



Invertir en la población rural

Informe anual sobre las actividades de
investigación y lucha contra la corrupción
correspondiente a 2015

Índice

Resumen	1
Mandato y método de investigación de la AUO	1
Actividades de investigación y prevención de la corrupción	2
Reforma, divulgación y cooperación	8
Dotación de personal y recursos	9

Resumen

1. La Oficina de Auditoría y Supervisión (AUO) y su Sección de Investigaciones (IS) contribuyeron a la mitigación de los riesgos institucionales en 2015 mediante el examen o la investigación de 57 denuncias de presuntas irregularidades, la mejora de los procedimientos de investigación y sanción y la realización de actividades de sensibilización sobre la lucha contra la corrupción. Fue un año difícil debido al gran volumen y complejidad de las nuevas denuncias, a la serie de reformas que debieron introducirse y a los cambios de personal clave que se produjeron a comienzos de año. El notable apoyo presupuestario adicional, aportado por la dirección, permitió contratar a expertos externos y asegurar que la labor de investigación se llevara a cabo con la independencia necesaria y sin tener que limitar su ámbito de competencia.
2. El número de casos de investigación abiertos alcanzó su nivel más bajo a finales de 2014, con ocho casos abiertos. Eso cambió en 2015 con 49 casos nuevos recibidos, lo cual representa el mayor número de casos nuevos asumidos por la AUO hasta la fecha. Por consiguiente, el volumen de trabajo de investigación de la Oficina en 2015 consistió casi por completo en cuestiones sometidas a la AUO a lo largo de ese año. Habida cuenta de la duración normal del proceso de investigación, de la complejidad de muchos de los casos nuevos y de la rotación de personal en el equipo de investigación, a finales del año todavía quedaban 29 casos abiertos. La AUO está trabajando activamente a fin de reducir de manera sustancial el número de casos pendientes de aquí a mediados de 2016.
3. En 2015 se produjo un gran aumento en el número de casos relacionados con el personal, así como de los casos externos. La incidencia de nuevas denuncias depende de muchos factores y no puede preverse. La tendencia al alza observada en los casos relacionados con los proyectos podría ser una indicación de que las actividades de divulgación de la Oficina en el ámbito de la lucha contra la corrupción en los últimos años están teniendo efecto.
4. La reforma de los procedimientos de investigación y sanción del FIDA siguió su curso con la aplicación de varias recomendaciones contenidas en el informe final del examen externo de los procedimientos de investigación y sanción del FIDA, publicado en 2015. Con la ayuda de expertos del Banco Mundial y de la comunidad de las Naciones Unidas, se elaboraron procedimientos y plantillas revisados, y se prevé que el plan de acción correspondiente concluya a mediados de 2016.
5. La AUO recibió importantes recursos financieros adicionales para hacer frente a las crecientes necesidades de capacidad. La Oficina del Inspector General del Programa Mundial de Alimentos prestó un apoyo especialmente importante a la AUO, al ayudarlo a solventar su falta de dotación de personal cediéndole temporalmente a un investigador superior durante el año.

Mandato y método de investigación de la AUO

6. La AUO tiene encomendado el mandato de investigar las supuestas prácticas irregulares, a saber: i) fraude y corrupción, cuando se trate de entidades, contratistas y personas que no forman parte de la plantilla o que participan, o han presentado una solicitud para participar, en un proyecto financiado por el FIDA o en un contrato relacionado con la Sede, y ii) presunta conducta indebida del personal, incluidos actos de acoso, abuso de autoridad, represalias y conflicto de intereses. La actividad investigadora y sancionadora del FIDA está en consonancia con las mejores prácticas en esta esfera de otros organismos de las Naciones Unidas y los principales bancos multilaterales de desarrollo.
7. Las investigaciones de la IS/AUO son de carácter administrativo, con el objetivo de reunir pruebas que puedan corroborar o refutar una acusación. La IS/AUO también emprende investigaciones cuando hay indicios de que la información presentada es tendenciosa o deliberadamente falsa.

8. Todas las denuncias recibidas se someten a una evaluación preliminar. En caso de que se considere que la denuncia recae bajo el mandato de la AUO, se lleva a cabo una evaluación de riesgos para priorizar las denuncias en función del número de casos acumulados y un análisis de la información disponible para determinar si resulta más apropiado realizar una investigación exhaustiva, remitir el asunto a la dirección para que adopte medidas correctivas o simplemente catalogarlo a título informativo. Es posible que, en la fase de la evaluación preliminar o después de una investigación exhaustiva, se considere más oportuno remitir la denuncia a otras divisiones del FIDA, organismos externos o gobiernos. Una vez concluido el proceso, las denuncias investigadas se clasifican como:
- Confirmadas : cuando se han reunido pruebas concluyentes que permiten confirmar que se han producido prácticas irregulares;
 - Sin confirmar : cuando las pruebas obtenidas son insuficientes bien para confirmar o bien para refutar la veracidad de las prácticas irregulares;
 - Infundadas : cuando las pruebas obtenidas han sido suficientes para refutar la acusación o las acusaciones.
9. Las denuncias confirmadas se remiten al Comité de Sanciones del FIDA, un comité interno integrado por miembros del personal directivo superior del FIDA, con el fin de evaluar los resultados y tomar una decisión acerca de la sanción que debe aplicarse en el caso de una entidad externa o, cuando se trata de casos internos, asesorar al Presidente acerca de si debería adoptarse alguna medida disciplinaria.

Actividades de investigación y prevención de la corrupción

Número de casos de investigación en 2015

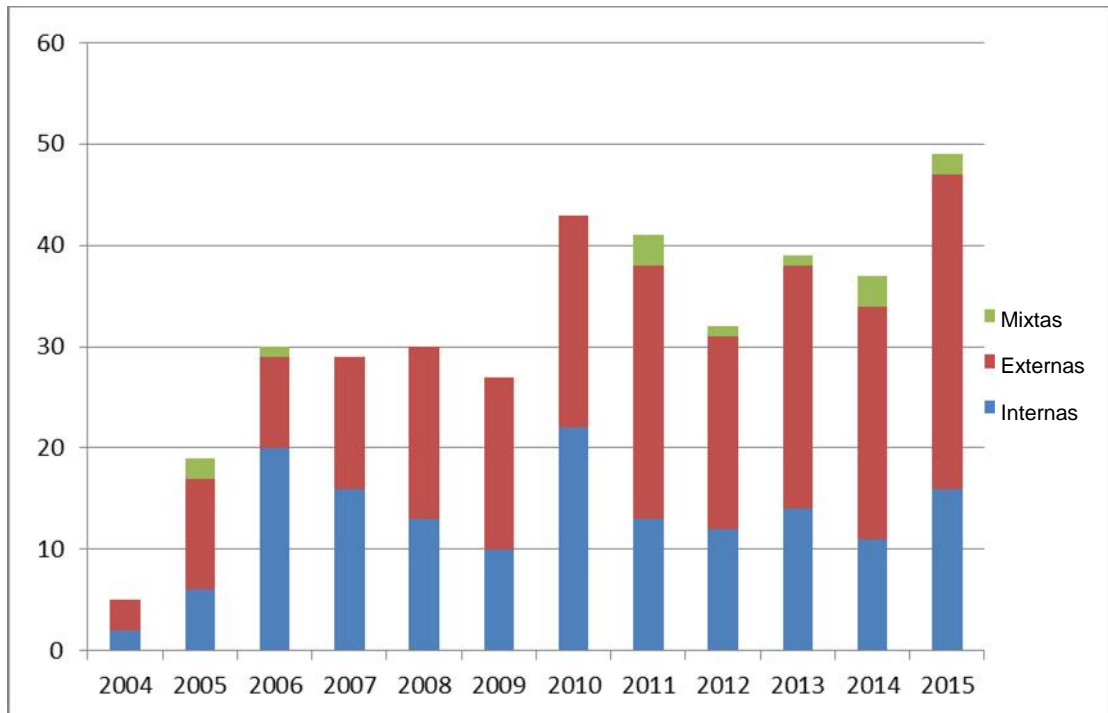
10. El número de casos de investigación pendientes alcanzó su nivel más bajo a finales de 2014, con ocho casos abiertos, la mayoría de los cuales estaban en proceso de cierre. Esto cambió en 2015, año en que se recibieron 49 casos nuevos, incluidos varios casos complejos que requirieron una intensa labor de investigación. La AUO gestionó 57 casos activos en 2015. A finales de año, 29 seguían abiertos y, de estos, 27 se habían recibido en 2015.

Cuadro 1
Número de casos activos en 2014-2015

	Casos internos	Casos externos	Internos/externos	Total
2013				
Casos pendientes al final de 2013	4	15	0	19
2014				
Casos recibidos en 2014	10	23	4	37
Total de casos activos en 2014	14	38	4	56
Casos cerrados en 2014	13	31	4	48
Casos pendientes al final de 2014	1	7	0	8
2015				
Casos recibidos en 2015	16	31	2	49
Total de casos activos en 2015	17	38	2	57
Casos cerrados en 2015	6	20	2	28
Casos pendientes al final de 2015	11	18	0	29

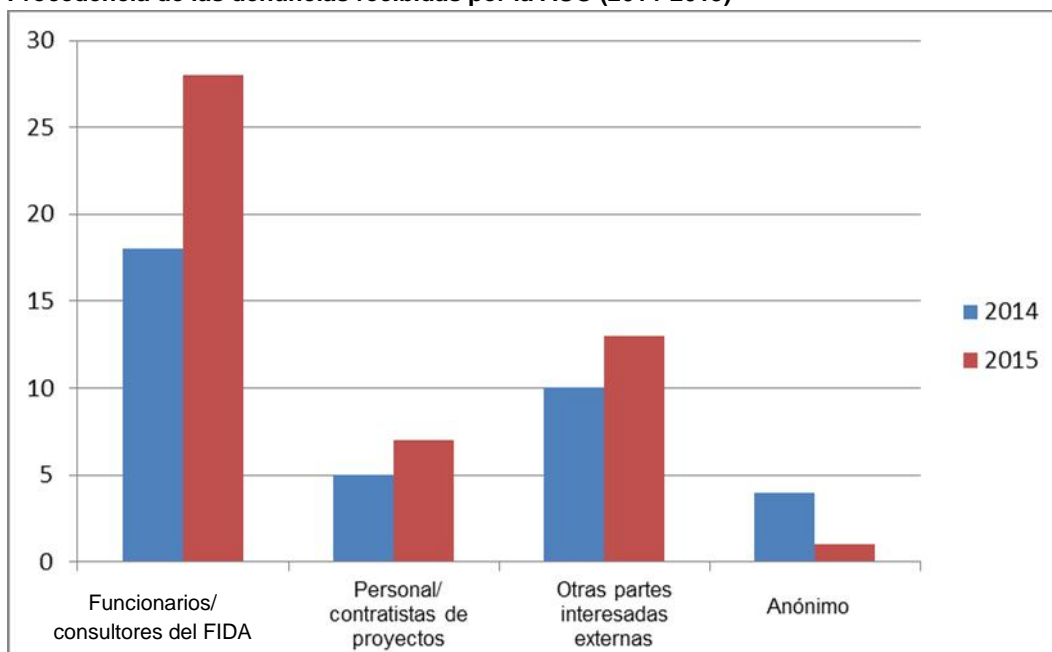
11. En 2015 se produjo un gran aumento del número de casos, tanto de los relacionados con el personal como de los casos externos. Se trata del mayor número de nuevos casos asumido por la AUO hasta la fecha (gráfico 1). Del total de 16 casos internos recibidos, cinco fueron remitidos por la Oficina de Ética.

Gráfico 1
Denuncias presentadas a la AUO (2004-2015)



12. La incidencia de nuevas denuncias depende de muchos factores y no puede preverse. La tendencia al alza observada en los casos relacionados con los proyectos podría ser una indicación de que las actividades de divulgación de la AUO en el ámbito de la lucha contra la corrupción en los últimos años están teniendo efecto.
13. Procedencia de las denuncias. El patrón de procedencia de las denuncias en 2015 revela un aumento del número de denuncias presentadas a la AUO por miembros del personal y consultores del FIDA, y una menor incidencia de las denuncias anónimas (gráfico 2).

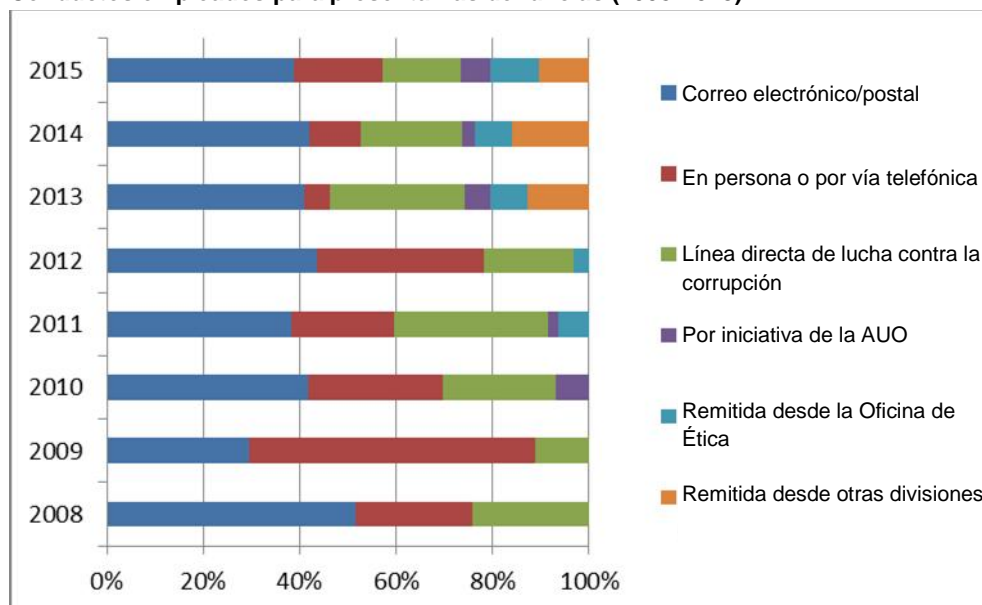
Gráfico 2
Procedencia de las denuncias recibidas por la AUO (2014-2015)



14. En 2015 hubo un ligero aumento del número de casos denunciados personalmente y un ligero descenso de los notificados a través del sitio web o de la dirección de correo electrónico del FIDA para la lucha contra la corrupción (gráfico 3).

Gráfico 3

Conductos empleados para presentar las denuncias (2008-2015)



15. Naturaleza de las denuncias. Las denuncias de prácticas irregulares en las que están implicados supuestamente miembros del personal se consideran casos internos, mientras que las relacionadas con contratistas externos y proyectos y programas financiados por el FIDA se clasifican como casos externos. De las 49 denuncias recibidas en 2015, 31 fueron externas, 16 internas y dos mixtas (cuadro 2)

Cuadro 2

Naturaleza de las denuncias recibidas (2014-2015)

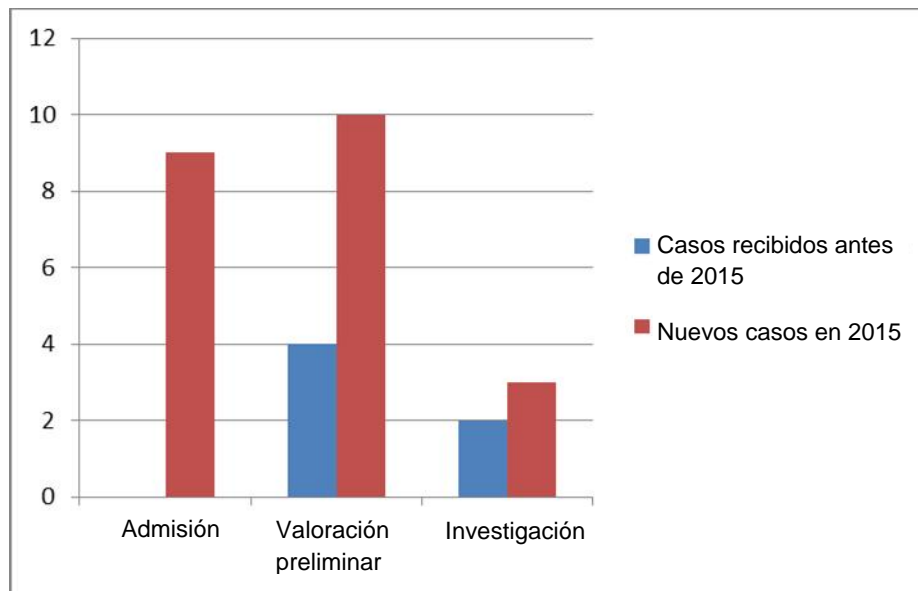
<i>Naturaleza de las denuncias</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>
Casos externos		
Prácticas fraudulentas	10	7
Corrupción (incluidas la colusión y la coerción)	4	8
Mixtos (fraude y corrupción)	7	10
Otras prácticas irregulares	2	6
Casos internos/externos		
Prácticas fraudulentas	–	2
Corrupción (incluidas la colusión y la coerción)	1	-
Mixtos (fraude y corrupción)	2	-
Casos internos		
Acoso/abuso de autoridad /represalia	3	12
Prácticas fraudulentas	2	-
Corrupción (incluidas la colusión y la coerción)	2	-
Otras conductas indebidas	4	4
Total	37	49

16. La tendencia principal que se deduce claramente de los datos expuestos en el cuadro 2 es un aumento significativo de las denuncias relacionadas con casos de corrupción en proyectos y de acoso en el lugar de trabajo en los que estaban implicados miembros del personal.

Investigaciones cerradas en 2015 y sanciones impuestas

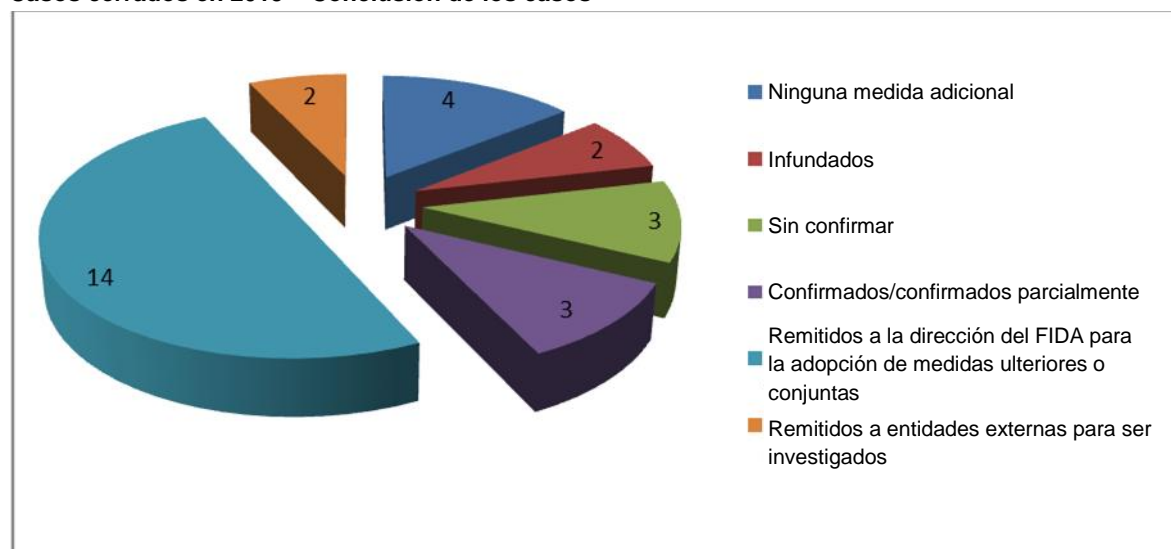
17. En 2015 la AUO concluyó la investigación de 28 casos, seis de los cuales se iniciaron en 2014 (gráfico 4).

Gráfico 4
Casos cerrados en 2015 – Fase en el momento de cierre



18. En el gráfico 5 se muestra la conclusión de los 28 casos cerrados en 2015.

Gráfico 5
Casos cerrados en 2015 – Conclusión de los casos



19. De conformidad con su mandato, en abril de 2015 el Comité de Sanciones revisó todos los casos cerrados por la AUO durante 2014.
20. Como se indica en el gráfico 4, nueve casos (todos de 2015) se cerraron en la fase de admisión. Por lo general esto significa que, aunque la denuncia recibida por la AUO presupuso alguna irregularidad, el problema notificado no es una violación sancionable de las normas del FIDA o de su política de lucha contra la corrupción, o bien que la AUO no es competente para investigar el asunto. Catorce casos se cerraron después de realizar una valoración preliminar. Esto suele ocurrir cuando las investigaciones adicionales indican que la denuncia no es creíble, carece de fundamento o no puede verificarse. En esta fase normalmente se entrevista a los testigos (o, cuanto menos, al demandante, siempre que esté disponible y dispuesto a colaborar, para que explique más detalladamente la denuncia) y se examinan los

documentos pertinentes. Cinco casos se cerraron tras realizar una investigación completa. A continuación se facilita información detallada sobre la resolución de los casos cerrados.

21. Casos que dieron lugar a la adopción de medidas sancionadoras, disciplinarias o correctivas. En 2015 se presentaron dos casos al Comité de Sanciones.
 - El primer caso tenía que ver con denuncias de acoso y creación de un ambiente de trabajo hostil e intimidatorio contra un miembro del personal del FIDA. Sobre la base de las conclusiones de la AUO y la valoración y las recomendaciones del Comité de Sanciones, se estimó que el funcionario en cuestión no había desplegado las suficientes capacidades de gestión para mantener un buen ambiente de trabajo. Por ello, se le aplicaron las medidas disciplinarias y correctivas adecuadas.
 - El otro caso se refería a denuncias de prácticas corruptas en la gestión de las adquisiciones y los contratos y uso indebido de los recursos de un proyecto por parte de su personal. Las pruebas reunidas por la AUO proporcionaron indicios sólidos de un sistema de corrupción basado en solicitar el pago de sobornos para adjudicar contratos y en prácticas coercitivas consistentes en amenazar con suspender los pagos pendientes a los contratistas. El Comité de Sanciones, basándose en estos resultados, decidió que: i) el asunto se remitiera oficialmente a las autoridades competentes del Estado Miembro interesado para llevar a cabo una investigación completa, y ii) los miembros del personal del proyecto implicados no volvieran a participar en actividades relacionadas con el FIDA hasta que una investigación nacional los rehabilitara plenamente. Estas decisiones fueron comunicadas oficialmente al Estado Miembro por el Departamento de Administración de Programas (PMD).
22. Casos que no dieron lugar a sanciones.
 - Casos cerrados en la fase de admisión
 - Los nueve casos cerrados en la fase de admisión eran externos y se referían a tentativas de uso indebido del nombre o los activos del FIDA o con controversias contractuales relacionadas con proyectos financiados por el Fondo. Tras cerciorarse de que las cuestiones notificadas no estaban comprendidas en su mandato de investigación, la AUO cerró esos casos o los remitió a la división del PMD pertinente o a la Oficina del Asesor Jurídico para que fueran gestionados en el marco de los mandatos funcionales de esas dependencias.
 - Casos cerrados después de la valoración preliminar
 - La AUO examinó el procedimiento de investigación interna emprendido por un receptor de financiación del FIDA y coordinó las medidas de seguimiento en relación con las denuncias de corrupción en un proyecto financiado con un préstamo y una donación del FIDA. Como resultado de ello, el receptor canceló y volvió a convocar la licitación, de un valor aproximado de USD 1 millón, adoptó controles más estrictos en relación con el uso de los fondos del FIDA y despidió al oficial de adquisiciones.
 - Una denuncia de fraude en las actividades de adquisición y contratación de un proyecto financiado por el FIDA se archivó después de que la dirección del FIDA y las autoridades nacionales hubieron adoptado varias medidas para resolver la cuestión: por ejemplo, sustituir al director del proyecto; suspender la parte de financiación en forma de donación concedida al proyecto y disolver la unidad de coordinación del mismo; poner en marcha una investigación a cargo de una comisión especial; y solicitar que el Gobierno reembolsara el importe de los gastos considerados no admisibles.
 - Una denuncia de colusión en relación con el nombramiento del coordinador de un proyecto se consideró creíble y se remitió a la dirección, con la recomendación de que el FIDA retirara su declaración de “no objeción” al nombramiento, solicitara oficialmente una investigación interna independiente y diera a conocer los resultados de la misma a la dirección. Estas medidas están en curso de aplicación.

- Una ONG denunció retiros fraudulentos de fondos relacionados con el FIDA y la consiguiente colusión con personal del proyecto. La AUO no halló ningún indicio que diera credibilidad a las denuncias de fraude y malversación, pero señaló que las autoridades nacionales habían investigado al denunciante y confirmado que había malversado fondos e incumplido sus obligaciones contractuales. Dada la escasa credibilidad del denunciante y la existencia de una investigación local, la AUO remitió el asunto al PMD para que realizara el debido seguimiento con arreglo a sus funciones de supervisión.
- Una denuncia presentada por un miembro del personal relativa a las prácticas corruptas de un asociado en la ejecución de un proyecto del FIDA se remitió a las autoridades de la contraparte para que investigaran más a fondo. La denuncia se archivó tras la caída del gobierno nacional, la destrucción de los correspondientes registros y la prolongada suspensión de las actividades del FIDA en el país.
- Las denuncias de corrupción relacionadas con dos proyectos se cerraron cuando los denunciantes dejaron de colaborar con la AUO y las verificaciones realizadas por esta oficina para validar los hechos no confirieron ninguna credibilidad a las acusaciones iniciales.
- Un contratista que prestaba servicios particulares, asignado a tiempo completo al FIDA mediante un contrato con otro organismo de las Naciones Unidas, fue acusado de haber falsificado presuntamente un documento para obtener ventajas indebidas. La denuncia se sustanció gracias a las gestiones realizadas conjuntamente con el otro organismo interesado. La persona en cuestión fue apartada de sus tareas en el FIDA y tuvo que reembolsar las ganancias que había obtenido indebidamente. El otro organismo rescindió su contrato.
- Una denuncia de fraude contra un miembro del personal del FIDA remitida por otro organismo de las Naciones Unidas se archivó una vez que las investigaciones preliminares de la AUO confirmaron que la presunta acción fraudulenta no había tenido lugar.
- Una denuncia contra un miembro del personal por haber mantenido contactos indebidos con ciertas autoridades nacionales se archivó después de que la AUO hubo confirmado que la denuncia se basaba en un malentendido del demandante.
- Una denuncia contra un miembro del personal por mantener indebidamente relaciones no declaradas con un/una consultor/a que se hallaba bajo su supervisión se archivó después de que la AUO hubo estimado que el asunto no era creíble, carecía de fundamento o no podía verificarse.
- Una denuncia contra dos miembros del personal por inobservancia de las normas y los reglamentos del FIDA y por participar en una actividad sin la debida autorización se archivó después de que la AUO hubo constatado que los presuntos actos constituían problemas de desempeño y no de conducta indebida.
- Una denuncia de uso indebido de una supuesta asociación con el FIDA para cometer una estafa relacionada con la contratación se remitió a la dirección (en concreto, a la Oficina del Asesor Jurídico) por si había que recurrir a la vía legal, después de comprobar que los presuntos actos no tenían que ver con los recursos financieros o las actividades del FIDA.
- La AUO investigó un supuesto fraude concerniente a las relaciones financieras de un ex funcionario con el Fondo. Tras confirmar las circunstancias denunciadas y detectar las deficiencias de control que habían hecho posible ese fraude externo (que no había comportado pérdida alguna para el FIDA), la AUO remitió el asunto a la dirección para que se ocupara de la cuestión por cauces legales y formuló varias recomendaciones que condujeron a la adopción de controles estrictos y medidas de mitigación.

Casos cerrados después de una investigación completa

23. Además de las investigaciones que dieron lugar a sanciones o medidas correctivas, la AUO completó tres investigaciones en las que no se constató ninguna conducta indebida ni incumplimiento de la política de lucha contra la corrupción del FIDA.
- Una denuncia de corrupción en un proyecto cofinanciado con otra institución financiera internacional, recibida en 2012, se examinó inicialmente por medio de una misión conjunta de investigación que arrojó escasos resultados. En 2014 resultó evidente que las supuestas prácticas corruptas tenían exclusivamente que ver con el componente del proyecto financiado por la otra institución financiera internacional, y se decidió que fuera esta la que se ocupara de las fases restantes de la investigación. En 2015, dicha institución informó a la AUO de que, por limitaciones de su mandato, había remitido el asunto a los organismos nacionales encargados de hacer cumplir la ley para que siguieran investigando. Mientras tanto, el FIDA tomó medidas para evitar que los fondos no utilizados del préstamo pudieran ser objeto de irregularidades; a tal fin, canceló el componente del préstamo que podía estar expuesto a prácticas semejantes.
 - Se recibió una denuncia de que un miembro del personal había presentado solicitudes fraudulentas de reembolso al seguro de enfermedad. Las pruebas reunidas por la AUO no fueron suficientes para sustanciar la denuncia.
 - Se recibió asimismo una denuncia relativa a la implicación de un miembro del personal en actividades incompatibles con su cometido en el FIDA. Durante la investigación no se encontraron pruebas para sustanciar la denuncia, pero la AUO recomendó medidas específicas, que la dirección adoptó, para atenuar cualquier riesgo real o aparente.

Reforma, divulgación y cooperación

Reforma de los procedimientos de investigación y sanción del FIDA

24. Como se señaló anteriormente, a finales de 2014 se llevó a cabo un examen externo de los procedimientos de investigación y sanción del FIDA. Los expertos externos, que hicieron público su informe en enero de 2015, llegaron a conclusiones positivas respecto del funcionamiento actual de estos procedimientos y formularon recomendaciones para integrar las mejores prácticas recientes en el marco de investigación y sanción del FIDA.
25. Se estableció un plan de acción para aplicar las medidas recomendadas aceptadas. El plazo establecido por la dirección para la aplicación de la mayoría de esas recomendaciones era 2015 y a día de hoy se han hecho grandes progresos. Se han aplicado algunas de las medidas recomendadas y se han elaborado proyectos revisados de todos los procedimientos internos y manuales pertinentes para atender las recomendaciones restantes. Con este objetivo se celebraron reuniones con todos los interesados internos y se realizaron nuevas evaluaciones comparativas con las mejores prácticas de instituciones homólogas. Actualmente la dirección está estudiando esos proyectos revisados. Se prevé que las medidas recomendadas se terminen de aplicar durante el primer semestre de 2016. El plazo de finalización se ha modificado debido, en gran medida, a los cambios de plantilla y personal directivo que se produjeron en la última parte de 2015 en las principales divisiones responsables de la aplicación de las medidas de reforma (la División de Recursos Humanos, la Oficina de Ética, la AUO y el PMD).
26. En 2015 la AUO realizó, en coordinación con la División de Asia y el Pacífico y la División de Servicios Financieros y del Contralor, un primer examen proactivo de las adquisiciones y contrataciones en relación con la cartera de proyectos en un país. El examen de las adquisiciones y contrataciones gestionadas por un organismo asociado en la ejecución tenía por objeto afrontar de manera proactiva los importantes riesgos de corrupción detectados. Los resultados fueron positivos, puesto que dicho examen permitió confirmar los avances realizados por el organismo en la mitigación de los

riesgos de corrupción. Asimismo, se formularon y adoptaron recomendaciones para abordar las cuestiones pendientes. La División de Asia y el Pacífico y la AUO están investigando algunos posibles riesgos observados durante el examen.

Divulgación y cooperación

27. En 2015, el gran volumen de trabajo de investigación y los cambios de plantilla limitaron la participación del personal de la AUO en actividades de divulgación. La AUO presentó los resultados de su labor a los comités de gestión del FIDA y realizó presentaciones sobre la lucha contra la corrupción en el marco de las actividades institucionales de orientación destinadas al personal y a la Junta Ejecutiva. El personal de la AUO asistió e hizo aportaciones a los principales actos anuales de la red de auditoría e investigación del sistema de las Naciones Unidas y la comunidad de instituciones financieras internacionales, así como a las actividades conjuntas de capacitación, junto con el personal de otros organismos de las Naciones Unidas.
28. En 2015, también se estrechó la colaboración con las oficinas de supervisión interna de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), que abarcó:
 - la investigación conjunta entre los organismos con sede en Roma de cuestiones que afectan a más de un organismo;
 - la prestación de apoyo a la capacidad entre los distintos organismos, por medio de adscripciones de personal (en 2015 el FIDA se benefició de la cesión temporal de dos funcionarios esenciales: un investigador superior del PMA durante cuatro meses y un oficial superior de auditoría, también del PMA, durante dos meses);
 - la capacitación conjunta gracias a la inclusión de personal de los tres organismos en gran parte de las actividades de formación organizadas por las oficinas de supervisión de cada organismo;
 - la celebración de una reunión anual de coordinación y puesta al día profesional que contó con la participación de todo el personal de supervisión interna de los tres organismos, así como de reuniones periódicas de coordinación mantenidas por los jefes de las dependencias de supervisión, auditoría e investigación de los organismos con sede en Roma;
 - la organización de consultas y la prestación de apoyo de carácter técnico, incluidas las aportaciones de expertos en los procesos de contratación relacionados con la supervisión interna en otros organismos.

Dotación de personal y recursos

29. La AUO cuenta con tres funcionarios dedicados plenamente a la labor de investigación. Los recursos totales de la AUO asignados a la labor de investigación en 2015 ascendieron aproximadamente a USD 1 millón. Dicha cifra incluye los costos de personal y los recursos adicionales facilitados a la AUO para contratar a más expertos en el ámbito de la investigación.
30. El Oficial Superior de Investigación de la AUO dejó el FIDA a principios de 2015 para incorporarse a otro organismo de las Naciones Unidas, por lo que un investigador profesional del mismo nivel fue cedido temporalmente por el PMA durante un período de cuatro meses. Durante todo 2015 también se requirió un importante apoyo adicional en forma de consultores y personal temporero para hacer frente al creciente volumen de trabajo. El puesto de oficial superior de investigación se reclasificó como gerente de investigaciones. Se contrató a un candidato adecuado, que se incorporó a la AUO en febrero de 2016.