



OFICINA DEL INSPECTOR GENERAL

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Procesos mejorados y

Los requisitos del implementador son necesarios para abordar los desafíos y los riesgos de fraude en la respuesta de USAID en Venezuela

**INFORME DE AUDITORÍA 9-000-21-005-P 16
DE ABRIL DE 2021**

1300 Pennsylvania Avenue NW • Washington, DC 20523
<https://oig.usaid.gov> 202-712-1150

La Oficina del Inspector General proporciona supervisión independiente que promueve la eficiencia, eficacia e integridad de la asistencia extranjera proporcionada a través de las entidades. bajo la jurisdicción de la OIG: la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, la Corporación Desafío del Milenio, la Fundación para el Desarrollo Africano de los Estados Unidos y la Fundación Interamericana.

Informar el desperdicio, el fraude y el abuso

Línea directa de USAID OIG

Correo electrónico: ig.hotline@usaid.gov

Formulario de reclamación: <https://oig.usaid.gov/complainant-select>

Teléfono: 202-712-1023 o 800-230-6539

Correo: USAID OIG Hotline, PO Box 657, Washington, DC 20044-0657



MEMORÁNDUM

FECHA: 16 de abril de 2021

A: Administradora interina de USAID, Gloria D. Steele

DE: Inspector General Adjunto de Auditoría, Thomas E. Yatsco / s /

SUJETO: Se necesitan procesos mejorados y requisitos del implementador para abordar los desafíos y riesgos de fraude en la respuesta de USAID en Venezuela (9- 000-21-005-P)

Este memorando transmite el informe final sobre nuestra auditoría de la respuesta de USAID a la crisis regional de Venezuela. Nuestros objetivos de auditoría fueron (1) evaluar los desafíos que enfrenta USAID para responder a la crisis regional de Venezuela y (2) evaluar la gestión de USAID de los riesgos de fraude en su respuesta humanitaria a la crisis regional de Venezuela. Al finalizar el informe, consideramos sus comentarios sobre el borrador y los incluimos en su totalidad, excluidos los anexos, en el apéndice C.

El informe contiene seis recomendaciones para mejorar las políticas de asistencia humanitaria, los procesos y la gestión de riesgos de fraude de USAID, y fortalecer la planificación estratégica de la Agencia para los programas de asistencia para el desarrollo en respuesta a la crisis. Después de revisar la información que proporcionó en respuesta al borrador del informe, consideramos dos cerrados (recomendaciones 3 y 4) y cuatro resueltos pero abiertos a la espera de la finalización de las actividades planificadas (recomendaciones 1, 2, 5 y 6). Para las recomendaciones 1, 2, 5 y 6, proporcione evidencia de la acción final a la División de Cumplimiento y Desempeño de Auditoría.

Agradecemos la asistencia que usted y su personal nos brindaron durante esta auditoría.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	1
RESUMEN.....	3
ANTECEDENTES.....	4
USAID HA ENFRENTADO SIGNIFICATIVOS DESAFÍOS DE POLÍTICA, COORDINACIÓN Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA PARA RESPONDER A LA CRISIS REGIONAL DE VENEZUELA QUE DESTACAN LA NECESIDAD DE FORTALECER LAS POLÍTICAS Y LOS PROCESOS DE LAS AGENCIAS	6
USAID carecía de un proceso para documentar las directivas sobre la implementación de las directrices de política exterior del Consejo de Seguridad Nacional y del Departamento de Estado para los programas humanitarios	7
USAID no desarrolló planes estratégicos conjuntos de respuesta humanitaria con el Departamento de Estado sobre estrategia y programación a nivel nacional o regional	9
USAID no ha desarrollado marcos estratégicos para orientar su programa de desarrollo en Venezuela ni su programa de desarrollo para la gestión migratoria venezolana en Brasil, Ecuador y Perú	11
OFDA Y FFP INCORPORARON PRÁCTICAS PRINCIPALES PARA GESTIONAR LOS RIESGOS DE FRAUDE, PERO LAS DIRECTRICES PARA LOS IMPLEMENTADORES FALTARON REQUISITOS DE GESTIÓN DE RIESGOS	12
OFDA y FFP implementaron un programa piloto de riesgos y utilizaron asesores de riesgos dedicados para incorporar prácticas líderes de gestión de riesgos de fraude en su supervisión de la crisis regional de Venezuela	13
Las pautas de OFDA para implementadores no requerían el uso de prácticas líderes de gestión de riesgos de fraude para actividades de planificación y evaluación de riesgos y análisis de datos ...	14
CONCLUSIÓN.....	17
RECOMENDACIONES	17
RESPUESTA DE LA OIG A LOS COMENTARIOS DE LA AGENCIA	18
APÉNDICE A. ALCANCE Y METODOLOGÍA	19
APÉNDICE B. PRÁCTICAS PRINCIPALES DE GESTIÓN DE RIESGOS DE FRAUDE	23
APÉNDICE C.COMENTARIOS DE LA AGENCIA	24
APÉNDICE D. PRINCIPALES CONTRIBUYENTES A ESTE INFORME	30

INTRODUCCIÓN

Desde 2014, la agitación política y económica en Venezuela ha desencadenado una de las crisis humanitarias más grandes en la historia del hemisferio occidental. A septiembre de 2020, 5,1 millones de venezolanos habían abandonado el país, como se muestra en la figura 1. Los venezolanos están migrando principalmente a países vecinos de América Latina y el Caribe (ALC) para escapar de la grave escasez de alimentos, medicamentos y servicios de salud; la hiperinflación y el desempleo disparados; brotes de enfermedades infecciosas; y una de las tasas de homicidio más altas del mundo. Para los años fiscales (AF) 2017 a 2019, USAID comprometió \$ 507 millones en fondos de asistencia humanitaria y de desarrollo para la respuesta a la crisis regional de Venezuela que se implementará en seis países: Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Trinidad y Tobago y Venezuela.

Figura 1. Mapa de salida de población de Venezuela - septiembre de 2020



Fuente: Mapa creado por USAID OIG utilizando datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ONU) para los Refugiados y la Organización Internacional para las Migraciones. La descripción y el uso de límites y nombres geográficos utilizados en este mapa no implican respaldo o aceptación oficial por parte del gobierno de los EE. UU.

La avalancha de migrantes de Venezuela y el impacto resultante en la región de ALC se ha convertido en una prioridad fundamental de política exterior para el gobierno de los Estados Unidos. USAID se asoció con el Departamento de Estado para priorizar la entrega de asistencia al pueblo venezolano y a los países vecinos que apoyan y ayudan a los migrantes venezolanos. La experiencia técnica y los recursos financieros de USAID posicionan a la Agencia como un contribuyente clave para lograr los objetivos de política exterior de EE. UU.

necesidades, promover los valores democráticos y promover la estabilidad regional. El Congreso ha expresado un interés significativo en los esfuerzos de USAID a través de audiencias, delegaciones a los países afectados y legislación que respalda el papel y el financiamiento de la Agencia en respuesta a la crisis.¹

La OIG inició esta auditoría para evaluar la respuesta de USAID a la crisis regional de Venezuela. Los principales desafíos de la administración de la OIG para los años fiscales 2019 y 2020 identificaron los entornos de crisis como inherentemente inestables e inseguros, lo que crea importantes desafíos operativos y programáticos para USAID. El nexo de mayores amenazas a la seguridad y una financiación significativa aumenta la necesidad de que USAID y sus implementadores se protejan contra los riesgos de fraude.

Nuestros objetivos fueron (1) evaluar los desafíos que enfrenta USAID para responder a la crisis regional de Venezuela y (2) evaluar la gestión de USAID de los riesgos de fraude en su respuesta humanitaria a la crisis regional de Venezuela.

Para responder al primer objetivo, revisamos los documentos estratégicos, políticos, operativos y programáticos de USAID y del Departamento de Estado. También entrevistamos a USAID, el Departamento de Estado, el ejecutor y funcionarios de los gobiernos de Colombia y Perú. Esto nos permitió determinar la orientación y los requisitos de USAID para responder a desastres en el extranjero, identificar los desafíos significativos que USAID ha enfrentado para responder a la crisis regional de Venezuela y evaluar hasta qué punto USAID ha tomado medidas para abordar los desafíos importantes identificados.

Para responder al segundo objetivo, revisamos la orientación de la Oficina de Responsabilidad del Gobierno de los EE. UU. (GAO) y la Cash Learning Partnership (CaLP) sobre la gestión del riesgo de fraude.² Seleccionamos 15 prácticas líderes para la gestión de riesgos de fraude en la asistencia humanitaria para evaluar su uso por parte de 3 implementadores seleccionados con premios de asistencia humanitaria en Colombia, y para alinearlos con la guía de USAID para los implementadores. Revisamos documentos de políticas, operativos y programáticos; analizó los datos financieros y de inscripción de los beneficiarios; y entrevisté a USAID y a funcionarios implementadores. Visitamos las oficinas de USAID y de los implementadores en Washington, DC, Colombia, Costa Rica y Perú. Llevamos a cabo nuestro trabajo de acuerdo con las normas de auditoría gubernamentales generalmente aceptadas. El Apéndice A proporciona más detalles sobre nuestro alcance y metodología. El Apéndice B proporciona más detalles sobre las principales prácticas de gestión del riesgo de fraude.

¹ PL 116-94, Ley de Apropiaciones Más Consolidadas de 2020 incorpora la Ley de Desarrollo, Asistencia para la Democracia y Ayuda de Emergencia de Venezuela de 2019 (codificada en 22 USC § 9701).

² Las organizaciones donantes e implementadoras establecieron CaLP como un cuerpo de práctica común para la asistencia en efectivo en el sector humanitario, que es responsable del "aprendizaje, el intercambio de conocimientos, la creación de redes, las políticas y la coordinación en torno al uso apropiado y oportuno de la asistencia en efectivo en la respuesta humanitaria". Los miembros de CaLP incluyen las antiguas Oficinas de USAID de Asistencia en Desastres en el Extranjero y Alimentos para la Paz, Mercy Corps, Acción Contra el Hambre y Save the Children.

RESUMEN

USAID ha enfrentado importantes desafíos de política, coordinación y planificación estratégica en el diseño e implementación de programas humanitarios y de desarrollo en respuesta a la crisis regional de Venezuela que destacan la necesidad de fortalecer las políticas y los procesos de la agencia.

Específicamente, estos desafíos incluyeron los siguientes:

- USAID carecía de un proceso para documentar las directivas de la Oficina del Administrador sobre programas humanitarios que se desviaban de los principios humanitarios y excedían los niveles de tolerancia al riesgo para implementar las directrices de política exterior del Consejo de Seguridad Nacional y del Departamento de Estado. Tal proceso podría haber proporcionado a USAID un mecanismo de control para mejorar la rendición de cuentas y la justificación para la toma de decisiones.
- USAID y el Departamento de Estado lucharon por coordinar la respuesta humanitaria del gobierno de los Estados Unidos a la crisis, y el progreso se vio obstaculizado por una planificación estratégica débil, superposición de programas e intereses en competencia. Si bien USAID y el Departamento de Estado firmaron un memorando de entendimiento global para mejorar la coordinación interinstitucional sobre asistencia humanitaria, USAID no contaba con un proceso para coordinar planes estratégicos conjuntos para la respuesta humanitaria con el Departamento de Estado a nivel nacional o regional. Esto resultó en tiempo y recursos dedicados a resolver los desafíos de coordinación en lugar de dirigir la asistencia humanitaria a la región de ALC de manera más efectiva y eficiente.
- USAID asignó recursos para diseñar e implementar proyectos y premios de asistencia para el desarrollo en respuesta a la crisis regional de Venezuela. Sin embargo, la Agencia no desarrolló marcos estratégicos para orientar los programas de desarrollo hacia el abordaje de los complejos desafíos resultantes en Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela. Los marcos estratégicos podrían haber fortalecido la planificación estratégica al establecer metas claras y priorizar los recursos.

USAID ha tomado medidas para mitigar algunos de estos desafíos, pero no todos.

USAID tomó medidas para implementar prácticas líderes en la gestión del riesgo de fraude en la respuesta humanitaria de la Agencia a la crisis, pero no requirió que los implementadores utilizaran prácticas líderes en la gestión del riesgo de fraude. Los pasos que se tomaron incluyeron la realización de una evaluación del riesgo de fraude, el desarrollo de un perfil de riesgo de fraude con una estrategia de mitigación de riesgos y la designación de un asesor de gestión de riesgos para brindar experiencia técnica dedicada. Sin embargo, algunos implementadores seleccionados en Colombia no evaluaron los riesgos de fraude ni desarrollaron estrategias de mitigación de riesgos con actividades de control antifraude. Además, los implementadores no utilizaron prácticas líderes para compartir información, como acuerdos de intercambio de datos y procedimientos de emparejamiento, a pesar de operar en áreas geográficas superpuestas, brindar asistencia similar a los beneficiarios y dirigirse a los mismos tipos de beneficiarios. lo requiera.

Hicimos seis recomendaciones para mejorar la respuesta de USAID a la crisis regional de Venezuela y, en algunos casos, mejorar las respuestas futuras de USAID a

Desastres internacionales, incluido el fortalecimiento de las políticas y los procesos de asistencia humanitaria, la planificación estratégica para programas de desarrollo y la exigencia de que los implementadores utilicen prácticas líderes para la gestión del riesgo de fraude en programas humanitarios. USAID estuvo de acuerdo con cinco de nuestras recomendaciones y estuvo de acuerdo parcialmente con una de nuestras recomendaciones.

ANTECEDENTES

La crisis en Venezuela tiene sus raíces en dos eventos seminales que cambiaron la trayectoria de la sociedad venezolana: la muerte del presidente Hugo Chávez en 2013 y el colapso de los precios mundiales del petróleo en 2014. A raíz de la muerte de Chávez, Nicolás Maduro asumió la presidencia en marzo de 2013 y se intensificó una campaña de represión política, erosión de las instituciones democráticas venezolanas y aumento del control sobre todos los aspectos de la vida cotidiana en Venezuela. Al mismo tiempo, la economía dependiente del petróleo de Venezuela estaba en un estado de colapso debido a la mala gestión, la corrupción generalizada y la caída global de los precios del petróleo. La hiperinflación se disparó y alcanzó el 9.500 por ciento a fines de 2019, lo que dejó sin valor a la moneda del país.³

Si bien Maduro prestó juramento para un segundo mandato como presidente en enero de 2019 después de una controvertida elección, el gobierno de los Estados Unidos reconoció a Juan Guaidó como el presidente democráticamente elegido de la Asamblea Nacional de Venezuela y el presidente interino de Venezuela. Para abordar las necesidades humanitarias urgentes y restaurar la gobernanza democrática en Venezuela, los objetivos clave de política exterior del gobierno de los EE. UU. fueron (1) apoyar la legitimidad de Guaidó como presidente interino de Venezuela y (2) aumentar la presión sobre Maduro para que renuncie como presidente. En consecuencia, USAID priorizó la ayuda al pueblo venezolano en coordinación con el Presidente interino, incluida la emisión de subvenciones en especie para distribuir productos humanitarios dentro de Venezuela y la firma de un Acuerdo de Subvención para Objetivos de Desarrollo por \$ 200 millones en programas de desarrollo en Venezuela hasta el año fiscal 2024.⁴ El financiamiento de USAID para la crisis regional de Venezuela ascendió a \$ 507 millones para los años fiscales 2017-2019, con \$ 260 millones para asistencia humanitaria y \$ 247 millones para asistencia al desarrollo, como se muestra en el gráfico 2.

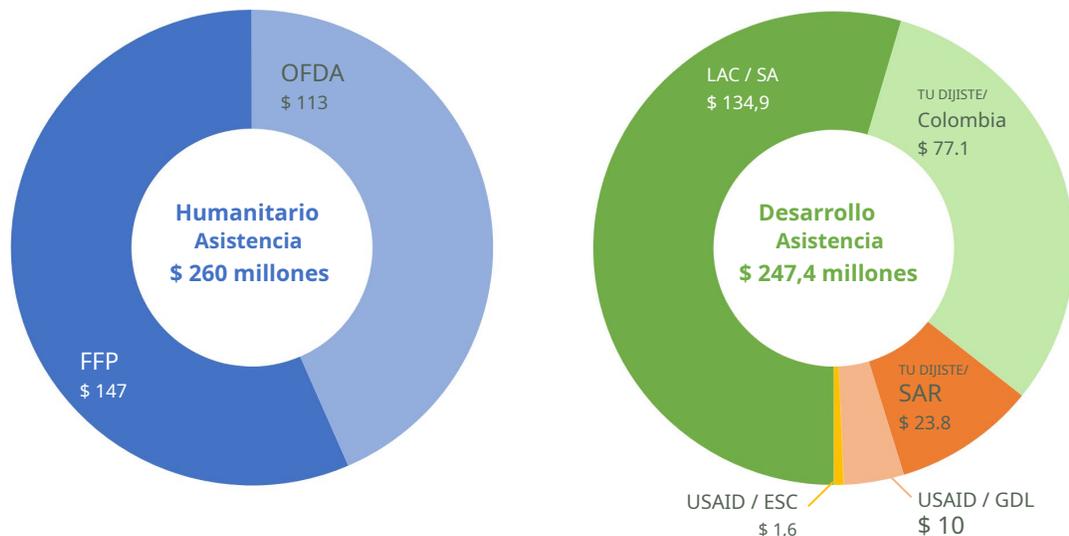
³Fondo Monetario Internacional, "Informe de Perspectivas de la Economía Mundial", octubre de 2020.

⁴El capítulo 201 del Sistema de Directivas Automatizadas (ADS), "Política operativa para el ciclo del programa" define un Acuerdo de Donación para Objetivos de Desarrollo como "un documento de obligación bilateral ... [que] generalmente establece un entendimiento mutuamente acordado entre USAID y el gobierno socio del plazo; los resultados esperados y los medios para medirlos; y los recursos, responsabilidades y contribuciones de las entidades participantes para lograr un objetivo claramente definido".

Figura 2. Financiamiento de USAID en respuesta a la crisis regional de Venezuela, año fiscal 2017-2019, en millones

Financiamiento total de USAID: \$ 507 millones

Por unidad operativa y tipo de asistencia



Fuente: Análisis de la OIG de los datos sobre obligaciones de USAID.

La asistencia humanitaria fue administrada por la Oficina de Asistencia para Desastres en el Extranjero de EE. UU. (OFDA) y la Oficina de Alimentos para la Paz (FFP) hasta el 5 de junio de 2020, mientras que la asistencia para el desarrollo fue administrada por la Oficina para América Latina y el Caribe (Oficina LAC) y las misiones en la región.⁵ El 5 de junio de 2020, USAID reorganizó a OFDA y FFP en la recién establecida Oficina de Asistencia Humanitaria, que actualmente administra la asistencia humanitaria.⁶ La asistencia humanitaria está destinada a abordar las necesidades inmediatas que salvan vidas de venezolanos y migrantes venezolanos, como el acceso a alimentos y atención médica. OFDA y FFP supervisaron los programas humanitarios a través de un Equipo de Gestión de Respuesta (RMT) con sede en Washington, DC, y un Equipo de Respuesta de Asistencia para Desastres (DART) con sede en la oficina regional de OFDA para LAC en San José, Costa Rica, con un subequipo en Bogotá, Colombia. Para manejar los desafíos de diseñar e implementar programas humanitarios, OFDA y FFP deben adherirse a los principios humanitarios internacionales requeridos por el “Manual de Asuntos Exteriores” del Departamento de Estado (FAM) Vol. 2, capítulo 060 y establecer la tolerancia al riesgo operacional de acuerdo con

⁵ La Oficina de LAC administró fondos para los programas de desarrollo de Venezuela en coordinación con las Oficinas de Salud Global y Seguridad Alimentaria. Además, el Laboratorio de Desarrollo Global de EE. UU. (USAID / GDL) administró fondos en apoyo de los migrantes venezolanos y las comunidades de acogida a través del Gran Desafío BetterTogether en la región de LAC.

⁶ Antes de este cambio, y durante el alcance de esta auditoría, OFDA y FFP coordinaron la respuesta humanitaria de USAID a la crisis regional de Venezuela como oficinas separadas en la Oficina para la Democracia, los Conflictos y la Asistencia Humanitaria (DCHA). En consecuencia, dirigimos las recomendaciones 2, 3 y 4 a la Oficina de Asistencia Humanitaria para su resolución en nombre de OFDA y FFP.

“Declaración de apetito por el riesgo” de USAID.⁷ La FAM establece que USAID debe adherirse a los principios humanitarios descritos en la Buena Donación Humanitaria, que incluyen humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia y financiamiento asignado en proporción a las necesidades y sobre la base de evaluaciones de necesidades.⁸ De acuerdo con la “Declaración de Apetito de Riesgo” de USAID, la Agencia tiene un bajo apetito por los riesgos fiduciarios y de seguridad que podrían resultar en pérdidas financieras y daños al personal de la Agencia y del implementador.

La asistencia para el desarrollo tiene como objetivo abordar las prioridades a largo plazo del gobierno de los Estados Unidos, como apoyar iniciativas para restaurar y fortalecer la democracia en Venezuela y ayudar a los países vecinos a gestionar la afluencia de migrantes y las tensiones resultantes en las instituciones locales. La Oficina de LAC diseñó e implementó programas de desarrollo en Venezuela a través de su Oficina de Asuntos de América del Sur (LAC / SA) con sede en Washington, DC, mientras que los programas de desarrollo fuera de Venezuela fueron administrados por USAID / Colombia, USAID / Caribe Oriental y Sur (USAID / ESC) y USAID / Regional de América del Sur (USAID / SAR).⁹

USAID HA ENFRENTADO SIGNIFICATIVOS DESAFÍOS DE POLÍTICA, COORDINACIÓN Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA PARA RESPONDER A LA CRISIS REGIONAL DE VENEZUELA QUE DESTACAN LA NECESIDAD DE FORTALECER LAS POLÍTICAS Y LOS PROCESOS DE LAS AGENCIAS

USAID ha enfrentado desafíos importantes para responder a la crisis regional de Venezuela, que pueden obstaculizar las metas y objetivos de la Agencia para la asistencia humanitaria y para el desarrollo en la región de ALC si no se abordan. Incluyeron la falta de procesos para las directrices de política para circunstancias excepcionales y la coordinación interinstitucional para la asistencia humanitaria y la falta de Marcos Estratégicos para orientar la asistencia al desarrollo en Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela. Estos desafíos no son exclusivos de la crisis regional de Venezuela, y abordarlos podría mejorar las futuras operaciones de asistencia humanitaria de USAID.

⁷ La “Declaración de Apetito por el Riesgo” de USAID es un componente clave en la Gestión de Riesgos Empresariales (ERM) de la Agencia. Su propósito es brindar al personal de USAID una guía amplia sobre la cantidad y el tipo de riesgo que la Agencia está dispuesta a aceptar en categorías de riesgo clave para lograr la misión y los objetivos de la Agencia.

⁸ FAM Vol. 2, capítulo 066.1, “Responsabilidades generales”. La Buena Donación Humanitaria define estos principios como “humanidad, es decir, la centralidad de salvar vidas humanas y aliviar el sufrimiento dondequiera que se encuentre; imparcialidad, es decir, la implementación de acciones únicamente sobre la base de la necesidad, sin discriminación entre las poblaciones afectadas o dentro de ellas; neutralidad, lo que significa que la acción humanitaria no debe favorecer a ninguna de las partes en un conflicto armado u otra disputa donde se lleve a cabo dicha acción; e independencia, es decir, la autonomía de los objetivos humanitarios de los políticos, económicos, militares o otros objetivos que cualquier actor pueda tener con respecto a las áreas donde se está implementando la acción humanitaria”.

⁹ USAID / ESC tiene su sede en Bridgetown, Barbados, y supervisó la programación migratoria venezolana en Trinidad y Tobago. USAID / SAR está ubicada en Lima, Perú, y supervisó la programación migratoria venezolana en Brasil, Ecuador y Perú.

USAID carecía de un proceso para documentar las directivas sobre la implementación de las directrices de política exterior del Consejo de Seguridad Nacional y del Departamento de Estado para los programas humanitarios

Altos funcionarios de USAID declararon que los programas humanitarios de la Agencia estaban sujetos a la orientación de política exterior del Consejo de Seguridad Nacional y el Departamento de Estado. Esta guía puede incluir decisiones estratégicas y tácticas que afecten la capacidad de USAID para adherirse a los principios humanitarios y mitigar los riesgos operativos. Sin embargo, la Agencia no tenía un proceso para documentar las directivas de la Oficina del Administrador a la OFDA y la FFP que pudieran usarse para respaldar las acciones tomadas más allá del apetito de riesgo general de USAID. Si bien el Administrador emitió una carta con instrucciones a pedido de OFDA y FFP, la carta del Administrador se emitió de forma ad hoc. Sin tener un proceso para documentar las directivas, USAID carecía de un mecanismo de control que pudiera haber mejorado la rendición de cuentas y la justificación para la toma de decisiones. Adicionalmente, Funcionarios de OFDA y FFP nos dijeron que la política de USAID sobre asistencia internacional en casos de desastre, el capítulo 251 de ADS, no proporcionó orientación al personal de la Agencia sobre los requisitos de FAM para adherirse a los principios humanitarios. Señalaron que esta brecha entre el ADS y el FAM contribuyó a la falta de consenso sobre la aplicación de los principios humanitarios, como el mantenimiento de la neutralidad y el uso de evaluaciones de necesidades para guiar la toma de decisiones sobre la asistencia humanitaria.

La Oficina del Administrador de USAID emitió directivas a OFDA y FFP para la crisis regional de Venezuela en respuesta a los llamamientos del Gobierno Provisional de Venezuela y la orientación de política exterior del Consejo de Seguridad Nacional y el Departamento de Estado. En enero y febrero de 2019, el gobierno de los EE. UU. Identificó que la asistencia humanitaria de USAID para los venezolanos también sirve como una herramienta clave para elevar el apoyo al gobierno interino de Venezuela y aumentar la presión sobre el régimen de Maduro. Estas directivas comunicaron instrucciones a la OFDA y la FFP sobre el uso de los recursos de asistencia humanitaria de la Agencia en respuesta a la crisis, incluida la adopción de medidas que se desviaron de los principios humanitarios y aumentaron los riesgos fiduciarios y de seguridad. Nuestras entrevistas con funcionarios de USAID identificaron las siguientes preocupaciones con las directivas de la Oficina del Administrador. Estas preocupaciones se identificaron en 25 de las 34 entrevistas con funcionarios de OFDA, FFP y la Oficina de Adquisiciones y Asistencia.

- OFDA y FFP lucharon con la implementación de las directivas de la Oficina del Administrador porque se comunicaron principalmente verbalmente a través de reuniones. La instrucción verbal no estableció una responsabilidad clara ni proporcionó una justificación para la toma de decisiones. OFDA y FFP solicitaron a la Oficina del Administrador que emitiera directivas escritas para documentar la rendición de cuentas y la justificación para la toma de decisiones. En consecuencia, el Administrador envió una carta a el Subadministrador Adjunto Senior de DCHA el 8 de febrero de 2019, enfatizando el apoyo al gobierno interino como una alta prioridad para el gobierno de los EE. UU. y dirigiendo a la OFDA y FFP a colocar de antemano los productos humanitarios fuera de Venezuela.
- La directiva de la Oficina del Administrador de colocar anticipadamente los productos humanitarios no se basó en conocimientos técnicos ni se ajustó plenamente a la

principios humanitarios de neutralidad, independencia y estar basados en evaluaciones de necesidades. La directiva también aumentó los riesgos fiduciarios y de seguridad a través de las siguientes acciones:

- o OFDA y FFP gastaron aproximadamente \$ 2 millones para comprar y transportar 368 toneladas métricas de productos humanitarios a la frontera entre Colombia y Venezuela y Curazao desde febrero de 2019 hasta abril de 2019. Para agosto de 2019, solo se entregaron 8 toneladas métricas de productos a Venezuela, y las 360 toneladas métricas restantes se distribuyeron dentro de Colombia o se enviaron a Somalia. No todos estos productos humanitarios se colocaron previamente sobre la base de evaluaciones de necesidades. Por ejemplo, los productos transportados incluían alimentos complementarios listos para usar que OFDA y FFP ya habían determinado que eran innecesarios, porque el estado nutricional de los niños venezolanos no justificaba su uso en ese momento.
- o OFDA y FFP transportaron aproximadamente 115 toneladas métricas de productos básicos desde Estados Unidos a la frontera entre Colombia y Venezuela a través del Departamento de Defensa en febrero y marzo de 2019. La OFDA y los funcionarios de la Oficina de Adquisiciones y Asistencia declararon que el uso de aviones militares no estaba justificado por las necesidades operativas, ya que el transporte comercial estaba disponible y era menos costoso.¹⁰
- o El administrador firmó un acuerdo de subvención en especie con el presidente interino Guaidó el 21 de febrero de 2019, para proporcionar \$ 334,000 en artículos humanitarios para el transporte desde Cúcuta, Colombia, a Venezuela. El 23 de febrero de 2019, los camiones que transportaban estos productos fueron detenidos violentamente en los cruces fronterizos por las fuerzas de seguridad venezolanas controladas por Maduro, lo que resultó en lesiones a civiles y la destrucción de aproximadamente \$ 34,000 en productos de USAID. En respuesta al intento de entrega de productos humanitarios de USAID a Venezuela, el régimen de Maduro cerró la frontera de Venezuela con Colombia en febrero de 2019. Esto contribuyó a un ambiente tenso para la asistencia humanitaria financiada o asociada con el gobierno de los EE. UU., Ya que el régimen de Maduro rechazó públicamente antes posicionó productos básicos e inició medidas de seguridad en Venezuela.
- La Oficina del Administrador ordenó a OFDA y FFP que alinearan sus decisiones de adjudicación para reforzar la credibilidad del Gobierno Provisional. La OFDA y la FFP minimizaron el financiamiento a las agencias de la ONU, a pesar de que algunas agencias de la ONU tenían infraestructura en Venezuela para entregar productos humanitarios, porque al gobierno interino le preocupaba que las Naciones Unidas apoyaran al régimen de Maduro. La OFDA financió dos solicitudes de una organización no gubernamental (ONG) venezolana, en parte, porque la Oficina del Administrador percibió que la organización apoyaba los intereses de la política exterior del gobierno de los Estados Unidos en Venezuela. Esta organización nunca había recibido financiamiento de USAID y OFDA no

¹⁰ Funcionarios de la OFDA y la Oficina de Adquisiciones y Asistencia declararon que el Departamento de Defensa incurrió en el costo del transporte. Los funcionarios de la OFDA y la Oficina de Adquisiciones y Asistencia estimaron que el transporte militar cuesta hasta 2,5 veces el costo del transporte comercial.

saber si la organización tenía la capacidad para cumplir con los requisitos legales y financieros de USAID.

USAID no desarrolló planes estratégicos conjuntos de respuesta humanitaria con el Departamento de Estado sobre estrategia y programación a nivel nacional o regional

USAID (a través de OFDA y FFP) y el Departamento de Estado (a través de la Oficina de Población, Refugiados y Migración [PRM]) son las principales agencias del gobierno de los Estados Unidos para responder a desastres extranjeros. El FAM del Departamento de Estado define las funciones y responsabilidades de USAID y del Departamento de Estado para la asistencia humanitaria, como se muestra en la tabla 1. El FAM destaca la importancia de que OFDA, FFP y PRM equilibren la necesidad de operar dentro de sus respectivos mandatos y áreas de autoridad legal mientras coordinan juntos para lograr los objetivos de la política exterior de Estados Unidos.¹¹ La FAM afirma que el desarrollo de planes para desastres es un componente central de la asistencia humanitaria, y la GAO identifica los planes estratégicos conjuntos como un valioso mecanismo de colaboración para lograr objetivos compartidos entre las agencias gubernamentales de los Estados Unidos.¹²

Cuadro 1. Funciones y responsabilidades de USAID y el Departamento de Estado para la asistencia humanitaria

Oficina / Oficina	Funciones y responsabilidades
USAID / FFP	Todos los asuntos relacionados con la Pub. L. 480 productos alimenticios utilizados en socorro de emergencia. ¹³
USAID / OFDA	Ayudar a las personas desplazadas dentro de su propio país como resultado de desastres naturales o provocados por el hombre.
Estado / PRM	Coordinar la asistencia a los refugiados que cruzan la frontera de un país a otro. Brindar asistencia a otras víctimas del conflicto en coordinación con OFDA. Orador principal del gobierno de los Estados Unidos ante organizaciones internacionales.

Fuente: FAM Vol. 2, capítulo 060.

La coordinación entre OFDA y PRM sobre la respuesta humanitaria del gobierno de los EE. UU. A la crisis regional de Venezuela se describió como difícil en 23 de 39 entrevistas con funcionarios de OFDA, FFP y del Departamento de Estado. Los funcionarios declararon que el progreso en la prestación de asistencia humanitaria se vio obstaculizado por una planificación estratégica deficiente, una superposición de programas e intereses en conflicto. OFDA y PRM operaban en el mismo

¹¹ FAM Vol. 2, capítulo 060.

¹² GAO, "Prácticas que pueden ayudar a mejorar y mantener la colaboración entre agencias federales", octubre 2005, y "Consideraciones clave para la implementación de mecanismos de colaboración interinstitucional", septiembre 2012.

¹³ PL 83-480, Ley de Asistencia y Desarrollo del Comercio Agrícola de 1954, se estableció para "aumentar el consumo de productos agrícolas de los Estados Unidos en países extranjeros, para mejorar las relaciones exteriores de los Estados Unidos y para otros fines". El Título II de la Ley autoriza al Presidente a utilizar Productos agrícolas de EE. UU. Para brindar asistencia de emergencia en el extranjero para satisfacer "el hambre u otros requisitos de ayuda urgente".

cuatro países (Brasil, Colombia, Perú y Venezuela), lo que aumentó la necesidad de coordinación pero también contribuyó a los desafíos de coordinación. Para mejorar la comunicación y facilitar el intercambio de información, OFDA y PRM desarrollaron mecanismos de coordinación, tales como la celebración de reuniones semanales, el intercambio de propuestas de implementación de financiamiento y la firma de un memorando de entendimiento global en enero.

2020. Sin embargo, los funcionarios de USAID declararon que la OFDA y el PRM no desarrollaron planes de respuesta humanitaria estratégica conjunta para coordinar la estrategia y la programación a nivel nacional o regional.

Los funcionarios de USAID y del Departamento de Estado identificaron inquietudes con respecto a la autoridad para tomar decisiones. Un alto funcionario de USAID explicó que en respuesta a los sobrepasos percibidos por OFDA, PRM intentó implementar restricciones a las actividades de OFDA, lo que obstaculizó la colaboración y el intercambio de información. Por ejemplo, este funcionario afirmó que PRM solicitó que la Embajada de los Estados Unidos en Lima impida que funcionarios de la OFDA y la FFP realicen visitas a Perú sin la aprobación de PRM. Un funcionario del Departamento de Estado nos dijo que PRM percibía a OFDA como una falta de autoridad para abordar los problemas de migración transfronteriza, y las decisiones de financiamiento de OFDA, como el apoyo a ciertas iniciativas de salud de migrantes en Colombia y actividades de medios de vida en Perú, crearon confusión para los implementadores sobre qué agencia debería asociarse para obtener orientación y oportunidades de financiación.

Además, funcionarios de USAID y del Departamento de Estado declararon que tanto OFDA como PRM se desviaron de sus respectivos mandatos humanitarios y financiaron organizaciones y sectores humanitarios a pesar de las objeciones mutuas. Las preocupaciones específicas que nos explicaron los funcionarios de OFDA y PRM incluyeron decisiones de financiamiento tomadas premio por premio, que los funcionarios de OFDA y PRM describieron como tensas con frecuentes desacuerdos. Por ejemplo, la OFDA financió programas para ayudar a los migrantes y solicitantes de asilo venezolanos fuera de Venezuela, como la concesión de un premio al socio institucional de PRM, la Organización Internacional para las Migraciones en Colombia. De manera similar, PRM financió programas para ayudar a los venezolanos y colombianos desplazados internos, como la entrega de un premio al socio institucional de OFDA, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU.

Por último, OFDA y PRM no tuvieron consenso sobre la situación migratoria de los ciudadanos venezolanos en los países vecinos, discrepando sobre si deben ser tratados como refugiados o como migrantes económicos. Esta falta de consenso contribuyó a una serie de desacuerdos sobre los beneficiarios elegibles y la superposición de programas.

Funcionarios de OFDA y PRM nos expresaron en entrevistas que el tiempo y los recursos dedicados a resolver los desafíos de coordinación podrían haberse utilizado para dirigir la asistencia humanitaria a la región de ALC de manera más efectiva y eficiente. Esto se refleja en el hecho de que OFDA no tiene un proceso de coordinación con PRM en planes de respuesta humanitaria estratégicos conjuntos a nivel nacional o regional, lo que los funcionarios de la OFDA dijeron que era importante para definir roles y responsabilidades específicos en la programación. Los funcionarios de la OFDA declararon que después de firmar el memorando global de

entendimiento en enero de 2020, comenzaron a colaborar con PRM en marzo de 2020 para desarrollar planes de respuesta humanitaria estratégica conjunta a la crisis regional de Venezuela para los años fiscales 2020 y 2021. Sin embargo, carecían de un proceso que guiara el desarrollo de estos planes.

USAID no ha desarrollado marcos estratégicos para orientar su programa de desarrollo en Venezuela o su programa de desarrollo para la gestión migratoria venezolana en Brasil, Ecuador y Perú

El capítulo 201 de ADS prescribe el proceso de planificación estratégica de USAID para diseñar e implementar programas de desarrollo en un país o región determinados. La planificación estratégica es "esencial en todos los contextos en los que trabaja USAID, desde países relativamente estables hasta aquellos que están en constante cambio. Un enfoque reflexivo y basado en evidencia para priorizar y utilizar los recursos disponibles, incluida la financiación de una Misión (de todas las fuentes), el personal y el poder de convocatoria, es necesario para un desarrollo exitoso en cualquier contexto ". El ADS establece que ciertas unidades operativas están exentas de preparar una Estrategia de Cooperación para el Desarrollo Nacional o Regional (CDCS, RDCS) pero se les anima a coordinar con su oficina regional y la Oficina de Política, Planificación,¹⁴

Aunque LAC / SA y USAID / SAR asignaron recursos para diseñar e implementar proyectos y adjudicaciones, los funcionarios de USAID declararon que no desarrollaron marcos estratégicos para guiar la respuesta de desarrollo de USAID a la crisis regional de Venezuela. USAID inició programas de desarrollo en seis países: Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Trinidad y Tobago y Venezuela. En Colombia, USAID / Colombia estableció un objetivo especial para abordar la migración venezolana en su CDCS 2020-2025. En Trinidad y Tobago, USAID / ESC emitió un premio en mayo de 2019 por una actividad migratoria venezolana a pequeña escala de \$ 1,5 millones. LAC / SA gestionó la programación de desarrollo dentro de Venezuela, y USAID / SAR gestionó la programación de migración venezolana en Brasil, Ecuador y Perú. Los funcionarios de USAID declararon que LAC / SA y USAID / SAR estaban exentos de preparar un CDCS y RDCS, respectivamente.

2019.

El personal de la agencia identificó las siguientes preocupaciones relacionadas con la falta de planificación estratégica de LAC / SA y USAID / SAR para los programas de desarrollo en respuesta a la crisis regional de Venezuela:

- En el año fiscal 2019, las responsabilidades del programa de LAC / SA se expandieron junto con un aumento de financiamiento de menos de \$ 20 millones anuales para una cartera de premios de democracia y gobernabilidad de un solo sector a \$ 77 millones en nuevos fondos y fondos designados.

¹⁴ El capítulo 201 de ADS define un CDCS y RDCS como una "estrategia que define el enfoque elegido por una misión en [un país o región] y proporciona un punto focal del contexto más amplio para proyectos y actividades". USAID define un Marco Estratégico como el bosquejo de "un enfoque de varios años para promover el viaje de un país hacia la autosuficiencia. Los marcos estratégicos utilizan un enfoque personalizado para la planificación acordado por la misión / unidad operativa, la oficina regional pertinente y la PPL que culmina en un documento de planificación más breve que adopta elementos de un [CDCS o RDCS] completo ".

responsabilidad de implementar el Acuerdo de Donación para Objetivos de Desarrollo de USAID con el Gobierno Interino de Venezuela. Los funcionarios de LAC / SA explicaron que estas nuevas responsabilidades requerían oportunidades de colaboración con otras unidades operativas de USAID en diversas áreas programáticas en las que LAC / SA carecía de experiencia, como salud y crecimiento económico. Los funcionarios de LAC / SA nos dijeron que estaban operando efectivamente como una misión con la carga de trabajar de forma remota, ya que no tenían presencia operativa dentro de Venezuela. Contar con un Marco Estratégico podría asegurar que ALC / SA definiera las metas de la cartera de países, los objetivos de desarrollo y el enfoque para construir la autosuficiencia en Venezuela, con base en el nuevo nivel de recursos y la variedad de nuevas actividades, durante un período definido.

- USAID / SAR también experimentó un aumento en el financiamiento y la responsabilidad, de menos de \$ 20 millones anuales para una cartera de un solo sector de premios ambientales y de paisajes sostenibles a \$ 24 millones en nuevos fondos en los años fiscales 2018 y 2019 para la programación de migración venezolana en Brasil, Ecuador y Perú. Esta nueva programación fue administrada desde Perú con un apoyo limitado del personal de USAID / Brasil y USAID / Ecuador. Los funcionarios de USAID / Perú afirmaron que la gestión de la migración era un área de programa nueva para la misión, y los tres gobiernos anfitriones con los que se estaba asociando carecían de experiencia en migración masiva. Tener un Marco Estratégico podría asegurar que USAID / SAR definiera los objetivos regionales y el enfoque para abordar los problemas transfronterizos para contribuir a la estabilización y la autosuficiencia en Brasil, Ecuador y Perú.

Los funcionarios de LAC / SA y USAID / SAR declararon que, como parte de una respuesta rápida al inicio de la crisis, priorizaron los requisitos de planificación de proyectos y adjudicaciones en lugar de dedicar mucho tiempo a la planificación estratégica. Específicamente, desarrollaron documentos de evaluación de proyectos, realizaron evaluaciones técnicas e iniciaron diseños de premios en lugar de desarrollar marcos estratégicos. Los nuevos fondos que recibieron fueron inesperados y requirieron una respuesta rápida para obligarlos antes de los plazos de financiación, lo que desplazó aún más los esfuerzos de planificación estratégica. Sin embargo, los funcionarios de USAID nos dijeron que es probable que la crisis en Venezuela se prolongue y que se espera que la migración venezolana sea un desafío de desarrollo a largo plazo en Brasil, Ecuador y Perú. Para hacer frente a estos desafíos,

OFDA Y FFP INCORPORARON PRÁCTICAS PRINCIPALES PARA GESTIONAR LOS RIESGOS DE FRAUDE, PERO LAS DIRECTRICES PARA LOS IMPLEMENTADORES FALTARON REQUISITOS DE GESTIÓN DE RIESGOS

GAO y CaLP identifican la gestión del riesgo de fraude como fundamental para el sistema de control interno de una organización, y cada guía publicada con prácticas líderes para gestionar los riesgos de fraude que son aplicables a los programas humanitarios de USAID. Evaluamos OFDA,

FFP y el uso de sus implementadores de 15 prácticas líderes seleccionadas para gestionar los riesgos de fraude en la respuesta humanitaria de USAID a la crisis regional de Venezuela, que se describen en detalle en el apéndice B. OFDA y FFP implementaron un programa piloto de riesgos y asignaron asesores de riesgo dedicados para incorporar Prácticas líderes de la GAO en los esfuerzos de programación y planificación humanitaria. Los implementadores de OFDA y FFP desarrollaron políticas y procedimientos para la selección, registro, verificación y distribución de beneficiarios para incorporar las prácticas líderes de CaLP en los programas humanitarios. Sin embargo, las pautas de OFDA para los implementadores no requerían el uso de las prácticas líderes de la GAO para la planificación y la evaluación de riesgos o las actividades de análisis de datos en el diseño e implementación de sus premios.

OFDA y FFP implementaron un programa piloto de riesgos y utilizaron asesores de riesgos dedicados para incorporar prácticas líderes de gestión del riesgo de fraude en su supervisión de la crisis regional de Venezuela

La Circular No. A-123 de la Oficina de Administración y Presupuesto establece que las agencias deben implementar las prácticas líderes en el “Marco para la Gestión de Riesgos de Fraude en Programas Federales” de la GAO, que incluye la designación de personal responsable de supervisar las actividades de gestión de riesgos de fraude, realizar evaluaciones de riesgo de fraude, desarrollar un perfil de riesgo de fraude e implementar una estrategia antifraude.

OFDA y FFP tomaron medidas para gestionar los riesgos de fraude e incorporar las principales prácticas clave de la GAO en la respuesta a la crisis regional de Venezuela a través de la implementación de un programa piloto de riesgos y el uso de asesores de riesgos dedicados. En 2019, los funcionarios de OFDA y FFP diseñaron el programa piloto para proporcionar una base para su personal que supervisa la respuesta de Venezuela, incluidos los funcionarios de RMT con sede en Washington, DC y los funcionarios de DART en el campo para gestionar los riesgos por tipo, país, sector y implementador.

La OFDA y la FFP reunieron un equipo de especialistas en gestión de riesgos y realizaron una evaluación de riesgos de la respuesta a la crisis regional de Venezuela. La evaluación identificó riesgos, como lagunas en el lenguaje de DART y las habilidades técnicas que podrían inhibir la efectividad del monitoreo, vulnerabilidades en las actividades de implementación a la corrupción y la influencia política, y debilidades en los mecanismos de implementación para rastrear e informar quejas de fraude.

Con base en la evaluación de riesgos, el equipo del programa piloto desarrolló un perfil de riesgo y tolerancia, que se vinculó a una estrategia de mitigación de riesgos. La estrategia tenía medidas de control que abordaban los riesgos identificados, que el RMT y el DART utilizaron en su supervisión de los implementadores y las actividades de adjudicación en el campo. Por ejemplo, se ordenó a los funcionarios de RMT y DART que celebraran una reunión inicial con el personal de implementación después de la emisión de la adjudicación para discutir los requisitos de informes de fraude. OFDA y FFP concluyeron el programa piloto con la transición a un proceso de revisión trimestral liderado por RMT y DART para evaluar regularmente los supuestos de riesgo y las medidas de control en respuesta a los cambios en curso en la crisis regional de Venezuela.

Además, la OFDA y la FFP asignaron conjuntamente un asesor de gestión de riesgos al RMT para respaldar los esfuerzos de gestión del riesgo de fraude, como los controles internos, la supervisión del implementador y el enlace con la OIG en auditorías e investigaciones. Los funcionarios de OFDA y FFP declararon que el asesor de gestión de riesgos brindó al personal de RMT y DART un valioso recurso de orientación e información.

Las pautas de OFDA para implementadores no requerían el uso de prácticas líderes de gestión de riesgos de fraude para actividades de planificación y evaluación de riesgos y análisis de datos

Los "Estándares para el control interno en el gobierno federal" de la GAO y el "Marco para la gestión de riesgos de fraude en programas federales" establecen que las entidades que implementan programas federales deben "considerar el potencial de fraude al identificar, analizar y responder a los riesgos". La guía de la GAO establece que las prácticas líderes en la gestión del riesgo de fraude incluyen el uso de actividades de planificación y evaluación de riesgos (realizar evaluaciones de riesgo de fraude, desarrollar perfiles de riesgo de fraude e implementar una estrategia antifraude) y actividades de análisis de datos (buscar acuerdos de intercambio de datos y realizar cotejos de datos y minería) para identificar y mitigar los riesgos de fraude.¹⁵ Además, la guía de CaLP establece que las prácticas líderes en la gestión del riesgo de fraude incluyen actividades de asistencia en efectivo, como el desarrollo de políticas y procedimientos para la selección, registro, verificación y distribución de beneficios de beneficiarios.

Revisamos tres implementadores de OFDA en Colombia, el país que recibió la mayor cantidad en dólares de asistencia humanitaria en respuesta a la crisis regional de Venezuela para el período del año fiscal 2017 al año fiscal 2019. Estos implementadores — Acción Contra el Hambre, Mercy Corps y Save the Children— recibió \$ 50,8 millones en financiamiento para asistencia humanitaria a hogares vulnerables de Colombia y Venezuela.^{dieciséis}

Cada uno de los implementadores incorporó actividades de gestión del riesgo de fraude para la integridad de los empleados, la concienciación sobre el fraude y la presentación de informes. Sin embargo, no utilizaron sistemáticamente la planificación y la evaluación de riesgos de la GAO o las actividades de análisis de datos para gestionar los riesgos de fraude en sus carteras de adjudicación, a pesar de operar en un entorno de alto riesgo. Los funcionarios implementadores declararon que no lo hicieron porque OFDA no lo requería.

Evaluamos hasta qué punto cada implementador utilizó 15 prácticas líderes seleccionadas por GAO y CaLP para gestionar los riesgos de fraude en el diseño e implementación de sus premios de 2018 y 2019, cuyos resultados se resumen en 7 categorías, como se muestra en la tabla 2.

¹⁵ GAO, "Marco para la gestión de riesgos de fraude en programas federales", de julio de 2015, define la comparación de datos como "un proceso en el que la información de una fuente se compara con la información de otra, como bases de datos gubernamentales o de terceros, para identificar inconsistencias." GAO define la minería de datos como "[analizar] datos para relaciones que no se han descubierto previamente".

^{dieciséis} OFDA otorgó los premios en dos fases: la primera en 2018 para actividades independientes a pequeña escala que totalizan \$ 7.7 millones, y el segundo en 2019 para un enfoque de consorcios a gran escala que incluyó a siete implementadores por un total de \$ 43 millones. Los premios fueron cofinanciados por OFDA y FFP, con la excepción de los premios 2018 de Mercy Corps y Acción Contra el Hambre, que fueron financiados por OFDA.

Tabla 2. Uso por parte del implementador de prácticas líderes seleccionadas para la gestión Riesgo de fraude para los premios 2018 y 2019

Categorías de práctica líder	Implementadores		
	Mercy Corps	Acción Contra el Hambre	Salva el Niños
Comprometerse a combatir las actividades de fraude	✓	✓	✓
Actividades de planificación y evaluación de riesgos	✗	✗	✗
Actividades de integridad de los empleados	✓	✓	✓
Actividades de concientización sobre el fraude	✓	✓	✓
Actividades de denuncia de fraudes	✓	✓	✓
Actividades de análisis de datos	✗	✗	✗
Actividades de asistencia en efectivo	✓	✓	✓

Nota: Una X indica deficiencias identificadas como significativas por la OIG, y una ✓ indica que no se han identificado deficiencias significativas. Todas las actividades son prácticas líderes de la GAO, excepto las actividades de asistencia en efectivo, que son prácticas líderes de CaLP.

Fuente: Resultados de las pruebas de auditoría de la OIG.

Nuestra revisión de los archivos de adjudicación y las evaluaciones de riesgo encontró que para las actividades de planificación y evaluación de riesgos, los implementadores enfocaron sus esfuerzos de gestión de riesgos de adjudicación de 2018 y 2019 en otros tipos de riesgos, como la seguridad y el desvío a grupos sancionados, en lugar del fraude. Los implementadores declararon que sus acciones tenían la intención de cumplir con las condiciones de las "Directrices de solicitud" de la OFDA para las adjudicaciones humanitarias regionales de crisis en Venezuela, que requerían evaluaciones de la desviación de ayuda, pero no requerían que los implementadores incorporaran la identificación, el análisis y la respuesta del riesgo de fraude en su diseño de adjudicación.¹⁷ Por ejemplo, un implementador inscribió a personas no elegibles afiliadas a una agencia del gobierno municipal en Colombia debido a deficiencias de control en la prevención de la corrupción de los empleados. Un funcionario de este implementador explicó que no realizaron una evaluación de riesgo de fraude para las actividades de adjudicación, lo que podría haber identificado controles para prevenir o mitigar este riesgo. Los funcionarios de la OFDA confirmaron que las "Pautas de aplicación" no requerían evaluaciones de riesgo de fraude para las adjudicaciones regionales de crisis de Venezuela, ni tomaron medidas para revisar las pautas para fortalecer esta debilidad en 2018 o 2019.

Cada implementador recibió financiamiento de la OFDA en 2018 para actividades del sector de asistencia monetaria multipropósito (MPCA) a pequeña escala, que proporcionó a los beneficiarios transferencias monetarias incondicionales. Los funcionarios encargados de la ejecución nos dijeron que utilizaron sistemas de información para gestionar los datos de los beneficiarios, que los funcionarios encargados de la ejecución identificaron como fundamentales para la implementación de la adjudicación y las actividades de seguimiento. Sin embargo, descubrimos que los implementadores no utilizaron las actividades de control de análisis de datos como medidas preventivas y de detección para mitigar los riesgos de fraude. Estas actividades de control no fueron requeridas por

¹⁷ Las "Pautas de aplicación" de OFDA incluyen un anexo de Mitigación de riesgos para entornos de alto riesgo que "proporciona requisitos complementarios para propuestas de programas en entornos operativos de alto riesgo".

"Pautas de aplicación" de OFDA. Específicamente, ninguno de los tres implementadores que probamos hizo lo siguiente:

- Se realizaron acuerdos de intercambio de datos para comparar la información de los beneficiarios, a pesar de operar en áreas geográficas superpuestas, brindar asistencia similar a los beneficiarios y dirigirse a los mismos tipos de beneficiarios (es decir, hogares vulnerables colombianos y venezolanos).
- Desarrolló procedimientos para realizar la comparación de datos de los beneficiarios para prevenir y detectar múltiples inscripciones. Los funcionarios de cada implementador declararon que estaban conscientes del riesgo de múltiples inscripciones, pero no tomaron medidas para utilizar la comparación de datos como una actividad de control.
- Desarrollé procedimientos para utilizar técnicas de minería de datos para identificar transacciones sospechosas o anómalas, a pesar de contar con bases de datos con inscripción de beneficiarios e información financiera.

Los funcionarios de OFDA declararon que reconocieron la falta de actividades de control de análisis de datos como una debilidad y ordenaron a los implementadores que establecieran un enfoque diferente para sus actividades de MPCA de 2019. Los funcionarios de OFDA dijeron que esta directiva se emitió ad hoc para MPCA en Colombia y no fue el resultado de cambios en sus "Pautas de aplicación" para fortalecer los requisitos para el uso de las prácticas líderes de GAO. En lugar de operar de manera independiente, estos tres implementadores, junto con otras cuatro ONG, se organizaron en dos consorcios para entregar conjuntamente transferencias de efectivo a los beneficiarios a gran escala en varias ciudades y regiones de Colombia. Los dos consorcios desarrollaron una plataforma común a través de un acuerdo de intercambio de datos para estandarizar los sistemas de información e implementar procedimientos operativos estándar compartidos para la extracción de datos, la comparación de datos y la verificación de beneficiarios. Descubrimos que los implementadores incorporaron análisis de datos en sus actividades de implementación y monitoreo de premios de 2019. Por ejemplo, los implementadores compartían los datos de los beneficiarios semanalmente para realizar verificaciones de comparación y extracción de datos para identificar inscripciones duplicadas y transacciones sospechosas, como un beneficiario que intenta inscribirse varias veces con diferentes implementadores.

Los funcionarios encargados de la implementación explicaron que las "Pautas de aplicación" de OFDA no les exigían que utilizaran estas prácticas líderes clave de la GAO para gestionar los riesgos de fraude. Los funcionarios de la OFDA declararon que emitieron una guía ad hoc para las actividades de control de análisis de datos en los premios sectoriales de MPCA 2019 de los implementadores, pero no tomaron medidas para fortalecer las actividades de planificación y evaluación de riesgos. Los funcionarios de la OFDA dijeron que se trataba de una brecha de supervisión, ya que sus pautas para los implementadores se estaban revisando en anticipación de la fusión para formar la Oficina de Asistencia Humanitaria a fines del año fiscal 2020, lo que les exigirá emitir pautas nuevas y revisadas para los implementadores. Como resultado, la OFDA y sus implementadores no incorporaron la identificación y las respuestas del riesgo de fraude en el diseño e implementación de su adjudicación.

CONCLUSIÓN

USAID juega un papel fundamental en la respuesta a la crisis regional de Venezuela al brindar alivio inmediato y vital al pueblo venezolano y apoyo a largo plazo a los países de ALC que ayudan a los migrantes venezolanos. Sin embargo, la falta de procesos de excepción de USAID sobre el cumplimiento de los principios humanitarios y la tolerancia organizacional al riesgo y la coordinación de planes de respuesta humanitaria estratégica conjunta entre agencias puede obstaculizar las operaciones de asistencia humanitaria de la Agencia. Además, la política operativa de asistencia humanitaria de USAID y las pautas de aplicación a los implementadores carecen de requisitos para el uso de principios humanitarios y prácticas líderes para prevenir y detectar vulnerabilidades de fraude. Más, La cartera de asistencia para el desarrollo de USAID en respuesta a la crisis carece de planificación estratégica para establecer objetivos a largo plazo y necesidades de recursos. Si USAID no aborda estos desafíos, podría obstaculizar la respuesta a la crisis regional de Venezuela y resultar en oportunidades perdidas para fortalecer los controles que podrían mejorar las respuestas futuras de USAID a desastres internacionales.

RECOMENDACIONES

Recomendamos que la Oficina del Administrador tome las siguientes medidas:

1. Desarrollar e implementar un proceso para emitir directivas documentadas sobre la implementación de guías de política exterior para programas humanitarios a la Oficina de Asistencia Humanitaria. Este proceso debe considerar el impacto de las directivas en la capacidad de la Oficina de Asistencia Humanitaria para adherirse a los principios humanitarios y el apetito por el riesgo.

Recomendamos que la Oficina de Asistencia Humanitaria, como la nueva oficina donde residen ahora las funciones que antes desempeñaban la Oficina de Asistencia para Desastres en el Extranjero de los Estados Unidos y la Oficina de Alimentos para la Paz, tome las siguientes medidas:

2. En coordinación con la Oficina de Gestión, revisar y revisar el capítulo 251 del Sistema de Directivas Automatizadas para incorporar el Volumen 2 del Manual de Asuntos Exteriores, capítulo 060, los requisitos para adherirse a los principios humanitarios descritos en la Buena Donación Humanitaria.
3. Desarrollar e implementar un proceso de coordinación con la Oficina de Población, Refugiados y Migración del Departamento de Estado sobre planes conjuntos de respuesta humanitaria estratégica a nivel nacional y / o regional. Este proceso debe articular las consideraciones clave para la coordinación interinstitucional, incluidas las funciones de programación y responsabilidades, mandatos humanitarios y situación migratoria de los beneficiarios.
4. Revisar y revisar las "Pautas de solicitud" de asistencia humanitaria para que los implementadores fortalezcan el uso de las prácticas líderes de la Oficina de Responsabilidad del Gobierno de EE. UU. Para administrar los riesgos de fraude, incluidas las actividades de planificación y evaluación de riesgos y las actividades de análisis de datos.

Recomendamos que la Oficina para América Latina y el Caribe tome las siguientes medidas:

5. En coordinación con la Oficina de Política, Planificación y Aprendizaje, completar una revisión documentada de la cartera de asistencia para el desarrollo de USAID en Venezuela para determinar si desarrollar e implementar un Marco Estratégico, de acuerdo con los requisitos del capítulo 201 del Sistema de Directivas Automatizadas.

Recomendamos que USAID / Perú tome las siguientes medidas:

6. En coordinación con las Oficinas de América Latina y el Caribe y Política, Planificación y Aprendizaje, completar una revisión documentada de la cartera de asistencia para el desarrollo de USAID / Regional de América del Sur en Brasil, Ecuador y Perú para determinar si desarrollar e implementar una estrategia Marco, de acuerdo con los requisitos del capítulo 201 del Sistema de Directivas Automatizadas.

RESPUESTA DE LA OIG A LOS COMENTARIOS DE LA AGENCIA

Entregamos nuestro borrador de informe a USAID el 24 de febrero de 2021. El 25 de marzo de 2021, recibimos la respuesta de la Agencia, que se incluye como apéndice C de este informe. USAID también incluyó un comentario técnico con su respuesta, que consideramos e incorporamos al informe final.

El informe incluyó seis recomendaciones. La Agencia estuvo de acuerdo con cinco recomendaciones (recomendaciones 1, 3, 4, 5 y 6) y parcialmente de acuerdo con la recomendación 2. Para la recomendación 2, USAID declaró que la Iniciativa de Buenas Prácticas Humanitarias de Donación describe 24 Principios y Buenas Prácticas de Donación Humanitaria e incluyendo todos 24 de estos principios serían engorrosos para el marco ADS y FAM. USAID declaró que los principios humanitarios básicos de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia proporcionan un marco suficiente para abordar la alineación con los estándares internacionales comunes de práctica. Coincidimos con la determinación de la Agencia.

Reconocemos las decisiones de la administración sobre las seis recomendaciones. Consideramos dos recomendaciones cerradas (recomendaciones 3 y 4) y cuatro resueltas pero abiertas a la espera de la finalización de las actividades planificadas (recomendaciones 1, 2, 5 y 6).

APÉNDICE A. ALCANCE Y METODOLOGÍA

Realizamos nuestro trabajo desde julio de 2019 hasta febrero de 2021 de acuerdo con las normas de auditoría gubernamentales generalmente aceptadas. Esas normas requieren que planifiquemos y realicemos la auditoría para obtener evidencia suficiente y adecuada para proporcionar una base razonable para nuestros hallazgos y conclusiones basados en nuestros objetivos de auditoría. Creemos que la evidencia obtenida proporciona una base razonable para nuestros hallazgos y conclusiones basados en nuestros objetivos de auditoría.

Nuestros objetivos de auditoría fueron (1) evaluar los desafíos que enfrenta USAID para responder a la crisis regional de Venezuela y (2) evaluar la gestión de USAID de los riesgos de fraude en su respuesta humanitaria a la crisis regional de Venezuela.

El alcance de la auditoría cubrió el período del 1 de octubre de 2016 al 30 de septiembre de 2019, coincidiendo con el diseño, coordinación e implementación de USAID de los programas de asistencia humanitaria y de desarrollo en respuesta a la crisis regional de Venezuela. Realizamos visitas de auditoría al sitio de trabajo de campo a Washington, DC; San José, Costa Rica; Bogotá y Riohacha, Colombia; y Lima, Perú. Estas ubicaciones fueron seleccionadas para tener acceso a personas que trabajan y tienen conocimiento directo de la respuesta de USAID a la crisis regional de Venezuela, incluidos USAID, el Departamento de Estado, el ejecutor y los funcionarios del país anfitrión. Washington, DC alberga las oficinas centrales de USAID. Costa Rica alberga la oficina regional LAC de OFDA. Colombia es el país receptor más grande de asistencia humanitaria y de desarrollo de USAID (Colombia recibió \$ 234.2 millones de un universo de \$ 507.5 millones en obligaciones al 30 de septiembre de 2019, lo que representa el 46 por ciento del universo). Perú alberga la misión regional de USAID para la asistencia al desarrollo en Brasil, Ecuador y Perú. En Colombia, realizamos trabajo de campo para los implementadores de OFDA y FFP Acción Contra el Hambre, Mercy Corps y Save the Children en sus oficinas en Bogotá y Riohacha.

Para responder al primer objetivo, revisamos las políticas de USAID y del Departamento de Estado para comprender la orientación y los requisitos para responder a desastres extranjeros. Las políticas clave que revisamos incluyeron los capítulos 201 de ADS, "Política operativa para el ciclo del programa" y 251, "Asistencia internacional en casos de desastre", la "Política de acción humanitaria" de OFDA y FAM Vol. 2, capítulo 060, "Asistencia internacional en casos de desastre y asistencia humanitaria". Revisamos los documentos estratégicos, operativos y de programación de USAID y del Departamento de Estado para el período del 1 de octubre de 2016 al 30 de septiembre de 2019 (o como se especifica en el documento), para obtener una comprensión de los desafíos importantes que enfrenta USAID y el grado en que USAID ha tomado medidas para abordar los desafíos identificados.¹⁸ Los documentos clave que revisamos incluyen estrategias a nivel de país, memorandos y procedimientos de coordinación interinstitucional, evaluaciones de necesidades humanitarias y cables de declaración de desastres.

Entrevistamos a USAID, el Departamento de Estado, el implementador y los funcionarios del país anfitrión utilizando un enfoque de entrevista semiestructurada para obtener una comprensión de los

¹⁸ Nuestra revisión de la documentación incluyó la evaluación del "Memorando de entendimiento sobre asistencia humanitaria internacional" de USAID y el Departamento de Estado, firmado en enero de 2020.

desafíos que enfrenta USAID y la medida en que USAID ha tomado medidas para abordar los desafíos identificados.¹⁹ Nos reunimos con funcionarios de USAID de DCHA, LAC y la Oficina de Asuntos Legislativos y Públicos; las Oficinas de Asesoría Jurídica y Adquisición y Asistencia; y misiones en Brasil, Colombia, Caribe Oriental y Sur y Perú.²⁰ Nos reunimos con funcionarios del Departamento de Estado de PRM y la Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental; la Unidad de Asuntos de Venezuela; y las secciones políticas en las Embajadas de Bogotá y Lima. Nos reunimos con funcionarios de los implementadores que reciben financiamiento de USAID en Colombia y Perú, así como con representantes del país anfitrión de los Ministerios de Salud y Gestión Fronteriza de Colombia, y del Ministerio de Relaciones Exteriores y Agencia de Cooperación Internacional de Perú. En total, realizamos 93 entrevistas: 70 con USAID; 7 con el Departamento de Estado; 12 con ejecutores; y 4 con organizaciones gubernamentales anfitrionas.

Analizamos los resultados colectivos de nuestras revisiones de documentos y entrevistas para determinar los desafíos importantes que enfrenta USAID y hasta qué punto USAID ha tomado medidas para abordarlos. Determinamos la importancia de los desafíos identificados sobre la base de una evaluación de factores clave, como si los desafíos eran internos o externos a USAID, a corto o largo plazo (es decir, si los desafíos eran temporales o sostenidos), específicos de la unidad operativa o de toda la organización, y específico del país o regional. Evaluamos el alcance de los pasos tomados a través de la consideración de acciones planificadas, en curso e implementadas por USAID para abordar estos desafíos.

Para responder al segundo objetivo, revisamos las pautas de GAO, CaLP, USAID y OIG para comprender los estándares y las prácticas líderes para gestionar los riesgos de fraude en los programas de asistencia humanitaria, incluidas las actividades del sector MPCA. La guía clave que revisamos incluyó los “Estándares para el control interno en el gobierno federal” de la GAO, el “Marco para la gestión de riesgos de fraude en el gobierno federal” de la GAO, las “Transferencias electrónicas en emergencias: pautas de apoyo a la implementación” de CaLP y la “Programación de transferencias de efectivo” de CaLP. in *Urban Emergencies: A Toolkit for Practitioners* “. Entrevistamos a funcionarios de USAID y OIG utilizando un enfoque de entrevista semiestructurada para obtener una comprensión de las prácticas líderes para la gestión de riesgos de fraude en programas de asistencia humanitaria, incluidas las actividades del sector MPCA. Nos reunimos con funcionarios de USAID de DCHA, Office of the General Counsel y Office of Management, Policy, Budget, and Performance para obtener sus conocimientos y experiencias sobre la gestión de riesgos de fraude en los programas de asistencia humanitaria. También nos reunimos con funcionarios de la OIG de las Oficinas de Auditoría e Investigaciones para obtener su experiencia en las prácticas líderes en la gestión del riesgo de fraude. En total, realizamos 19 entrevistas: 13 con USAID y 6 con OIG.

Desarrollamos una metodología de prueba para evaluar el uso de OFDA, FFP y el implementador de 15 prácticas líderes seleccionadas para la gestión de riesgos de fraude en programas de asistencia humanitaria, incluidas las actividades del sector MPCA. Seleccionamos estas prácticas líderes de GAO y

¹⁹ Además de nuestras entrevistas semiestructuradas, nos reunimos con funcionarios de la Oficina del

Administrador de USAID y PPL para discutir nuestros hallazgos y recomendaciones.

²⁰ Funcionarios de USAID con base en Lima, Perú apoyan a USAID / Perú y USAID / SAR.

Orientación de CaLP basada en su aplicación a USAID y programas implementadores.²¹ La metodología organizó los resultados de las pruebas a través de revisiones de documentos y datos, así como entrevistas con OFDA, FFP y funcionarios encargados de la implementación. Consulte el apéndice B para obtener una lista de las prácticas líderes seleccionadas.

Seleccionamos una muestra no estadística de 3 (de 13) implementadores de ONG en Colombia para la prueba: Acción Contra el Hambre, Mercy Corps y Save the Children. Nuestra muestra fue seleccionada con criterio sobre la base de altas obligaciones en dólares: las dos ONG más grandes con premios de asistencia humanitaria (Mercy Corps y Acción Contra el Hambre) y el subimplementador de ONG más grande con premios de ayuda humanitaria (Save the Children) en Colombia. Colombia fue seleccionada porque es el país receptor que recibe la mayor cantidad de asistencia humanitaria a las ONG para la crisis regional de Venezuela (Colombia recibió \$ 76,9 millones de un universo de \$ 118,8 millones en obligaciones al 30 de septiembre de 2019, lo que representa el 65 por ciento del universo.). La generalización de nuestra prueba de muestra se limita a los resultados y conclusiones basados en tres implementadores, ya que se seleccionó utilizando una metodología no estadística. Por lo tanto, nuestra muestra no es proyectable al universo de implementadores que reciben financiamiento de asistencia humanitaria de OFDA y FFP en respuesta a la crisis regional de Venezuela.

Evaluamos el uso de prácticas líderes de gestión del riesgo de fraude por parte de implementadores seleccionados en sus premios recibidos de OFDA y FFP durante el período de octubre

Desde el 1 de enero de 2016 hasta el 30 de septiembre de 2019. En total, revisamos dos premios para Acción Contra el Hambre, dos premios para Mercy Corps y dos premios para Save the Children (uno de los cuales fue un sub-premio). Revisamos los archivos de adjudicación, las políticas y los procedimientos, y los informes operativos y de programas; realizó entrevistas con el personal de la sede y de campo de Colombia; y analizó los datos financieros y de inscripción de los beneficiarios para realizar pruebas de actividad y transacciones sospechosas. La prueba de datos se centró en identificar pagos indebidos, como beneficiarios duplicados, beneficiarios no elegibles y beneficios no elegibles. En total, realizamos 46 entrevistas: 15 con Mercy Corps, 14 con Acción Contra el Hambre y 17 con Save the Children. Revisamos la guía de OFDA y FFP para los implementadores para evaluar hasta qué punto la guía se alineó con las prácticas líderes seleccionadas de GAO y CaLP para administrar los riesgos de fraude. Analizamos los resultados colectivos de nuestras pruebas de OFDA, FFP y los implementadores seleccionados para identificar deficiencias en la aplicación de prácticas líderes. Evaluamos la importancia de las deficiencias identificadas mediante la consideración de factores clave, como la frecuencia y la importancia relativa. Con base en esta evaluación, determinamos que las deficiencias en el uso por parte de los implementadores de las prácticas líderes 2, 3 y 12 a 14 en el apéndice B eran más significativas. Evaluamos la importancia de las deficiencias identificadas mediante la consideración de factores clave, como la frecuencia y la importancia relativa. Con base en esta evaluación, determinamos que las deficiencias en el uso por parte de los implementadores de las prácticas líderes 2, 3 y 12 a 14 en el apéndice B eran más significativas. Evaluamos la importancia de las deficiencias identificadas mediante la consideración de factores clave, como la frecuencia y la importancia relativa. Con base en esta evaluación, determinamos que las deficiencias en el uso por parte de los implementadores de las prácticas líderes 2, 3 y 12 a 14 en el apéndice B eran más significativas.

Al planificar y realizar la auditoría, logramos una comprensión y evaluamos los controles internos que eran importantes para los objetivos de la auditoría. En concreto, diseñamos y

²¹ Para esta auditoría, caracterizamos las prácticas líderes como las acciones, incluidos los conceptos generales, las actividades de control y las medidas de mitigación, prescritas por GAO y CaLP para prevenir, detectar y responder a los riesgos de fraude.

Llevó a cabo procedimientos relacionados con los principios de control interno 3-4, 6-10 y 12-17 bajo los 5 componentes del control interno según lo definido por la GAO.²²

Nos basamos en datos procesados por computadora para realizar nuestro trabajo, como se detalla a continuación:

- Obtuvimos datos financieros de asistencia humanitaria de Abacus, hojas de cálculo de seguimiento de FFP y Phoenix.²³ Usamos estos datos para seleccionar una muestra de implementadores para probar y obtener una comprensión de las obligaciones de la Agencia hacia la respuesta a la crisis regional de Venezuela, incluidos los desembolsos por cuenta, unidad operativa, país y área del programa.²⁴ Determinamos que esta información era confiable para los propósitos de esta auditoría a través de entrevistas con funcionarios de OFDA y FFP y conciliaciones con la documentación de respaldo, como archivos de adjudicación e informes de programas.
- Obtuvimos datos financieros y de inscripción de los beneficiarios de los sistemas de información utilizados por Acción Contra el Hambre, Mercy Corps y Save the Children. Usamos estos datos para realizar pruebas de actividad y transacciones sospechosas, en las que confiamos para respaldar las conclusiones y los resultados objetivos de la segunda auditoría relacionados con el uso de la minería de datos por parte de los implementadores como una actividad de control para prevenir y detectar el fraude. Determinamos que estos datos eran confiables para los propósitos de esta auditoría a través de entrevistas con los funcionarios encargados de la implementación; demostraciones de ediciones, controles y salidas del sistema; y conciliaciones con la documentación de respaldo, como registros bancarios.

²² GAO, "Normas para el control interno en el gobierno federal", septiembre de 2014. Los 13 principios de control interno son: Principio 3: establecer la estructura, la responsabilidad y la autoridad; Principio 4: demostrar compromiso con la competencia; Principio 6: definición de objetivos y tolerancia al riesgo; Principio 7 - identificar, analizar y responder a los riesgos; Principio 8: evaluación del riesgo de fraude; Principio 9: identificar, analizar y responder al cambio; Principio 10 - diseño de actividades de control; Principio 12 - implementación de actividades de control; Principio 13: uso de información de calidad; Principio 14 - comunicación interna; Principio 15 - comunicación externa; Principio 16 - realización de actividades de seguimiento; y Principio 17: evaluación de problemas y solución de deficiencias.

²³ Abacus es el sistema de OFDA para la planificación presupuestaria, la planificación de programas y la gestión de premios. FFP utiliza hojas de cálculo de seguimiento patentadas de MS Excel para administrar las funciones de programación y presupuestación. Las hojas de cálculo de seguimiento de Abacus y FFP interactúan con los datos financieros de Phoenix. Phoenix es el sistema de contabilidad de registro de USAID y el núcleo del marco de sistemas de gestión financiera de USAID.

²⁴ Revisamos las notificaciones del Congreso para obtener una comprensión de las obligaciones de asistencia para el desarrollo de USAID hacia la respuesta a la crisis regional de Venezuela, incluidos los desembolsos por cuenta, unidad operativa, país y área del programa.

APÉNDICE B. PRÁCTICAS PRINCIPALES EN LA GESTIÓN DEL RIESGO DE FRAUDE

Para responder a nuestro segundo objetivo de auditoría, evaluamos hasta qué punto los implementadores de OFDA y FFP utilizaron 15 prácticas líderes seleccionadas de GAO (1 a 14) y CaLP (15) para administrar los riesgos de fraude en sus carteras de adjudicación de crisis regionales de Venezuela, como se detalla en la tabla 3 Organizamos las 15 prácticas líderes en 7 categorías de acuerdo con las pautas de GAO y CaLP.

Tabla 3. Prácticas líderes seleccionadas para la gestión de riesgos de fraude

Categoría	Descripción
Comprometerse a combatir las actividades fraudulentas	1) ¿Tiene la organización una entidad dedicada a dirigir las actividades de gestión del riesgo de fraude?
Planificación y riesgo Actividades de evaluación	2) ¿La organización ha identificado y evaluado los riesgos para determinar el perfil y la tolerancia al riesgo de fraude del programa? 3) ¿La organización ha determinado las respuestas al riesgo y ha documentado una estrategia antifraude basada en el perfil de riesgo de fraude?
Actividades de integridad de los empleados	4) ¿La organización realiza verificaciones de antecedentes para evaluar a los empleados y las partes interesadas externas? 5) ¿Tiene la organización un estándar de conducta que se aplique a los empleados y las partes interesadas externas?
Actividades de concientización sobre el fraude	6) ¿La organización proporciona formación sobre concientización sobre el fraude a los empleados y las partes interesadas externas? 7) ¿La formación de concientización sobre el fraude de la organización incluye información adaptada a los riesgos de fraude específicos del programa y su perfil de riesgo de fraude?
Actividades de denuncia de fraude	8) ¿Tiene la organización una política de denuncia de irregularidades para proteger la confidencialidad y prohibir las represalias contra los empleados y las partes interesadas externas? 9) ¿Tiene la organización múltiples mecanismos para que los empleados y las partes interesadas externas denuncien denuncias de fraude? 10) ¿Tiene la organización políticas y procedimientos para investigar quejas de fraude? 11) ¿La organización deriva las quejas de fraude y proporciona informes de investigación de fraude a la OIG de USAID?
Actividades de análisis de datos	12) ¿Utiliza la organización acuerdos de intercambio de datos para comparar la información de los beneficiarios? 13) ¿La organización realiza una comparación de datos para verificar la información de los beneficiarios? 14) ¿La organización realiza minería de datos para identificar actividades o transacciones sospechosas?
Actividades de asistencia en efectivo	15) ¿Tiene la organización políticas y procedimientos para la selección, registro, verificación y distribución de beneficiarios?

Fuente: Análisis de la OIG de las principales prácticas de gestión del riesgo de fraude descritas en GAO, "A Framework for Gestión de riesgos de fraude en el gobierno federal", julio de 2015; CaLP, "Transferencias electrónicas en emergencias: Directrices de apoyo a la implementación", 2013; y CaLP, "Programación de transferencias de efectivo en emergencias urbanas: un conjunto de herramientas para profesionales", 2011.

APÉNDICE C. COMENTARIOS DE LA AGENCIA



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

A: Inspector General Adjunto de Auditorías, Thomas E. Yatsco

DE: Colleen Allen, Subadministradora interina,
Oficina de Gestión / s /

FECHA: 23 de marzo de 2021

SUJETO: Comentarios de la administración de treinta días para responder al borrador del informe de auditoría elaborado por la Oficina del Inspector General (OIG) titulado, *Se necesitan procesos mejorados y requisitos del implementador para abordar los desafíos y riesgos de fraude en la respuesta de USAID en Venezuela (9-000-21-00X-P)*

La Oficina del Administrador de USAID y las Oficinas de Asistencia Humanitaria (BHA) y América Latina y el Caribe (LAC) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) desean agradecer a la Oficina del Inspector General (OIG) por la oportunidad de brindar Comentarios de la administración sobre el borrador del informe de auditoría 9-000-21-00X-P (Tabla 1). La Oficina del Administrador está de acuerdo con la Recomendación Uno; BHA está de acuerdo parcialmente con la Recomendación Dos. BHA está de acuerdo con las Recomendaciones Tres y Cuatro. LAC está de acuerdo con la Recomendación Cinco; y USAID / Perú está de acuerdo con la Recomendación Seis. La Oficina del Administrador, BHA, LAC y USAID / Perú en este documento proporcionan planes para implementar las recomendaciones e informan sobre los avances significativos ya realizados.

USAID aprecia el trabajo del equipo de auditoría de la OIG y la oportunidad de mejorar nuestros controles y procesos internos, asegurar el cumplimiento de los principios humanitarios y mejorar la coordinación interinstitucional para la provisión de asistencia humanitaria y programación de desarrollo en respuesta a la Crisis Regional de Venezuela.

COMENTARIOS DE LA AGENCIA DE ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (USAID) SOBRE EL INFORME PUBLICADO POR LA OFICINA DE USAID INSPECTOR GENERAL (OIG) TITULADO, *Se necesitan procesos mejorados y requisitos de los implementadores para abordar los desafíos y los riesgos de fraude en USAID* Respuesta de Venezuela (9-000-21-00X-P) (Tarea No. 99100319)

A continuación, encontrará los comentarios de la administración de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) sobre el informe preliminar elaborado por la Oficina del Inspector General de USAID (OIG), que contiene seis recomendaciones para USAID:

Recomendación para la Oficina del Administrador de USAID:

Recomendación 1: Desarrollar e implementar un proceso para emitir directivas documentadas sobre la implementación de orientación de política exterior para programas humanitarios para la Oficina de Asistencia Humanitaria. Este proceso debe considerar el impacto de las directivas en la capacidad de la Oficina de Asistencia Humanitaria para adherirse a los principios humanitarios y el apetito por el riesgo.

- **Comentarios de la gerencia:** La Oficina del Administrador está de acuerdo con la recomendación de la OIG.

La Oficina del Administrador de USAID tomará acción sobre esta recomendación en coordinación con BHA. USAID desarrollará un proceso que será utilizado por la Oficina del Administrador en casos excepcionales cuando la Oficina del Administrador emita una directiva que podría considerarse que afecta la capacidad de BHA para adherirse a los principios humanitarios y el apetito de riesgo de BHA.

USAID señala que la mayoría de las directivas de la Oficina del Administrador a BHA están en línea tanto con los objetivos de política exterior como con los principios humanitarios. Este proceso en referencia se activará solo durante circunstancias extraordinarias cuando la emisión de la guía de políticas de la Oficina de Recepción de la Agencia a BHA pueda verse como una limitación de la capacidad de BHA para adherirse a los principios humanitarios y las mejores prácticas o para promover la misión de salvar vidas, aliviar la el sufrimiento y la reducción del impacto de los desastres ayudando a las personas necesitadas a ser más autosuficientes.

La Agencia desarrollará este proceso, que será interno de USAID, en el transcurso de 2021. Servirá como un mecanismo de control interno para documentar cuando dicha directiva sea dada por la Oficina del Administrador. El proceso incluirá el marco de tiempo de la directiva y observará si se renunciará a los requisitos de la política en torno a la competencia, la marca y el marcado, y la divulgación pública. El proceso documentará que, en todo momento, la asistencia de BHA se utilizará de acuerdo con las leyes y regulaciones aplicables. Además, se espera que el proceso incluya los roles, responsabilidades y autoridades de las partes interesadas clave; requisitos de justificación y documentación; riesgos de reputación y seguridad para USAID o para los socios implementadores de USAID; marcos de tiempo; y requisitos de recertificación. Para

Por ejemplo, anticipamos que el proceso probablemente incluirá pasos como la aprobación final por parte del Administrador de USAID, el Asistente del Administrador de BHA y la Oficina del Asesor Jurídico.

● **Fecha límite de finalización:** 1 de diciembre de 2021

Recomendaciones para la Oficina de Asistencia Humanitaria de USAID:

Recomendación 2: En coordinación con la Oficina de Gestión, revisar y revisar el capítulo 251 del Sistema de Directivas Automatizadas para incorporar el Volumen 2, capítulo 060 del Manual de Asistencia Extranjera, los requisitos para adherirse a los principios humanitarios descritos en la Buena Donación Humanitaria.

● **Comentarios de la gerencia:** BHA está de acuerdo parcialmente con la recomendación de la OIG.

La acción humanitaria debe guiarse por los principios humanitarios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia. BHA está en proceso de actualizar el capítulo 251 del Sistema de Directivas Automatizadas para incorporar el Volumen 2 del Manual de Asistencia Extranjera y los requisitos del capítulo 060 para reflejar el nuevo proceso operativo de la Oficina luego de la transformación de la Oficina de Alimentos para la Paz heredada y la Oficina de Relaciones Exteriores de EE. UU. Asistencia por desastre (ahora llamada BHA). Estas actualizaciones incluirán una articulación de cómo los enfoques de donación de BHA se alinearán con los principios humanitarios y se guiarán por ellos.

Dado que *Buena iniciativa de donación humanitaria* contornos 24 *Principios y buenas prácticas de la donación humanitaria*, incluir los 24 de estos principios sería engorroso para el marco ADS y FAM. Los principios humanitarios básicos de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia brindan un marco suficiente para abordar la alineación con los estándares internacionales comunes de práctica. Los principios humanitarios se enumeran como el segundo principio de los 24 principios de la Iniciativa de buena donación humanitaria.

● **Fecha límite de finalización:** 1 de diciembre de 2021

Recomendación 3: Desarrollar e implementar un proceso de coordinación con la Oficina de Población, Refugiados y Migración (PRM) del Departamento de Estado sobre planes conjuntos de respuesta humanitaria estratégica a nivel nacional y / o regional. Este proceso debe articular las consideraciones clave para la coordinación interinstitucional, incluidas las funciones de programación, y responsabilidades, mandatos humanitarios y situación migratoria de los beneficiarios.

● **Comentarios de la gerencia:** BHA está de acuerdo con la recomendación de la OIG.

Tanto USAID como el Departamento de Estado reconocieron la necesidad de un proceso formalizado de coordinación en la planificación estratégica de la respuesta humanitaria y se comprometieron a desarrollar e implementar un marco de cooperación.

Antes de este informe de la OIG, PRM y la Oficina de Democracia, Conflictos y Asistencia Humanitaria (DCHA) de USAID, ahora BHA, firmaron un Memorando de Entendimiento (MOU) en enero de 2020 que describe un marco general para el compromiso estratégico conjunto de PRM-BHA con socios humanitarios, coordinación de la financiación y seguimiento y formación conjuntos. El Memorando de Entendimiento reafirma los mandatos y las autoridades, con anexos que cubren el intercambio de información y los procesos de toma de decisiones para apoyar a las organizaciones internacionales públicas (OIP) y organizaciones no gubernamentales (ONG) asociadas.

Específicamente, el MOU tiene como objetivo:

- 1) Mejorar la coordinación de la financiación humanitaria para los PIO;
- 2) Mejorar la coordinación de la financiación humanitaria para las ONG;
- 3) Fortalecer la comunicación externa con los gobiernos donantes, los socios y el público a través de mensajes conjuntos y procesos de planificación conjunta;
- 4) Mejorar el intercambio de información interna, incluso para los arreglos de supervisión y monitoreo; y
- 5) Promover una coordinación operativa más eficaz y eficiente.

El marco de cooperación reitera las funciones principales y las autoridades existentes para cada oficina. PRM tiene la responsabilidad principal de la asistencia humanitaria, la protección y las soluciones de EE. UU. Para refugiados, solicitantes de asilo, migrantes en situaciones de vulnerabilidad y apátridas, mientras que BHA tiene la responsabilidad principal de la asistencia humanitaria de EE. UU. En respuesta a desastres naturales y provocados por el hombre, a nivel interno personas desplazadas, así como proporcionar asistencia alimentaria de emergencia, incluso a refugiados, y asistencia para predecir, prepararse y reducir el impacto de desastres naturales y provocados por el hombre. El MOU también proporciona un camino para identificar y abordar la duplicación o las brechas de financiamiento y proporciona procedimientos para la resolución de disputas.

Para la respuesta humanitaria a la Crisis Regional de Venezuela, BHA y PRM ya están utilizando el MOU. BHA y PRM comenzaron a implementar el MOU en 2020 a través de un proceso de varios años por etapas (Tabla 2). Esto se aplica tanto a la respuesta dentro de Venezuela como a la respuesta regional donde PRM y BHA tienen programas de asistencia humanitaria, como Brasil, Colombia, Ecuador y Perú.

- **Fecha límite de finalización:** USAID solicita el cierre de la recomendación # 3 una vez que la OIG emita su Informe Final.

Recomendación 4: Revisar y revisar las Pautas de solicitud de asistencia humanitaria para los implementadores a fin de fortalecer el uso de las prácticas líderes de la Oficina de Responsabilidad del Gobierno de EE. UU. Para administrar los riesgos de fraude, incluidas las actividades de planificación y evaluación de riesgos y las actividades de análisis de datos.

- **Comentarios de la gerencia:** BHA está de acuerdo con la recomendación de la OIG.

BHA emitido revisado *Pautas para aplicaciones de emergencia* (Tab 3) en septiembre de 2020 para

ONG que soliciten premios no competitivos que incluyan actividades centradas en la respuesta urgente a emergencias, la recuperación temprana o la reducción del riesgo de desastres. Para abordar la recomendación de la OIG, en octubre de 2020 BHA actualizó más el Anexo D, *Plan de gestión y evaluación de riesgos para prevenir el uso indebido o el desvío de recursos del gobierno de EE. UU.* (Pestaña 4), para incorporar la orientación de la GAO y remitir a los solicitantes a las *Marco para la gestión de riesgos de fraude en programas federales* y el *Análisis de datos para abordar el fraude y los pagos indebidos* para obtener más información y mejores prácticas. Todos los solicitantes de ONG deben presentar una evaluación de riesgos y un plan de gestión como parte de su solicitud. El Anexo D también incluye requisitos adicionales para aplicaciones en entornos de alto riesgo para asegurar que BHA y sus socios tomen las medidas necesarias y apropiadas para asegurar que la provisión de asistencia extranjera de los Estados Unidos no resulte en una violación de las sanciones aplicables. Los planes de los solicitantes deben abordar cómo mitigarán y gestionarán los riesgos asociados con el posible uso indebido de los recursos del gobierno de los EE. UU. En áreas clave como la seguridad del personal; integridad de las adquisiciones; explotación y abuso sexual; supervisión de inventario; políticas y procedimientos relacionados con el fraude, el despilfarro y el abuso; y estrategias de evaluación y mitigación de riesgos relacionados con los grupos sancionados (si corresponde). El personal de BHA revisa los planes de gestión y evaluación de riesgos de todos los solicitantes como parte del proceso de aprobación de la solicitud, y realiza un seguimiento directo con los solicitantes para obtener información adicional o aclaraciones según sea necesario. BHA no financia las solicitudes hasta que determina que el solicitante ha proporcionado toda la información necesaria sobre la evaluación y gestión de riesgos.

- **Fecha límite de finalización:** USAID solicita el cierre de la recomendación # 4 una vez que la OIG emita su Informe Final.

Recomendación para la Oficina de USAID para América Latina y el Caribe

Recomendación 5: En coordinación con la Oficina de Política, Planificación y Aprendizaje, completar una revisión documentada de la cartera de asistencia para el desarrollo de USAID en Venezuela para determinar si se debe desarrollar e implementar un Marco Estratégico, de acuerdo con los requisitos del capítulo 201 del Sistema de Directivas Automatizadas.

- **Comentarios de la gerencia:** La Oficina de USAID para América Latina y el Caribe, Oficina de América del Sur (LAC / SA) está de acuerdo con la recomendación de la OIG.

LAC / SA completará una revisión documentada, junto con el Oficina de Políticas, Planificación y Aprendizaje (PPL), de su cartera de asistencia al desarrollo en Venezuela para determinar si desarrollar e implementar un Marco Estratégico. La revisión se completará dentro de los 60 días posteriores a esta presentación.

- **Fecha límite de finalización:** 25 de mayo de 2021

Recomendación para USAID / Perú

Recomendación 6: En coordinación con las Oficinas de América Latina y el Caribe y Política, Planificación y Aprendizaje, completar una revisión documentada de

El portafolio de asistencia al desarrollo de USAID / South America Regional en Brasil, Ecuador y Perú para determinar si desarrollar e implementar un Marco Estratégico, de acuerdo con los requisitos del capítulo 201 del Sistema de Directivas Automatizadas.

- **Comentarios de la gerencia:** USAID / South America Regional (SAR) está de acuerdo con la recomendación de la OIG.

USAID / SAR completará una revisión documentada, en conjunto con PPL y USAID / SA, de su cartera de asistencia para el desarrollo en Brasil, Ecuador y Perú para determinar si desarrollar e implementar un Marco Estratégico. La revisión se completará dentro de los 60 días posteriores a esta presentación.

- **Fecha límite de finalización:** 25 de mayo de 2021

En vista de lo anterior, solicitamos que la OIG informe a USAID cuando esté de acuerdo o en desacuerdo con un comentario de la administración.

Archivos adjuntos:

Pestaña 1: Borrador del informe de auditoría de la OIG

Pestaña 2— (SBU) Resultados BHA-PRMMOU Matriz de crisis regional de Venezuela

Pestaña 3—[Pautas de aplicación de emergencia de BHA](#)

Pestaña 4—[BHA EAG Anexo D, *Plan de gestión y evaluación de riesgos para prevenir Uso indebido o desvío de recursos del gobierno de EE. UU.*](#)

APÉNDICE D. PRINCIPALES COLABORADORES A ESTE INFORME

Las siguientes personas contribuyeron de manera importante a este informe: Van Nguyen, director de auditoría; Pamela Hamilton, subdirectora; Christopher Walker, auditor; Carlos Molina, auditor; Jessica Pearch, auditora; Juan Carlos Rivas, auditor; Hugo Solano, auditor; Shannon Turner, especialista en comunicaciones visuales; y Augusto Urrego, auditor.