que quepa razonablemente sospechar, o cualquier tentativa conexa, a su superior o a la Oficina del Inspector General, si desea preservar la confidencialidad del asunto. El personal directivo deberá señalar inmediatamente tales casos a la Oficina del Inspector General. Las denuncias dirigidas a dicha oficina deberán hacerse por teléfono o fax llamando a los números indicados anteriormente, o bien por correo electrónico escribiendo al servicio de consulta directa confidencial del PMA (hotline@wfp.org)”. Política de lucha contra el fraude y la corrupción, párrafo 36.

98. Se ha establecido una línea telefónica directa confidencial y una dirección de correo electrónico⁸⁸ directamente con la OIGI⁸⁹ para recibir mensajes y llamadas del personal. Estos canales de información se han difundido ampliamente entre el personal del PMA⁹⁰, pero la política de lucha contra el fraude y la corrupción no los ha abierto **explícitamente** a terceros (asociados cooperantes, proveedores y beneficiarios, entre otros)⁹¹. El Auditor Externo ha comprobado el servicio telefónico y su correcto funcionamiento. El servicio está activo 24 horas al día, siete días a la semana a través de un sistema de mensajería, pero no se dispone más que de dos idiomas (francés e inglés) para responder a los usuarios. Para subsanar esta deficiencia, la OIG se ha comprometido a rediseñar la plataforma, mediante, entre otras medidas, el aumento del número de idiomas disponibles y el ofrecimiento de un portal de Internet y una aplicación móvil. Sin embargo, la licitación necesaria llevó más tiempo del previsto y el nuevo mecanismo no debería de entrar en funcionamiento hasta el segundo trimestre de 2019.

99. El número de **notificaciones** ha aumentado considerablemente, pasando de 136 en 2016 y 186 en 2017 a 364 en 2018⁹². En 2018, un tercio de estas notificaciones (31,6 %) se relacionaban con posibles casos de fraude. El servicio de denuncia confidencial, que comprende la línea telefónica directa y la dirección de correo electrónico, no es una fuente importante de detección de presuntos casos de fraude que dan lugar a investigaciones por parte de la OIGI (13 % de las denuncias en 2017 y 9,5 % en 2018). En muchos casos, la información proporcionada a través de este canal no permite iniciar una investigación.

100. El Auditor Externo observó que en muchas oficinas en los países, como en Guatemala, Honduras y Bangladesh, **existen mecanismos locales de denuncia y retroinformación para los beneficiarios**. Aunque estos mecanismos no se diseñaron exclusivamente para denunciar casos de fraude, contribuyen a este fin⁹³. La consulta de los registros correspondientes reveló la existencia de denuncias de presuntos casos de fraude no notificadas a nivel central. Sin embargo, no se ha realizado un estudio general de estos mecanismos⁹⁴. Además, la OIGI no tiene acceso directo a las notificaciones enviadas a través de estos mecanismos y debe basarse en la información que le transmiten las oficinas en los países.

101. Como ya ha señalado el Auditor Externo en varias de sus auditorías sobre el terreno, la **obligación de señalar inmediatamente** a la OIGI todo presunto caso de fraude plantea un problema. En enero de 2019, solo el 56 % de los directores de las oficinas en los países que respondieron a la encuesta consideraban que tenían la obligación de remitir sistemáticamente a la OIGI todos los presuntos casos de fraude. Varias razones pueden explicar esta reticencia, por ejemplo, las modestas sumas involucradas, la voluntad de tratar la cuestión a nivel local y no sobrecargar a la OIGI, la sutil diferencia entre determinación de los hechos e

⁸⁸ Política de lucha contra el fraude y la corrupción, párrafo 36. La OIGI recibe los informes a través de la dirección hotline@wfp.org o a través de una línea telefónica especial que está en funcionamiento desde 2010.

⁸⁹ En el PNUD, la línea directa está a cargo de un tercero independiente.

⁹⁰ En particular a través de correos electrónicos, circulares y publicaciones en línea.

⁹¹ Política de lucha contra el fraude y la corrupción, párrafo 22.

⁹² Datos de la OIG, enero de 2019.

⁹³ *Minimum Standards for Implementing a Complaint and Feedback Mechanism, requirement 10.*

⁹⁴ Recomendación 12 del informe de la DCI: "Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en el caso de que aún no lo hayan hecho, deben aplicar la buena práctica de establecer un mecanismo central de recepción de todas las denuncias de fraude en sus respectivas organizaciones. Entretanto, en las organizaciones con mecanismos de admisión descentralizados, habría que adoptar medidas inmediatas para: a) establecer la obligación de que las dependencias de recepción descentralizadas informen a una autoridad central de todas las denuncias recibidas, los casos que se encuentran bajo investigación y los casos cerrados, con una indicación de las medidas adoptadas, y b) establecer procedimientos y directrices oficiales para la recepción, que incluyan criterios claros para la evaluación preliminar, el funcionario, la oficina o la función autorizados para realizar la evaluación, el proceso que deberá seguirse y los mecanismos para informar de los resultados de las evaluaciones preliminares".

investigación y el temor al tiempo que puede tomar una investigación. De hecho, en varios de los países visitados (Bangladesh, la República Unida de Tanzania, Guatemala y Haití en 2018⁹⁵), no se señalaron a la OIGI posibles casos de fraude. Por tanto, la RMR y la OIGI podrían elaborar conjuntamente una guía metodológica que permita adoptar un enfoque más objetivo.

102. El Auditor Externo resumió sus observaciones formuladas en la Sede y durante sus auditorías sobre el terreno en un análisis de los **posibles factores del nivel insuficiente de notificación de casos de fraude** en el PMA.

Cuadro 4: Once posibles factores que determinan la insuficiente notificación de casos de fraude

1. El principio de tolerancia cero puede provocar renuencia a denunciar el fraude, ya que podría dar lugar a una percepción negativa del desempeño de una oficina.
2. Puede resultar difícil sobre el terreno (a nivel regional y nacional) conciliar la prioridad atribuida por el PMA a las operaciones y la política de “tolerancia cero” (véase 3.1).
3. Los casos locales de fraude se tratan directamente sobre el terreno sin que se señalen a la OIG, en especial cuando se trata de importes modestos y percibidos como insignificantes.
4. Se registra cierta falta de incentivos para que los asociados cooperantes o los proveedores señalen el fraude: en la política de lucha contra el fraude y la corrupción no se indica que los asociados cooperantes y proveedores tienen acceso a la línea directa, y tampoco se hace mención de este instrumento en las condiciones contractuales estándar.
5. Las estimaciones del monto de las pérdidas ocasionadas por los casos de fraude que figuran en los informes de investigación son limitadas (véase 2.3.2).
6. Hay un insuficiente nivel de comunicación a la Sede de los posibles casos de fraude registrados a través del mecanismo de denuncias y retroinformación disponible sobre el terreno.
7. Se tiene la sensación de que el anonimato de los denunciantes de irregularidades no está garantizado o hay poca confianza en el mecanismo de denuncia de tales irregularidades.
8. El personal sobre el terreno no tiene una comprensión clara del concepto de fraude.
9. Se observan deficiencias en el sistema de control interno (cuentas bancarias, sistema de tecnología de la información, pérdidas consideradas como fraudes no detectados, entre otras).
10. Hay margen para mejorar la capacitación y la sensibilización en materia de fraude y corrupción.
11. Se expresan temores acerca del comportamiento de los donantes ante la revelación de los casos de fraude o corrupción

Fuente: Auditor Externo.

⁹⁵ Cinco, cuatro, tres y seis, respectivamente.

Recomendación 8. El Auditor Externo recomienda que se mejore la sensibilización de los asociados cooperantes sobre su obligación contractual de señalar todos los presuntos casos de fraude mediante la elaboración de documentos de orientación que las oficinas en los países puedan utilizar cuando impartan capacitación a sus asociados. En particular, estos documentos deberían hacer hincapié en las condiciones de uso de la línea directa confidencial para la notificación de casos.

Recomendación 9. El Auditor Externo recomienda que se establezcan mecanismos locales de notificación de casos de fraude (mecanismos de denuncia y retroinformación, entre otros) en todas las oficinas sobre el terreno y que se vele por que las denuncias de fraude sean tratadas de manera eficaz por las oficinas y se comuniquen a la Sede.

Recomendación 10. El Auditor Externo recomienda que se elabore un manual para los directores sobre el terreno a fin de determinar los criterios para la notificación de los casos de fraude.

2.3 Tratamiento

2.3.1 Investigación

103. El Inspector General establece los **procedimientos de investigación** y está autorizado a investigar de manera independiente las denuncias de fraude o corrupción creíbles. A estos efectos, el Inspector General puede recurrir a los servicios de la OIGI, que en el momento de la auditoría contaba con 22 investigadores (incluidos los consultores), 14 de los cuales están asignados a la Sede.

104. En junio de 2015, el **procedimiento de investigación** de la OIGI se reforzó con la introducción de mejoras en el proceso de clasificación de las notificaciones y una actualización de la carta de la OIG. La Oficina está comprometida a garantizar una **alta calidad de la prueba**, que se ajuste a la jurisprudencia reciente.

105. El **examen de las notificaciones** está a cargo de un comité de recepción, cuya tarea consiste en evaluar si un caso debe ser aceptado o no (registro formal de una denuncia), de acuerdo con los umbrales y criterios establecidos en las directrices para las investigaciones de noviembre de 2016 y siguiendo un procedimiento específico⁹⁶. Después de esta primera etapa, teniendo en cuenta los criterios definidos en dichas directrices, la OIG decide si abre o no una investigación.

⁹⁶ Procedimiento operativo estándar OIGI/17/01, en revisión en el momento de la auditoría.

Cuadro 5: Resumen de las notificaciones registradas y de las investigaciones abiertas cada año⁹⁷

	2017	<i>De los cuales, casos de fraude</i>	2018	<i>De los cuales, casos de fraude</i>
Notificaciones	186	66	364	115
Denuncias	139	63	153	72
Investigaciones iniciadas	55	38	72	38
Relación entre denuncias/registros	75 %	95 %	42 %	63 %
Relación entre investigaciones/registros	30 %	58 %	20 %	33 %
Relación entre investigaciones/denuncias	40 %	60 %	47 %	53 %

Fuente: Auditor Externo sobre la base de datos de la OIG, enero de 2019.

106. Un análisis de la diligencia debida llevada a cabo por la OIGI en materia de fraude desde 2015 pone de relieve los siguientes aspectos:

- Aunque el número **total de notificaciones anuales** aumentó en un 126 % entre 2015 y 2018 (de 161 a 364 casos), el número de investigaciones abiertas durante el año muestra un ligero aumento (de 69 a 72) mientras que el número de nuevas investigaciones sobre fraude registra una disminución (de 45 a 38).
- La **prioridad atribuida a los casos** depende de **los recursos de la OIGI**, aunque la Inspector General recuerda que, en este contexto, se le exige que establezca prioridades (en particular, la prevención del acoso) que pueden afectar a los tiempos de tramitación.
- El plazo medio para procesar los casos de fraude fue de 4,1 meses en 2017 y de 5 meses en 2018.
- El **origen geográfico de los casos de fraude** está concentrado: en 2018, nueve países (la República Centroafricana, Kenya, la República Árabe Siria, la República Democrática del Congo, Haití, Italia, el Pakistán, el Estado de Palestina y el Yemen) representaron más del 50 % de los casos de fraude que dieron lugar a una investigación, y 30 países representaron todos los casos de fraude.
- **Los asociados cooperantes** representan la categoría que generó las mayores pérdidas financieras efectivas en 2018⁹⁸.
- En 2017 y 2018, el número de casos que afectaban al personal (28) se refería casi exclusivamente a los titulares de contratos de servicios, el personal nacional y los consultores, con un solo caso referido al personal internacional de categoría profesional.
- En 2017 y 2018, no se observaron casos que involucraran a beneficiarios, aunque en realidad sí ocurrieron⁹⁹.

⁹⁷ A efectos de la comparación de los coeficientes entre un año y otro, en este cuadro no se tiene en cuenta más que las notificaciones y las investigaciones abiertas durante el año.

⁹⁸ Esta constatación dio lugar a la recomendación 10 del presente informe.

⁹⁹ Véanse las cartas sobre gestión relativas a Uganda y Bangladesh.

Un ejemplo de sospecha de fraude no señalada: el doble registro de beneficiarios rohinyás en Bangladesh¹⁰⁰

La auditoría externa de la Oficina del PMA en Bangladesh realizada en diciembre de 2018 puso de relieve un caso relacionado con los beneficiarios que la OIGI podría calificar de fraude. Durante la crisis de los refugiados rohinyá en el verano de 2017, el registro biométrico de los refugiados solo se completó al cabo de 10 meses. En la primavera de 2018, en el marco de un control realizado utilizando el sistema de información SCOPE se detectó identidades duplicadas entre los beneficiarios. Del total de 424.979 personas registradas, se confirmaron 17.018 duplicados, mientras que se necesitaba seguir investigando a otras 34.000 identidades aproximadamente para determinar si eran duplicados o no. Al 6 de diciembre de 2018, se habían comprobado como seguras 393.231 identidades, se habían confirmado como registros duplicados 22.076 identidades y quedaban por examinar 1.750. Por lo tanto, se puede considerar que, durante los 10 meses anteriores a la finalización del censo, los beneficiarios recibieron indebidamente una doble distribución de alimentos al aceptar ser registrados dos veces. En el momento de la auditoría, no era posible excluir la posibilidad de que se tratara de una práctica fraudulenta según se lo definido en la política de lucha contra el fraude y la corrupción (párrafo 7, a). En consecuencia, el Auditor Externo recomendó en su carta sobre asuntos de gestión que la oficina de Bangladesh¹⁰¹ informara de este caso a la OIG; en marzo de 2019, la oficina de Bangladesh confirmó que había accedido a esta petición y remitido el caso. El Auditor Externo también proporcionó a la oficina en su carta sobre asuntos de gestión una **estimación financiera de las pérdidas sufridas por el PMA como consecuencia de este caso**, vinculando las duplicaciones de registros con las sumas gastadas en esta actividad en el plan estratégico para el país (PEP). El PMA impugnó el importe, ya que los registros duplicados se corrigieron antes de la distribución. El tiempo de procesamiento impidió que el Auditor Externo verificara esta información, por lo que corresponderá a la Inspector General hacerlo.

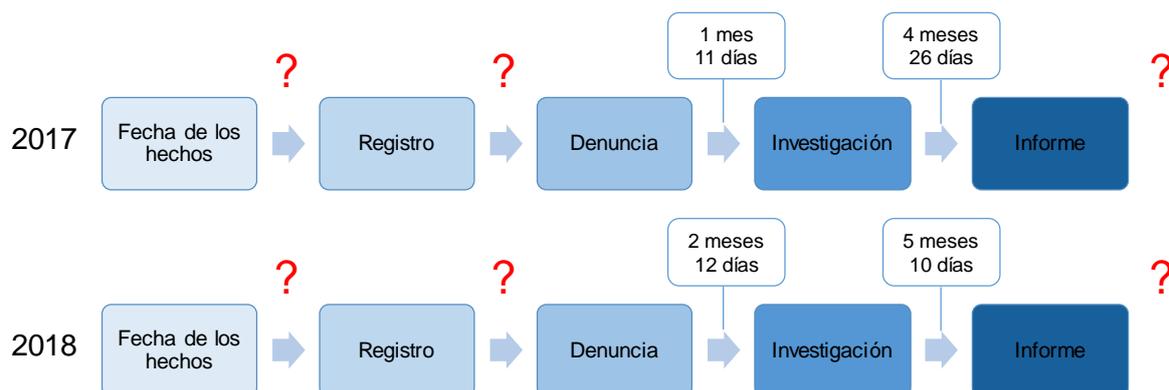
107. Casi una cuarta parte (22 %) de los directores de las oficinas sobre el terreno que respondieron a la encuesta se quejaron de la falta de información sobre **las investigaciones de la OIGI** relativas a su personal. Según la OIGI, este asunto se debería resolver con la implantación del nuevo sistema de gestión de casos, que permitirá informar mejor a los superiores directos, siempre que se cumplan los requisitos de confidencialidad. Como ya se ha indicado anteriormente, el Auditor Externo propone que se informe mejor a los superiores directos sobre estos casos¹⁰². Un mejor conocimiento de las situaciones que se están investigando permitiría a los directores en los países y a los directores regionales centrar con mayor precisión sus actividades de prevención del fraude y ahorrar tiempo.

108. La OIGI no hace un seguimiento del tiempo transcurrido entre la fecha de los hechos y su notificación. Lo mismo se aplica a los períodos de seguimiento posteriores a la investigación. Sin embargo, la OIGI está por implementar un instrumento para hacer el seguimiento del ciclo de vida de un caso de principio a fin. El ciclo debe comenzar en la fecha de los hechos y no en la fecha en que se notifican. El objetivo no es responsabilizar a la OIGI de los retrasos que puedan producirse entre la fecha de los hechos, que por definición se desconocen en el momento en que se producen, y la fecha en que se notifican, sino más bien, dotar a la OIGI de instrumentos para hacer el seguimiento, después de una investigación, del inicio de los hechos en cuestión a fin de evaluar mejor la capacidad del PMA para reaccionar ante un caso de fraude. Su funcionamiento debería permitir una mejor gestión de los plazos en cada etapa y, en particular, de la duración de las investigaciones, que aumentó en un 18,7 % entre 2017 y 2018 (véase la figura 3).

¹⁰⁰ Auditor Externo, sobre la base de una auditoría sobre el terreno de la oficina de Bangladesh.

¹⁰¹ Recomendación 22.

¹⁰² Por ejemplo, el PNUD aplica el principio de informar a las personas sobre las investigaciones en curso de los inspectores internos en función de las necesidades y presta especial atención a las enseñanzas extraídas de esas investigaciones.

Figura 3: Duración del procesamiento de un caso de fraude en 2017 y 2018

Fuente: Auditor Externo sobre la base de información de la OIGI. Los plazos indicados son la duración media de cada etapa de las 38 investigaciones de fraude abiertas en 2017 y 2018.

109. A fin de rectificar el riesgo de que la OIGI se vea sobrecargada, sobre todo porque parece que el número de presuntos casos de fraude está destinado a aumentar, el Auditor Externo recomienda que **se delegue en los superiores responsables** la facultad de llevar a cabo investigaciones de los casos menos complejos o de los que implican una suma de dinero aparentemente pequeña, sobre todo teniendo en cuenta que algunas oficinas disponen actualmente de especialistas en la lucha contra el fraude.

110. El monopolio de las investigaciones concedido al Inspector General no es una norma absoluta en las organizaciones internacionales. Por ejemplo, la Secretaría de las Naciones Unidas reserva los asuntos complejos y casos de delitos graves para el departamento de investigación y confía a los directores de programas los casos que implican un riesgo menor¹⁰³. Se han debatido con los distintos departamentos diversos acuerdos para descentralizar la realización de las investigaciones: los casos de menor importancia podrían delegarse en los despachos regionales o en los directores responsables, o las investigaciones preliminares destinadas a determinar los hechos podrían delegarse en los especialistas en lucha contra el fraude establecidos en los despachos regionales, mientras la OIG seguiría siendo responsable de todas las investigaciones. El Auditor Externo considera que el PMA debería elegir el enfoque que ha de adoptar, aunque ha manifestado su preferencia por el primer tipo de solución como única manera de conjurar realmente el riesgo de sobrecargar a la OIGI.

Recomendación 11. El Auditor Externo recomienda que se delegue en los directores responsables el procesamiento de las denuncias de fraude poco complejas y cuyo monto no supere un determinado umbral, manteniendo la obligación de informar a la Oficina de Inspecciones e Investigaciones.

2.3.2 Estimación del monto de los fraudes

111. Desde 2017, el **monto de los fraudes declarado en el informe sobre los estados financieros anuales** ha correspondido a la cifra indicada al RM por la OIG en su declaración anual¹⁰⁴: 538.541 dólares en 2017 (141.198 dólares para el único caso comprobado de fraude) y 1.328.637 dólares en 2018 (747.286 dólares para el único caso comprobado de fraude).

¹⁰³ Circular ST/IC/2016/25 de la Secretaría de las Naciones Unidas, de 9 de septiembre de 2016, párrafos 32 y 33.

¹⁰⁴ *Memo Cases and Presumptive Fraud 2017* de 15 de enero de 2018 y *Memo Cases and Presumptive Fraud 2018* de 17 de enero de 2019.

112. En sus declaraciones anuales, la OIG distingue como “presunto fraude” el fraude que, aunque no está claramente establecido a partir de pruebas documentales o testimoniales como cometido por el autor, causa la pérdida de recursos valiosos para el organismo. Según la interpretación de la RMF, el **presunto fraude** es el fraude que: a) es objeto de investigaciones en curso de la OIG, y b) se relaciona con hechos que causan la pérdida de recursos valiosos, mientras que **el fraude comprobado** es el fraude confirmado una vez que la OIG haya completado sus investigaciones (independientemente del año al que el hecho corresponda) y comprobado por pruebas documentales o testimoniales, lo que da lugar a una presentación errónea de los estados financieros.

113. Las estimaciones del monto de fraude comprobado se limitan a estas declaraciones y se derivan de los **informes de investigación de la OIGI**. Sin embargo, solo el **26 % de los informes elaborados en 2017 y 2018** contenían estas estimaciones. De hecho, debido a la ausencia de un método y a la falta de pruebas en muchos casos, la OIGI se niega a proporcionar estimaciones que no se basen en pruebas aceptables. Este enfoque prudente explica en parte los bajos montos declarados cada año y exige una respuesta en términos de métodos. El Auditor Externo recomienda que se aprovechen las investigaciones para obtener, con fines estadísticos, una estimación de los montos implicados. En respuesta, el PMA considera que **sería inapropiado informar al público de los importes de pérdidas relacionadas con casos de fraude no comprobados, especialmente de cifras basadas en estimaciones**. Sin embargo, reconoce que para mejorar el control interno y la gestión del riesgo sería aconsejable presentar una estimación de su posible exposición a las pérdidas debidas al fraude. **Esta cifra se podría dar a conocer al Comité de Auditoría.**

Recomendación 12. Para mejorar la gestión interna del riesgo de fraude, el Auditor Externo recomienda que cada investigación de fraude se asocie con una estimación de sus repercusiones financieras basada en una metodología establecida con el Departamento de Gestión de Recursos.

2.3.3 Comunicación sobre el fraude

114. Como señaló recientemente el Grupo de Auditores Externos de las Naciones Unidas, la transparencia en la notificación del fraude es una señal de una organización madura y abierta y puede contribuir a mejorar los controles, lo que a largo plazo debería servir para aumentar la confianza de los donantes. Esta transparencia puede facilitar la presentación de informes más honestos a las partes interesadas, ya que el sistema introduce cada vez más declaraciones sobre los controles internos. Además, el Grupo considera que una gran coherencia en la notificación del fraude ayudaría a evaluar los riesgos de fraude y la idoneidad del marco de control interno¹⁰⁵.

115. Sin embargo, el PMA sigue rezagado en lo que respecta **a la comunicación** sobre el fraude:

- aún no lleva un **registro de fraudes** que permita un análisis y una comunicación interna adecuados;
- aparte de la estimación del monto del fraude y de determinadas estadísticas en el informe anual de la OIG a la Junta Ejecutiva y en los estados financieros, no elabora un **informe anual específico sobre el fraude**¹⁰⁶;

¹⁰⁵ Carta del Presidente del Grupo de Auditores Externos a la Secretaría General de las Naciones Unidas de 4 de diciembre de 2018.

¹⁰⁶ Esta práctica, que puede observarse, por ejemplo, en la Unión Europea, donde la OLAF proporciona indicadores clave de las realizaciones (número de investigaciones abiertas y en curso, análisis preliminares, importes recuperados) y destaca ciertas investigaciones complejas, ya fue recomendada por la DCI en su recomendación 15. No obstante, se puede considerar que el informe anual de la OIG contiene parte de esta información.

- la **comunicación de los casos de fraude a las autoridades locales**, prevista en la política de lucha contra el fraude y la corrupción, no se lleva a cabo prácticamente nunca (ya que pueden estar implicadas las propias autoridades locales): según la Oficina de Servicios Jurídicos (LEG), no se han señalado más que dos casos de fraude y corrupción, uno en 2015 y otro en 2017.

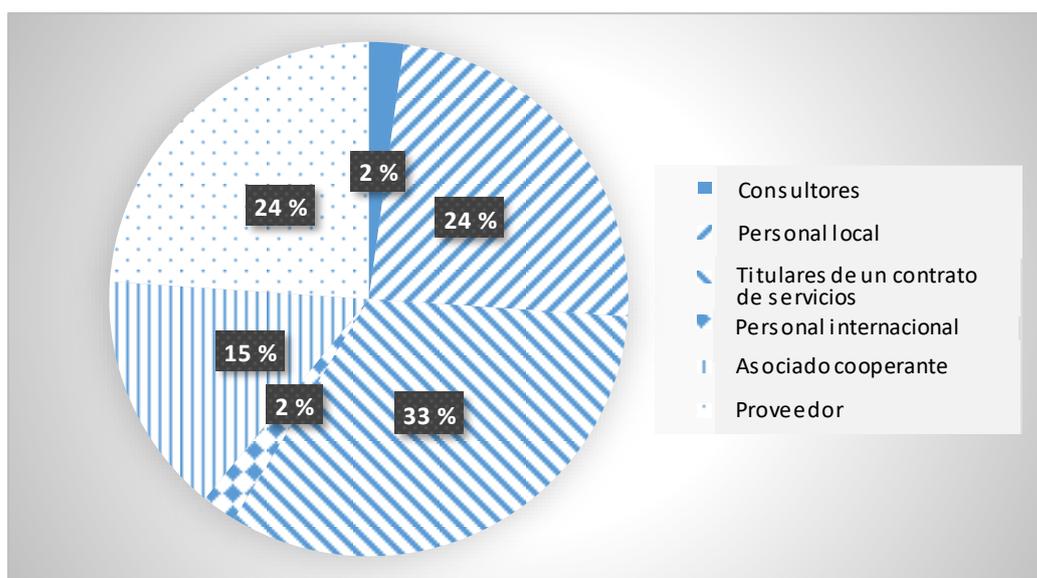
116. **En el plano externo, la imagen del PMA en materia de fraude** sigue siendo buena. El Director de la Dirección de Comunicación, Sensibilización y Promoción Comercial (CAM) reconoce que el fraude es una cuestión mucho menos sensible que el acoso actualmente. De hecho, los diversos estudios realizados por los proveedores de servicios sobre la imagen del PMA en la opinión de varios países no mencionan el fraude como uno de los factores que influyen negativamente en la percepción que el público tiene del PMA. Sin embargo, en el momento en que se llevó a cabo la auditoría no se disponía de ningún estudio sobre los períodos posteriores al tercer trimestre de 2018.

2.4 Reparación

2.4.1 Sanciones

117. Un examen del contenido de 46 informes de investigación entre 2017 y 2018¹⁰⁷ muestra la siguiente distribución de **autores de fraudes condenados**.

Figura 4: Análisis del personal que ha originado el fraude 2017-2018



Fuente: Auditor Externo sobre la base de los informes de la OIGI.

118. En principio, existen varias **sanciones**. En caso de fraude o corrupción de los miembros del personal, se recomienda sistemáticamente el despido de los implicados. También se recomienda la rescisión de los contratos a los terceros con los que trabaja el PMA. Según el informe anual sobre la práctica en materia disciplinarias publicado por el PMA, las medidas disciplinarias por actos fraudulentos representaron el 50 % de tales medidas en 2015, el 40 % en 2016 y el 58 % en 2017. En el momento de la auditoría, el Auditor Externo no tenía conocimiento, a la fecha de la auditoría, de la parte de sanciones correspondiente al fraude en 2018.

¹⁰⁷ En 2017 se produjeron 24 informes de investigación, 4 de los cuales se abrieron en 2016, y en 2018 se produjeron 22, 13 de los cuales se abrieron en 2017.

119. Un análisis de los **últimos 20 casos de sanciones por fraude contra el personal**, que se refieren casi completamente al personal de las oficinas sobre el terreno e involucran sumas financieras modestas, muestra que los **plazos de procesamiento** de las notificaciones, si bien están mejorando, siguen siendo relativamente largos, con un **promedio de 16 meses entre la notificación y la imposición efectiva de una sanción**, ya sea que se trate de casos que dan lugar a investigaciones relativamente limitadas o de casos particularmente graves. El análisis de los plazos de procesamiento no permitió determinar la causa de las diferencias, a veces importantes, entre un caso y otro. Además, no se hace el seguimiento del proceso de toma de decisiones. A este respecto, la intención de la HRM de **hacer una compilación de las sanciones impuestas en el pasado y de la doctrina resultante** daría mayor visibilidad a los procedimientos iniciados y posiblemente podría acelerar su procesamiento. Por último, el contenido de los expedientes no permite determinar la naturaleza de los contactos entre la Sede y la oficina sobre el terreno, en particular con el director de esta, durante el procedimiento de sanción.

120. El procedimiento para **sancionar a los proveedores** sospechosos de haber cometido fraude se establece en la circular titulada “Marco del PMA para la imposición de sanciones a los proveedores” (OED 2015/022), de diciembre de 2015. Se informó al Auditor Externo de **siete casos relativos a 2017 y un caso en 2018** (aún en curso). En 2017 se impusieron dos tipos de sanciones: la expulsión permanente o temporal (dos años en este caso¹⁰⁸) de la lista de proveedores con la posibilidad de aplicar esta sanción a la empresa, pero también al gerente *intuitu personae* para evitar futuros contratos a través de otra empresa. Para los dos casos estudiados en detalle, **no se exigió ninguna sanción financiera ni la recuperación de los importes**. Los **plazos del procedimiento** parecen muy largos, ya que desde 2018 los plazos de procesamiento de los cinco casos pendientes ante el Comité de Sanciones a los Proveedores oscilan entre tres y más de cinco años desde que se produjeron los hechos. Este Comité no se ha reunido desde abril de 2018. En los siete casos examinados por el Auditor Externo, los plazos observados entre la fecha en que ocurrieron los hechos y la decisión de imponer una sanción fueron de **al menos tres años**.

2.4.2 Recuperación

121. Aunque no siempre es fácil, la **recuperación de las sumas desviadas de manera indebida** por el personal del PMA o sus asociados contribuye a la credibilidad de la política de lucha contra el fraude y la corrupción y al cumplimiento de los compromisos con los donantes.

122. Según las notificaciones anuales enviadas por la OIG al Jefe de Finanzas, los montos recuperados de las sumas apropiadas de manera fraudulenta ascendían a 234.174 dólares para el ejercicio económico de 2015 y a 23.100 dólares para el ejercicio económico de 2016. Sin embargo, estas mismas declaraciones **no indican ningún monto para los ejercicios económicos de 2017 y 2018**, aunque el importe acumulado de las pérdidas confirmadas aparentemente ascendió a 817.042 dólares para esos dos años, por no mencionar las cantidades no recuperadas de años anteriores.

123. El Auditor Externo considera que los **procedimientos de recuperación** aplicados por el PMA deberían ser objeto de un seguimiento mejor, incluso cuando se trate de sumas modestas, y que los resultados de esos procedimientos deberían documentarse explícitamente.

¹⁰⁸ Casos de fraude cometidos por proveedores y sancionados por el Comité de Sanciones. Primer caso: fraude relacionado con la facturación de reparaciones de automóviles en la República Centroafricana. Segundo caso: fraude vinculado a la naturaleza de los productos revendidos y al incumplimiento de las normas ambientales (certificados falsos de salud, seguridad y condiciones de trabajo) en Turquía.

3. Lecciones por aprender

3.1 Sobre la estrategia aplicada

124. El centro de la política de lucha contra el fraude del PMA es el principio bien establecido por la doctrina de “**tolerancia cero**” y en el que también otras organizaciones internacionales (el PNUD y la FAO en 2015, y la Secretaría de las Naciones Unidas en 2016, entre otras) basan su política en la materia. Como recuerdan las asociaciones profesionales¹⁰⁹, este principio ofrece principalmente beneficios en términos de política y comunicación. Tomado literalmente, puede llevar a una fuerte aversión al riesgo, temor expresado por algunos directores sobre el terreno, ya que el personal directivo puede querer protegerse contra todo riesgo de fraude, independientemente de su probabilidad, cuantía o naturaleza, sin tener en cuenta el costo de las medidas de mitigación.

125. En su declaración sobre el nivel de riesgo aceptado¹¹⁰, presentada a la Junta Ejecutiva en noviembre de 2018, el PMA reivindica justamente una “**fuerte aversión al riesgo**” en lo que respecta a los riesgos fiduciarios, de los que forma parte el riesgo de fraude. Sin embargo, sobre la base de los intercambios con los directores de las oficinas sobre el terreno, en particular en los países más expuestos a este riesgo, esta **intransigencia no es realmente aplicable sobre el terreno**, lo que pone en peligro la credibilidad del conjunto de la política de lucha contra el fraude y la corrupción y aumenta aún más la insuficiente notificación de los casos de fraude. Por tanto, es fundamental que el PMA, al tiempo que mejora la eficacia de su estrategia para reducir los riesgos de fraude, prepare una **estrategia de aceptación de los riesgos residuales**, que se determine para cada uno de los procesos y países prioritarios, sea aprobada por la dirección y se comparta con los donantes.

126. Para ello, el PMA debe basarse en su **estrategia** y en su **plan de acción contra el fraude y la corrupción relativo a 2018-2020**, elaborado por la RMR; a título comparativo, la FAO acaba de adoptar, en octubre de 2018, un plan de acción para el período 2018-2021. La estrategia da prioridad a la prevención más que a la detección, afirmando que es más fácil prevenir el fraude que detectarlo, lo que no es del todo seguro para una organización destinada a operar en entornos de alto riesgo. En su versión del verano de 2018, el plan establece tres objetivos: i) promover la sensibilidad respecto al riesgo de fraude, así como la capacidad de prevenirlo y gestionarlo; ii) aclarar las funciones y responsabilidades en relación con la política de lucha contra el fraude y la corrupción, y iii) mejorar los procesos, la información y la presentación de informes, así como las herramientas (métricas, indicadores y tableros de gestión) y la capacidad de proporcionar asesoramiento.

127. El plan del PMA se divide en tres fases:

- de agosto de 2018 a mayo de 2019: capacitar a los funcionarios más expuestos (mediante misiones sobre el terreno y el despliegue de cuatro funcionarios especializados de categoría P-4 en los despachos regionales), reunir retroinformación interna, hacer comparaciones con otras organizaciones y planificar;
- de junio de 2019 a febrero de 2020: mejorar las políticas e instrumentos de lucha contra el fraude y la corrupción y fomentar capacidades a nivel regional;
- de marzo de 2020 a julio de 2020: sensibilizar a todo el personal acerca de las normas de lucha contra el fraude y la corrupción.

128. La **primera fase** del plan se puso en marcha en el otoño de 2018, con la realización de misiones de capacitación en Nigeria en noviembre de 2018 y en Sudán del Sur en diciembre de 2018. Se tiene previsto realizar nuevas misiones de capacitación en 2019.

¹⁰⁹ Instituto de Auditores Internos, ACFE.

¹¹⁰ Declaraciones sobre el nivel de riesgo aceptado (WFP/EB.2/2018/5-C/2).

129. Con arreglo a este plan, los instrumentos de prevención del fraude no se aplicarán hasta la tercera fase, que comenzará en marzo de 2020. Sin embargo, el Auditor Externo observó que **los directores sobre el terreno tenían grandes expectativas** a este respecto: cuando se realizó la encuesta en enero de 2019, solo el 44 % de los directores de las oficinas en los países esperaban que la Dirección les prestara apoyo en materia de capacitación, mientras que el 86 % de ellos pidieron orientación concreta para aplicar la política, y la mitad señaló la existencia de dificultades para la aplicación de la política.

130. Por consiguiente, parece conveniente **acelerar el ritmo de aplicación y centrar esta estrategia en las prioridades**. Para determinar estas prioridades desde el punto de vista geográfico, el Auditor Externo llevó a cabo un ejercicio utilizando el instrumento elaborado por la OIGA para su propia programación. Basándose en los factores de impacto financiero y de probabilidad de fraude y corrupción, se ha establecido **una lista de 20 países en los que el riesgo de fraude es mayor**, de entre los 84 países en los que opera el PMA, a saber:

Cuadro 6: Los 20 países de intervención del PMA que presentan el mayor riesgo de fraude

Oficina en el país	Factor de impacto financiera	Factor de probabilidad de fraude y corrupción	Puntuación total (máxima 10)
Yemen	5,0	3,6	7,1
Turquía	5,0	3,2	6,5
República Centroafricana	4,0	4,0	6,4
Líbano	4,0	3,8	6,2
Sudán del Sur	4,0	3,8	6,0
Chad	4,0	3,6	5,7
Somalia	4,0	3,6	5,7
Nigeria	4,0	3,6	5,7
Afganistán	4,0	3,6	5,7
República Árabe Siria	4,0	3,5	5,6
Sudán	4,0	3,4	5,5
República Democrática del Congo	4,0	3,3	5,4
Uganda	4,0	3,3	5,3
Iraq	4,0	3,2	5,2
Etiopía	4,0	3,2	5,1
Kenya	4,0	3,0	4,8
Jordania	4,0	2,8	4,5
Bangladesh	4,0	2,8	4,5
Malí	4,0	2,7	4,3
Níger	4,0	2,1	3,4

Fuente: Auditor Externo basado en datos de la OIGA.

131. Para gestionar este riesgo, el PMA puede recurrir a varios mecanismos disponibles¹¹¹. Sin embargo, parece que **para estos 20 países más expuestos**¹¹²:

- **en el 30 % de los casos, el fraude no aparece como un riesgo en los registros de riesgo** y solo en el 10 % de los casos este riesgo se evalúa como “alto” en los registros de riesgo;
- todos los directores de las oficinas en los países confirman que han tenido en cuenta el fraude en la evaluación de riesgos en su declaración anual relativa a 2017, mientras que para el **80 % de los casos investigados** por la OIGI en 2017 o 2018, no se han indicado medidas de mitigación;

¹¹¹ Asesores en materia de riesgos y cumplimiento, registros de riesgos, exámenes de integridad preventivos, declaraciones anuales de fiabilidad, varios productos de la OIGI (investigaciones, informes sobre deficiencias en materia de control interno, cartas sobre asuntos de gestión, informes sobre las recomendaciones en materia de control interno.

¹¹² Véase en el Anexo II un panorama general del uso de estos instrumentos por cada uno de los 20 países.

- solo el 45 % de estas oficinas cuentan con un asesor en materia de riesgos y cumplimiento identificado *in situ*.

3.2 Sobre el costo de la política

132. Según una estimación (véase el anexo III), parece que el **presupuesto asignado a la política de prevención y detección del fraude y respuesta al mismo** ha aumentado considerablemente desde 2016. En 2016, los gastos ascendieron a **2,43 millones de dólares** y podrían cifrarse en unos **3,83 millones de dólares en 2019**¹¹³.

133. Los **factores que han incrementado el costo de** esta política son el aumento del poder de la RMR y, en particular, el mayor número de funcionarios de la OIGI asignados a las investigaciones de presuntos casos de fraude. En 2019, la OIGI utilizó más de la mitad del presupuesto estimado asignado a la política de lucha contra el fraude y la corrupción (2,58 millones de dólares de un total de 3,83 millones de dólares).

134. Para aplicar el proyecto de plan de acción relativo a 2018-2020, la RMR considera que necesita un presupuesto más amplio, como se sugiere en el Plan de Gestión del PMA para 2019-2021 aprobado por la Junta Ejecutiva en noviembre de 2018, que le concede dos puestos más de contratación internacional sobre el terreno y un puesto de categoría profesional encargado del seguimiento de las recomendaciones.

135. A pesar de esta inversión creciente, y a diferencia de la política contra el acoso, la política de lucha contra el fraude y la corrupción no da lugar, en el Plan de Gestión, al establecimiento de indicadores clave de las realizaciones en materia de gestión. A falta de estos indicadores, el Auditor Externo no siempre está en condiciones de indicar si la realización de esfuerzos adicionales mejoraría la eficacia de la política de lucha contra el fraude y la corrupción.

3.3 Sobre la distribución de responsabilidades

136. El PMA basa su estrategia de lucha contra el fraude y la corrupción en el concepto de tres líneas de defensa. Si bien no se pone en tela de juicio este enfoque, la división del trabajo resultante puede ser una fuente de complejidad para quienes intervienen cuando **pueden acumularse las responsabilidades de primera y segunda línea** (por ejemplo, en el caso de los directores de las oficinas sobre el terreno o los directores de las direcciones de la Sede), y una **interpretación demasiado radical de la separación entre la tercera línea y las dos primeras líneas puede llevar a que la dirección se distancie de los casos de fraude en los que estén implicados sus propios equipos** (véase la recomendación 4).

137. Aunque **el PMA ha reforzado considerablemente su tercera línea de defensa en los últimos años**, ahora parece que se necesita **reforzar la segunda línea para que el personal directivo participe mejor en la gestión del fraude**, reaccione más rápidamente ante estos casos y fomente la presentación de informes más regulares a cambio de información que sea útil para las actividades directivas.

138. Esta medida no requiere necesariamente un **aumento de los recursos y capacidades de la primera y segunda líneas** para combatir el fraude y la corrupción. Por el contrario, se pueden lograr progresos importantes mediante respuestas concretas y procedimientos bien establecidos y claramente entendidos.

139. Sin perjuicio de los debates en curso sobre su posicionamiento, **las contribuciones de los despachos regionales del PMA** a la estrategia de lucha contra el fraude y la corrupción deberían ser más decisivas, dado que ahora algunos de ellos cuentan con uno o más

¹¹³ Véase el Anexo III del presente informe.

miembros del personal especializados y capacitados. Durante las auditorías llevadas a cabo en las oficinas sobre el terreno, el Auditor Externo señaló la contribución positiva de la labor de supervisión cumplida por los despachos regionales en las oficinas en los países. Sin embargo, todavía hay posibilidades de mejora, ya que solo la mitad de los directores de las oficinas en los países encuestados en enero de 2019 dijeron que estaban satisfechos con el apoyo recibido de su despacho regional en lo referente a la política lucha contra el fraude y la corrupción, y el 18 % se declaró insatisfechos.

140. Este desarrollo de un enfoque más descentralizado también debería ser respaldado por la adopción de **posiciones y estrategias conjuntas por parte de los organismos de las Naciones Unidas sobre el terreno** que hacen frente a los mismos problemas de fraude y corrupción, como lo demuestran los casos que se produjeron en Bangladesh o Uganda en 2018. Sin embargo, en enero de 2019, el 50 % de los directores de los despachos regionales y el 58 % de los directores de las oficinas en los países declararon que nunca habían abordado las cuestiones relativas a la lucha contra el fraude y la corrupción en el seno de los equipos de las Naciones Unidas en los países. En el futuro, el PMA, dada su posición y sus actividades, debería desempeñar un papel rector en la lucha contra el fraude y la corrupción en los organismos de las Naciones Unidas sobre el terreno.

Recomendación 13. El Auditor Externo recomienda que se establezca, para los directores en los países más expuestos al riesgo de fraude y corrupción, el objetivo de adoptar posiciones y estrategias comunes a nivel de los equipos de las Naciones Unidas en los países.

V. AGRADECIMIENTOS

141. El equipo de auditores desea expresar su agradecimiento a la RMR y a la OIG, que contribuyeron en gran medida a la elaboración de este informe, así como a las oficinas sobre el terreno que fueron objeto de las misiones de auditoría y cuyos directores aceptaron compartir sus opiniones y experiencias.

Fin de las observaciones de auditoría.

Anexo I: Opiniones de los directores sobre el terreno

Sobre la base de las respuestas de seis directores de despachos regionales (100 % del total) y 36 directores de oficinas en los países (43 % del total) reunidos por el Auditor Externo en enero de 2019:

- 1) El 83 % de los directores de los despachos regionales y el 92 % de los directores de las oficinas en los países consideran que tienen **un conocimiento suficiente de la política de lucha contra el fraude y la corrupción y de su aplicación.**
- 2) El 83 % de los directores de los despachos regionales y el 89 % de los directores de las oficinas en los países declaran que **entienden los conceptos básicos de la política de lucha contra el fraude y la corrupción.**
- 3) Solo el 44 % de los directores de las oficinas en los países **espera recibir apoyo de la RMR en materia de capacitación**, mientras que el 86 % espera recibir apoyo en forma de **orientaciones.**
- 4) El 67 % de los directores de los despachos regionales y el 67 % de los directores de las oficinas en los países consideran que su **personal está suficientemente sensibilizado y capacitado en lo que se refiere a la política de lucha contra el fraude y la corrupción.**
- 5) El 50 % de los directores de las oficinas en los países afirma **estar satisfecho con el apoyo recibido de su oficina regional** en relación con la política de lucha contra el fraude y la corrupción, y el 18 % de ellos declara estar insatisfecho.
- 6) Solo el 56 % de los directores de las oficinas en los países considera que está **obligado a remitir sistemáticamente a la OIGI todo caso de presunto fraude.**
- 7) El 22 % de los directores de las oficinas en los países declara que **no está suficientemente informado de las investigaciones de la OIGI** relacionadas con el personal de su oficina y el 22 % afirma que **no está suficientemente informado de los posibles conflictos de intereses que afectan al personal de su oficina.**
- 8) El 39 % de los directores de las oficinas en los países considera que los **plazos para la tramitación de las denuncias de fraude por la OIGI** son demasiado largos.
- 9) El 50 % de los directores de los despachos regionales y el 58 % de los directores de las oficinas en los países afirma que **no ha abordado nunca las cuestiones relativas a la lucha contra el fraude y la corrupción a nivel de los equipos de las Naciones Unidas en los países.**
- 10) El 83 % de los directores de los despachos regionales **no señala ninguna dificultad concreta**, mientras que el 50 % de los directores de las oficinas en los países reconoce una o más dificultades.
- 11) El 100 % de los directores de despachos regionales **no tienen ninguna sugerencia en particular**, mientras que el 53 % de los directores de las oficinas en los países presenta una o más sugerencias.

Fuente: Auditor Externo.

**Anexo II: Lucha contra el fraude y la corrupción en
los 20 países más vulnerables en los que opera el PMA**

País	Puntuación (máxima 10)	Presencia de un asesor en materia de riesgos y cumplimiento	Riesgo de fraude en el registro de riesgos 2018	2017 declaración de fiabilidad 2.4*	Examen de integridad preventivo	Investigaciones de la OIG en 2017 y 2018	Investigaciones en curso	Informes sobre deficiencias en el control/cartas de asuntos de gestión/informes sobre recomendaciones de control interno - 2017 y 2018
Yemen	7,1	Sí	Mediano	Sí	Investigación en curso	7		
Turquía	6,5	Sí	Mediano	Sí		2		1
República Centroafricana	6,4	Sí	Ausente	Sí	2016-2017	6		1
Líbano	6,2		Efecto de otro riesgo	Sí	2016-2017			
Sudán del Sur	6,0	Sí	Mediano	Sí	Previsto en 2019	1		1
Chad	5,7	Sí	Ausente	Sí	Previsto en 2019	3		
Somalia	5,7		Causa de otro riesgo	Sí		1	1	
Nigeria	5,7	Sí	Efecto de otro riesgo	Sí				
Afganistán	5,7	Sí	Mediano	Sí		1	1	
República Árabe Siria	5,6		Rojo	Sí	2016	7		1
Sudán	5,5	Sí	Rojo	Sí				
República Democrática del Congo	5,4		Efecto de otro riesgo	Sí	2016 – previsto en 2019	4	3	
Uganda	5,3	Sí	Rojo	Sí	Investigación en curso	1	2	
Iraq	5,2		Mediano	Sí		2		1
Etiopía	5,1		Ausente	Sí				
Kenya	4,8		Ausente	Sí		7		2
Jordania	4,5		Mediano	Sí	2016			
Bangladesh	4,5		Ausente	Sí				
Malí	4,3		Ausente	Sí		1		
Níger	3,4		Mediano	Sí		1		

* 2.4 La oficina/dirección tuvo en cuenta la posibilidad de fraude al determinar y evaluar los riesgos.

El Director Ejecutivo exige garantías de que en las evaluaciones del riesgo se ha incluido un examen de los posibles riesgos de fraude.

Fuente: Auditor Externo.

Anexo III: Estimación del costo de la política de lucha contra el fraude y la corrupción para 2016-2019¹ (en dólares)

	2016	2017
OIGI	2 000 000,00	1 803 019,58
OIGA	-	82 700 002
RMR/RMF ³	6 262,00	213 315,00
Costos de viaje de las misiones de la RMR	-	-
ETO ⁴	106 000,00	121 000,00
Asesores en materia de riesgo y cumplimiento	313 561,00	452 136,00
Costo del examinador de fraude certificado	-	94 500,00
Total	2 425 823,00	2 766 670,58

	2018	2019 (estimación)
OIGI	2 244 212,57	2 578 228,20
OIGA ⁵	184 008,09	184 008,096
RMR	213 315,00	436 590,00
Costos de viaje de las misiones de la RMR	37 237,00	27 080,00
ETO	121 000,00	137 000,00
Asesores de riesgo y cumplimiento	437 181,40	464 284,80
Costo examinador de fraude certificado	217 500,00	-
Total	3 454 454,06	3 827 191,09

¹ Cifras proporcionadas por las direcciones afectadas. Cuando no se dispuso de cifras, el Auditor Externo facilitó una estimación.

² Costo de las evaluaciones del riesgo de fraude.

³ La RMR no se creó hasta 2017.

⁴ Costos totales relacionados con la gestión de los conflictos de intereses y pagos anuales a la oficina encargada de examinar los conflictos de intereses notificados.

⁵ Costo de los exámenes de integridad preventivos.

⁶ Cifra correspondiente al costo de los exámenes de integridad preventivos del año anterior.

Anexo IV: Panorama general de las realizaciones del PMA en relación con el control interno de la lucha contra el fraude

Componentes del control interno del COSO y el principio de gestión del riesgo de fraude asociado ¹	Medidas de control interno contra el fraude	Realizaciones del PMA ²
1) Entorno de control Gobernanza relativa al riesgo de fraude: el PMA establece y difunde un programa de gestión del riesgo de fraude que responde a las expectativas de la Junta y la dirección y demuestra su compromiso con un alto nivel de integridad y de valores éticos en lo que respecta a la gestión del riesgo de fraude.	- Desarrollar una cultura de lucha contra el fraude en el PMA, en particular mediante el principio de “marcar la pauta en el nivel jerárquico más alto”	+ El PMA ha establecido una política de lucha contra el fraude y la corrupción en consonancia con los mejores principios y e informa periódicamente sobre esta política.
	- Proceso de afirmación	+ Procedimientos de afirmación establecidos en el proceso de contratación
	- Proceso de declaración de los conflictos de intereses	– El 15 % de los funcionarios de categoría D-1/D-2 no cumplieron con los plazos del programa anual de declaración de conflictos en 2018. = Cuatro de 1.830 funcionarios todavía no habían respondido en enero de 2019. – Lentitud del proceso, ya que los superiores directos no informaban sistemáticamente de los conflictos de intereses.
	- Documentar esta cultura en códigos de conducta/ética profesional	= Código de conducta vigente, pero comprensión insuficiente del requisito de notificar los casos.
	- Definir y evaluar las funciones de auditoría interna	+ Examen externo de la calidad en 2018, Auditor Externo en 2019.
	- Desarrollar cursos de capacitación	= El 66 % del personal recibió capacitación obligatoria en 2018. = 122 examinadores de fraude certificados entre 2017 y 2018 (tasa de éxito del 58 %), pero se debe revisar la selección del personal y el contenido de la capacitación.
	- Investigar denuncias o sospechas de fraude	= Procedimientos operativos estándar vigentes, pero prolongación de los plazos en 2018. – Insuficiente notificación de casos (véase 2.2.3).
	- Promover los controles destinados a prevenir, disuadir y detectar el fraude	= Deficiencia de las prácticas de diligencia debida en la contratación del personal y compras.
- Establecer una línea directa y un mecanismo para proteger a los denunciantes	– Insuficiente retroalimentación de los mecanismos de denuncia y retroinformación locales.	
2) Evaluación de riesgos Evaluación del riesgo de fraude: el PMA lleva a cabo evaluaciones generales del riesgo de fraude para determinar los riesgos de fraude que le son exclusivos, estimar su probabilidad y magnitud, evaluar las actividades de control existentes y aplicar mecanismos para gestionar los riesgos residuales de fraude.	- Poner en marcha un proceso de evaluación del riesgo de fraude teniendo en cuenta los riesgos, factores y escenarios de fraude	= Evaluaciones realizadas en 2018, pero aún no se han realizado otras evaluaciones. – No se realizan evaluaciones de riesgos para todos los procesos. – Deficiencias en el control de los registros de riesgos y los planes anuales de las realizaciones de las oficinas en los países por parte de los despachos regionales y la Sede, limitaciones del proceso de información.
	- Implicar al personal adecuado en el proceso de evaluación del riesgo de fraude	– Despliegue geográfico limitado de los asesores en materia de riesgos y cumplimiento
	- Llevar a cabo las evaluaciones del riesgo de fraude de forma regular	= Última evaluación del riesgo de fraude en septiembre de 2018 (6 realizadas en total). + El riesgo de fraude se aborda en una sección específica de cada informe de auditoría interna.

¹ Los cinco principios generales son los que figuran en el modelo de referencia del COSO, que se han elaborado sobre la base de la interpretación del Auditor Externo.

² Clave para leer la tabla: + fuerza; = rendimiento medio; – deficiencia.

Componentes del control interno del COSO y el principio de gestión del riesgo de fraude asociado ¹	Medidas de control interno contra el fraude	Realizaciones del PMA ²
3) Actividades de control Actividades de control de fraudes: el PMA selecciona, desarrolla y ejecuta actividades de control de fraudes de prevención y detección para gestionar el riesgo de que se produzcan o no se detecten oportunamente.	- Definir y documentar los controles y las medidas de mitigación y vincularlos a los riesgos de fraude detectados	+ El PMA definió y documentó controles informáticos aplicables en WINGS en la guía electrónica. – Ejemplo de la falta de control automatizado de la apertura de cuentas bancarias.
	- Controles de los procesos (conciliaciones, exámenes, inventarios, análisis, auditorías)	= Pocos controles automatizados específicos de fraude integrados en el sistema de información.
	- Modificar los controles existentes, concebir e implementar nuevos controles de detección y prevención cuando sea necesario, y la tecnología correspondiente	– Sin retroalimentación, falta de participación de la TEC (véase 2.2.2).
	- Establecer procedimientos de detección proactivos	+ La tercera línea de defensa cuenta con recursos crecientes. = Reducción del número de exámenes de integridad preventivos en 2018. – Deficiencias en la separación de funciones señaladas en los informes sobre las deficiencias de control.
	- Limitar la delegación de facultades	+ Delegaciones de facultades en materia de compras, gestión de tesorería y recursos humanos revisadas en 2018.
	- Supervisión de las transacciones con terceros	– No hay retroalimentación específica desde el terreno sobre los controles establecidos para las transacciones con los proveedores y asociados.
4) Información y comunicación Investigaciones y medidas correctivas: el PMA ha establecido un proceso de comunicación para obtener información sobre posibles casos de fraude y aplica un enfoque coordinado de las investigaciones y las medidas correctivas para hacer frente al fraude de manera adecuada y oportuna.	- Promover la importancia del programa de evaluación del riesgo de fraude y la posición del Programa con respecto al riesgo de fraude, tanto interna como externamente, a través de programas de comunicación	= No hay un informe específico sobre el fraude y la política de lucha contra el fraude y la corrupción, aunque los informes de actividad de la OIG abordan este tema. – Los donantes encuestados no consideran muy creíble el número de casos de fraude denunciados.
	- Diseñar y proponer actividades de capacitación para sensibilizar sobre el riesgo de fraude	= El 66 % del personal recibió capacitación obligatoria en 2018, en competencia con la política en materia de acoso. – Mal entendimiento del concepto de “notificación inmediata” por parte del personal.
	- Aplicación de medidas correctivas (por ejemplo, medidas disciplinarias)	= Informes sobre las deficiencias en materia de control y cartas sobre asuntos de gestión utilizadas solo por la OIGI, lentitud de las sanciones disciplinarias, falta de seguimiento. + Circular anual enviada por correo electrónico a todo el personal el Día Internacional contra la Corrupción.
5) Actividades de seguimiento Seguimiento de la gestión del riesgo de fraude: El PMA selecciona, elabora y ejecuta evaluaciones para asegurar que los cinco principios de gestión del riesgo de fraude se apliquen y funcionen, y comunica oportunamente cualquier deficiencia del programa de gestión del riesgo de fraude a los responsables de adoptar medidas correctivas, incluidas la dirección y la Junta, cuando proceda.	- Evaluar periódicamente los controles de lucha contra el fraude	– Falta de revisiones sistemáticas periódicas, excepto en los informes temáticos de la OIGI y en los informes de los países. – Los exámenes de integridad preventivos están diseñados para evaluar los controles de lucha contra el fraude, pero no se usan para revisar periódicamente un proceso.
	- Utilización de evaluaciones externas de la gestión del riesgo de fraude por los equipos de auditoría interna u otros actores	+ Firma privada y OIGA en 2018 y Auditor Externo en 2019; 4 exámenes de integridad preventivos en 2018.
	- Desarrollar técnicas/tecnología para apoyar el seguimiento permanente y las actividades de detección	– Expectativas no satisfechas por los directores sobre el terreno.

Fuente: Auditor Externo basado en el documento Instituto de Auditores Internos/Instituto Americano de Contadores Públicos (AICPA)/ACFE *Managing the Business Risk of Fraud: a practical Guide* (2008).

Lista de las siglas utilizadas en el presente documento

ACFE	Asociación de Examinadores de Fraude Certificados
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
COSO	Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway
DCI	Dependencia Común de Inspección
ETO	Oficina de Deontología
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
HRM	Dirección de Recursos Humanos
IPC	índice de percepción de la corrupción
ISSAI	Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OIG	Oficina del Inspector General
OIGA	Oficina de Auditoría Interna
OIGI	Oficina de Inspecciones e Investigaciones
OLAF	Oficina Europea de Lucha contra el Fraude
OSC	Dirección de la Cadena de Suministro
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RM	Departamento de Gestión de Recursos
RMF	Dirección de Finanzas y Tesorería
RMP	Dirección de Gestión y Seguimiento
RMR	Dirección de Gestión Global de Riesgos
TBM	transferencia de base monetaria
TEC	Dirección de Tecnología
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia