

Fomento de la Integridad y Reducción de la Corrupción en Defensa:

Un Compendio de Buenas Prácticas



**Fomento de la Integridad
y Reducción de la Corrupción
en Defensa:
Un Compendio de Buenas Prácticas**

Centro de Ginebra para el Control Democrático de
Fuerzas Armadas
(DCAF)
www.dcaf.ch

El Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas es una de las instituciones líderes en el mundo en las áreas de la reforma del sector de la seguridad (RSS) y la gobernanza del sector de la seguridad (GSS).

El DCAF ofrece programas de apoyo de asesoría y asistencia práctica sobre el terreno, desarrolla y promueve normas democráticas apropiadas a niveles tanto internacionales como nacionales, propone buenas prácticas y hace recomendaciones políticas para garantizar una gobernanza democrática eficaz del sector de la seguridad.

Entre los socios del DCAF se incluyen gobiernos, parlamentos, sociedad civil, organizaciones internacionales y toda la gama de actores del sector de la seguridad, como la policía, la judicatura, las agencias de inteligencia, los servicios de seguridad de fronteras y las Fuerzas Armadas.

Fomento de la Integridad y Reducción de la Corrupción en Defensa

Un Compendio de Buenas Prácticas

Ginebra

Las siguientes personas participaron en la elaboración del Compendio de Buenas Prácticas en el Fomento de la Integridad y la Reducción de la Corrupción en Defensa

Consejo Editorial

Philipp Fluri (DCAF), Adrian Kendry (OTAN), Simon Lunn (DCAF), Mark Pyman (TI-RU)

Editor y autor principal: Todor Tagarev (Bulgaria)

Colaboradores

Jean-Jacques de Dardel (Suiza) – Introducción, Francois Melese (EEUU) – Capítulos 2 y 9, Adrian Kendry y Susan Pond (OTAN) – Capítulo 3, James Greene (EEUU) – Capítulos 5, 16 y 22, Mark Pyman (RU) – Capítulo 8, Aditya Batara (Indonesia) – Capítulo 11, George Lucas (EEUU) – Capítulo 12, Alexandre Kukhianidze, Tamuna Karosanidze, Nina Khatiskatsi y Alexander Scrivener (Georgia) – Capítulo 13, Anne-Christine Wegener y Mark Pyman (TI-RU) – Capítulo 14, Leonid Polyakov (Ucrania) y James Greene (EEUU) – Capítulo 17, Wim F. van Eekelen (Países Bajos) – Capítulo 18, Valeri Ratchev (Bulgaria) – Capítulo 19, Alice Eldridge (Lockheed Martin Corporation) – Capítulo 20.1, Dominique Lamoureux (Thales) – Capítulo 20.2, Ian Davis (RU) – Capítulo 21, Nickolay Slatinski (Bulgaria) – Capítulo 24.

Algunos cuadros del texto los aportaron otros autores como: Maciej Wnuk (Polonia) – cuadros 7.2, 17.4 y 17.6; Elisabeth Wrigth (EEUU) – cuadro 7.6; Leonid Polyakov (Ucrania) – cuadro 16.2; Sami Faltas (Países Bajos) – cuadro 23.6; Velizar Shalamanov (Bulgaria) – cuadro 24.2; Todor Tagarev – cuadros 2.4, 8.2, 9.4, 9.5, 9.9, 12.1, 12.2, 12.3, 12.4, 17.1, 19.5, 20.1, 20.2 y 24.1.

Corrector de Lenguaje: Ashley Thornton

Aviso Legal

Las opiniones y ejemplos expuestos en este Compendio son responsabilidad personal de los autores, y no representan necesariamente la posición oficial de la OTAN ni del Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas.

Versión original: Inglés, Ginebra, 2010

© Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas, 2016

Editor ejecutivo: Procon Ltd., www.procon.bg

Diseño de portada: Hristo Bliznashki

Traducción: Gral. (ret.) Jaime Lahoz

ISBN 978-92-9222-410-3

PRÓLOGO

Uno de las consecuencias menos conocidas de los cambios que supusieron un punto de inflexión en la ecuación de la seguridad internacional, lo que fue posible hace veinte años con la desaparición de la Unión Soviética, ha sido la reevaluación de la idea de que el fin siempre justifica los medios. El objetivo final de los esfuerzos de la defensa pasó de resistir y derrotar a un conocido y poderoso enemigo, a garantizar una mayor seguridad en un mundo inestable y multipolar. Al mismo tiempo, cambió el punto de vista sobre los medios para conseguir una seguridad más completa. Nuevos conceptos, como la seguridad humana y la buena gobernanza, ganaron importancia en los esfuerzos de los gobiernos y de la comunidad internacional para cooperar en la transición de una situación de Guerra Fría a un mejor trabajo de las sociedades en su enfrentamiento a los desafíos de la globalización.

La OTAN y sus Estados miembros contribuyeron a esta evolución. La alianza se abrió a nuevos socios y miembros. A medida que comenzó a adaptar sus estructuras según los nuevos países miembros reducían y reorientaban sus fuerzas armadas, se dedicó más y más atención a las apremiantes necesidades de reforma de sus socios y de los posibles futuros miembros. La reforma del sector de la seguridad se alentó en principio entre los antiguos enemigos potenciales. Pero a medida que las reformas progresaban se adoptó un enfoque más amplio del abanico de transformaciones. Estas abarcaron desde el control parlamentario de las Fuerzas Armadas al fomento de leyes humanitarias internacionales, así como a las interacciones necesarias entre militares y civiles, instituciones de defensa, policía, sociedad civil, organizaciones internacionales y ONG's.

Este enfoque mucho más amplio de las labores del sector de la seguridad, y de todos sus actores, llevó pronto a una mayor comprensión de lo que supone optimizar la seguridad y maximizar la vuelta a inversiones políticas, económicas y sociales en la estabilización de conflictos y tensiones. La ética se consideró fundamental para promover la meta final de una seguridad duradera. ONG,s como Transparencia Internacional (TI) alcanzaron nuevos niveles de aceptación y respeto, y algunos gobiernos decidieron centrarse más profundamente en las promesas nacidas de un nuevo espíritu de apertura y eficacia. Se lanzó así una nueva iniciativa dentro de la estructura EAPC/PfP, cuyo título se explica por sí solo: *Fomento de la Integridad y Reducción del Riesgo de Corrupción en el Establishment de Defensa*. Esta iniciativa y su Fondo Fiduciario asociado, dirigidos por Polonia, Suiza y el Reino Unido, son una parte y una prolongación importante del capítulo de cooperación en el Plan de Acción de la Asociación en el Fomento de la Institución de Defensa (PAP-DIB), puesto en marcha hace algunos años tras la Cumbre de Estambul. Las necesidades en este campo parecen ser considerables y deben ser tenidas en cuenta en las nuevas áreas de operación de OTAN y de algunos de sus socios.

El trabajo emprendido en este sentido por la Secretaría Internacional de OTAN y los países participantes ha sido desde el principio posibilitado y reforzado por agentes externos como el TI, la Academia de Defensa del Reino Unido y el Centro de Ginebra para el

Control Democrático de Fuerzas Armadas (DCAF). En efecto, DCAF ha desarrollado una gran experiencia en temas relacionados con el fomento de la transparencia, manifestada en un buen número de publicaciones, entre las que se encuentran el Manual para Parlamentarios publicado en colaboración con la Unión Interparlamentaria en alrededor de 50 idiomas, así como el manual de la Asamblea Parlamentaria DCAF-OTAN “Supervisión y Guía”, ahora en revisión y programado para ser publicado de nuevo en 2010 como una nueva contribución suiza al PfP. En términos más generales, el compromiso de DCAF con el PAP-DIB se evidencia por múltiples contribuciones e inputs en un amplio número de casos en beneficio de países concretos, así como de la comunidad euroatlántica en su conjunto. Con el Centro de Ginebra para la Política de Seguridad (GCSP), así como con los socios mencionados anteriormente, DCAF ha organizado un número de seminarios y conferencias para estudiar la situación, dar a conocer buenas prácticas y lanzar programas de integridad en la gestión de Defensa.

Junto a sus socios OTAN, el gobierno suizo, por su parte, se ha comprometido a apoyar al DCAF y al GCSP, y a impulsar los objetivos del plan de acción PAP-DIB en el campo del fomento de la integridad y la transparencia. La tarea que se avecina se prevé larga y compleja dadas las imperfecciones de la naturaleza humana. Pero los resultados conseguidos colectivamente hasta ahora en los campos de la reforma de la defensa, la estabilización de regiones proclives al conflicto, y el aumento de la cooperación internacional dan testimonio del prometedor contenido de este valioso compendio.

Embajador Jean-Jacques de Dardel
Jefe de la Misión de Suiza ante la OTAN

CONTENIDO

Parte I	Introducción.....	1
Capítulo 1	La Maldición de la Corrupción.....	3
Capítulo 2	Enfoque Estratégico del Fomento de la Integridad y de la Reducción de la Corrupción en Defensa.....	13
Capítulo 3	La OTAN y la Evolución de la Iniciativa del Fomento de la Integridad.....	22
Capítulo 4	Enfoques Nacionales en Apoyo del Fomento de la Integridad y la Reducción de la Corrupción en Defensa.....	32
Parte II	Riesgos de Corrupción y Vulnerabilidades en Defensa.....	43
Capítulo 5	Políticas de Personal.....	45
Capítulo 6	Elaboración del Presupuesto de Defensa y Gestión Financiera.....	60
Capítulo 7	Adquisiciones de la Defensa.....	75
Capítulo 8	Acuerdos de Compensación (Offsets).....	90
Capítulo 9	Oportunidades y Riesgos de la Subcontratación, la Privatización y las Sociedades Público-Privadas en la Defensa.....	103
Capítulo 10	Empleo de Material e Infraestructura Excedente (Surplus).....	116
Capítulo 11	Implicación de Personal y Bienes de la Defensa en Actividades Económicas.....	128
Capítulo 12	Temas de Integridad Relacionada con Operaciones Militares.....	139
Capítulo 13	Lucha Contra la Corrupción Relacionada con la Defensa en Países con Disputas Territoriales sin Resolver o con Conflictos Congelados.....	152
Parte III	Fomento de la Integridad y Reducción de la Corrupción Potencial en Establishments de Defensa.....	167
Capítulo 14	Importancia del Fomento de la Integridad.....	169
Capítulo 15	Marcos Normativos.....	175
Capítulo 16	La Persona Informada.....	196
Capítulo 17	Papel del Gobierno.....	210
Capítulo 18	Papel de los Parlamentos y de las Auditorías.....	227
Capítulo 19	Papel de las Instituciones del Ombudsperson.....	240
Capítulo 20	La Industria de Defensa como Aliada en la Reducción de la Corrupción.....	256
Capítulo 21	Papel de la Sociedad Civil y de los Medios de Comunicación.....	268
Capítulo 22	Papel de las Organizaciones Internacionales.....	290

Parte IV	Implementando los Programas de Fomento de Integridad.....	307
Capítulo 23	Haciendo Realidad los Cambios	309
Capítulo 24	Concienciación Cultural en la Implementación de Programas de Fomento de la Integridad.....	323
Anexo 1:	Recursos Escogidos.....	335
Anexo 2:	Programa de TI sobre Defensa y Seguridad Internacional	339
Anexo 3:	Abreviaturas	341

Lista de Figuras

Percepción de la Corrupción	3
Presupuesto de Defensa de Bulgaria como Porcentaje del PIB.	9
Costos Vs Ganancias Potenciales de Actos Corruptos.....	14
Fundamentos del Enfoque Estratégico para la Reducción de la Corrupción en la Defensa	19
Correlación entre un Gobierno Eficaz y el Control de la Corrupción.....	20
Conceptos y Relaciones en Seguridad y Desarrollo.	38
Funciones de la Gestión de Personal (Simplificado).....	46
Carteles para Informantes Anónimos	87
Esquema de la Decisión en Defensa	106
Gestión de la Enajenación de Propiedades Surplus de Defensa	125
Estructura del Apoyo Económico del TNI.....	134
La Confianza en los Militares Frente a Otros Sectores de la Sociedad.	172
Comparación de los Niveles de Confianza en las Fuerzas Armadas.....	173
Jerarquía de Necesidades de Maslow.	198

Lista de Cuadros

Cuadro 1.1.	Costes Directos de la Corrupción	7
Cuadro 1.2.	Corrupción y Amenazas a la Seguridad en Áreas Inestables.....	8
Cuadro 1.3.	La Pérdida de Confianza Pública y los Recortes Resultantes en los Presupuestos de Defensa	9
Cuadro 1.4.	La Piratería y Sus Lazos con la Corrupción	10
Cuadro 1.5.	La Corrupción Obstruye los Esfuerzos de Estabilización y Reconstrucción.....	11
Cuadro 1.6.	Estableciendo Prioridades Prácticas para la Reducción de Riesgos de Corrupción en la Defensa.....	12
Cuadro 2.1.	Emmanuel Kant y “la Ley Moral Interna”: Lecciones para Oficiales de Defensa.....	16
Cuadro 2.2.	Teoría Utilitaria sobre la Racionalidad de la Conducta Criminal.....	17
Cuadro 2.3.	Expectativa de Costos de la Corrupción.....	17
Cuadro 2.4.	Demostración Empírica en Apoyo del Enfoque Elegido	20
Cuadro 4.1.	Combatiendo la Corrupción en Defensa: Una Visión de Suiza	33
Cuadro 4.2.	Principios para una Correcta Implicación Internacional en Estados Frágiles	40
Cuadro 5.1.	Fomento de la Integridad en la Selección para el Inicio de la Formación del Oficial.....	49
Cuadro 5.2.	Fomento de la Integridad en la Selección para la Formación o Destinos en el Extranjero.....	52
Cuadro 5.3.	Fomento de la Integridad en las Juntas de Selección para el Ascenso	54
Cuadro 6.1.	Principios Clave de una Buena Gestión Presupuestaria en el Sector Público	61
Cuadro 6.2.	Aspectos Críticos en la Medición del Rendimiento de la Gestión Financiera Pública	62
Cuadro 6.3.	La Gestión Financiera en el Marco de la Gestión Estratégica de la Defensa.....	64
Cuadro 6.4.	Delegación de Autoridad en los Responsables del Presupuesto, y su Fiscalización en el Ministerio de Defensa del Reino Unido	66
Cuadro 6.5.	Ejemplo de un Enfoque Regional para el Impulso de la Transparencia en la Gestión Presupuestaria de Defensa	68
Cuadro 7.1.	Amplitud de la Adquisición en la Defensa.....	76
Cuadro 7.2.	Preservación de la Integridad del Proceso de Adquisición de la Defensa y Prevención de la Corrupción en Polonia.....	78
Cuadro 7.3.	Consecuencias de la Falta de Transparencia en la Adquisición de Defensa	80
Cuadro 7.4.	Control Parlamentario de la Adquisición en Defensa: Holanda.....	82
Cuadro 7.5.	Competencias y Personas Interesadas en la Adquisición	83
Cuadro 7.6.	Combatiendo la Corrupción en la Adquisición.....	84
Cuadro 7.7.	Reglamentación Federal de la Adquisición en EEUU sobre los Programas Éticos del Contratista.....	86
Cuadro 7.8.	Fortalecimiento de las Grandes Adquisiciones con los “Pactos de Integridad de la Defensa”	88
Cuadro 8.1.	Alegatos de la Prensa de Corrupción en el Empleo de Offsets.....	95
Cuadro 8.2.	Transparencia en la Gestión de las Compensaciones Indirectas.....	100

Cuadro 9.1.	Fuentes para la Obtención	104
Cuadro 9.2.	“Infraestructura” Militar y Opciones para la Obtención	105
Cuadro 9.3.	Ventajas de la Subcontratación en los Concursos Público-Privados	107
Cuadro 9.4.	Ejemplos Escogidos de Subcontratación, Privatización y PPP,s.....	108
Cuadro 9.5.	Criterios Escogidos de Valoración Militar como Base en EEUU para la Reestructuración y el Cierre (BRAC)	109
Cuadro 9.6.	Conducta Corrupta en la Privatizaciones Compartidas	111
Cuadro 9.7.	Principios de un Enfoque Basado en el Mercado para la Subcontratación, la Privatización y las PPP,s	112
Cuadro 9.8.	Evitando la Corrupción en la Privatización	113
Cuadro 9.9.	Transparencia de las PPPs	115
Cuadro 10.1.	Costos Indirectos de la Utilización Tardía	117
Cuadro 10.2.	La Amenaza de Explosiones en Áreas de Almacenamiento de Municiones	118
Cuadro 10.3.	Ayuda Internacional a la Gestión de Stocks de Armamento Convencional.....	119
Cuadro 10.4.	La OTAN y la Desmilitarización de Armamento y Munición Surplus	120
Cuadro 10.5.	Extractos de las Recomendaciones de IANSA para la Gestión de Stocks.....	121
Cuadro 10.6.	Cargos de Corrupción Relativos al Empleo de Material Surplus.....	123
Cuadro 11.1.	Crimen Organizado.....	132
Cuadro 11.2.	Ley del TNI No. 34/2004.....	135
Cuadro 11.3.	Acuerdo de Seguridad de Freeport con el TNI y Violaciones de Derechos Humanos	138
Cuadro 12.1.	Desafíos de la Corrupción y Buenas Prácticas en Actividades Previas al Despliegue.....	140
Cuadro 12.2.	Fraude, Mala gestión y Mala Conducta en Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas	141
Cuadro 12.3.	Autorregulación de las Compañías Militares de Seguridad Privadas mediante un Código de Conducta	143
Cuadro 12.4.	Documento de Montreux sobre las Compañías de Seguridad Militares Privadas...	148
Cuadro 13.1.	IPC y porcentaje del PIB para la Defensa en Determinados Países con Disputas Territoriales o Conflictos Congelados	153
Cuadro 13.2.	Elementos Principales en la Reforma Anticorrupción.....	157
Cuadro 13.3.	Clasificación del Índice de Percepción de la Corrupción en Georgia (CPI), 2004-2008.....	162
Cuadro 14.1.	Definición de Integridad	170
Cuadro 14.2.	Enfoques Prácticos de la Reforma	174
Cuadro 15.1.	Un Punto de Partida para la Definición de Corrupción	176
Cuadro 15.2.	Definiciones Legales Nacionales de los Delitos de Corrupción.....	177
Cuadro 15.3.	Principios Generales en la Criminalización de la Corrupción	179
Cuadro 15.4.	Evadiendo las Normativas Legales Nacionales.....	181
Cuadro 15.5.	Estatuto de una Unidad de Investigación Especial.....	182
Cuadro 15.6.	Técnicas Especiales de Investigación	183

Cuadro 15.7.	El Derecho Penal no Basta Contra los Delitos de Corrupción.....	185
Cuadro 15.8.	<i>Qui tam</i> , o “quien demanda en nombre del rey también lo hace en su propio nombre”	187
Cuadro 15.9.	Pactos de Integridad en Defensa	191
Cuadro 15.10.	Apoyo Educativo a la Gestión del Trabajo.....	195
Cuadro 16.1.	Directrices de la ONU sobre los Conflictos de Intereses para Funcionarios Públicos	202
Cuadro 16.2.	Directrices para la Creación de Mecanismos de Motivación	204
Cuadro 16.3.	Estrategia de Cambio de Cultura Organizativa	207
Cuadro 16.4.	Cultivando una Comunidad de Prácticas Exitosa.....	208
Cuadro 17.1.	Solución Organizativa para la Coherencia del Planeamiento de las Materias y de los Procesos	214
Cuadro 17.2.	Limpieza de las Adquisiciones Públicas: Publicación de las Conductas Indebidas y de la Exclusión Administrativa.....	215
Cuadro 17.3.	Esfuerzos para el Fomento de la Integridad Tras la Revolución Naranja en Ucrania (2005-2007).....	219
Cuadro 17.4.	Développement de l'intégrité – le cas de la Pologne.....	223
Cuadro 17.5.	Reaccionando al Escándalo – El Ejemplo Peruano.....	225
Cuadro 17.6.	Hoja de Ruta para las Reformas para la Integridad	226
Cuadro 18.1.	Papel de la Oficina Auditora Nacional del Reino Unido.....	230
Cuadro 18.2.	Modelo de Secuencia de Supervisión de la Adquisición de Defensa	233
Cuadro 18.3.	Casos Escogidos de Corrupción Importante en Ventas al Exterior	237
Cuadro 19.1.	Definiendo “Ombudsman”.....	241
Cuadro 19.2.	Modelo Clásico de un Ombudsman de la Defensa en Noruega.....	243
Cuadro 19.3.	El Inspector General como un Sólido Ombudsman Institucional.....	246
Cuadro 19.4.	Modelo de Institución “Débil” del Ombudsman: Un Ejemplo	247
Cuadro 19.5.	Aplicación del Concepto de Ombudsman en la Mejora de la Integridad en la Adquisición de la Defensa	251
Cuadro 20.1.	Principios de Autogobierno de la Iniciativa de la Industria de Defensa	257
Cuadro 20.2.	Actividades Éticas y Anticorrupción de la ASD.....	266
Cuadro 21.1.	El Periodismo de Investigación Revela Casos de Corrupción de Defensa	281
Cuadro 21.2.	Implicación de la Sociedad Civil y de las Asociaciones en la RSS y en la Supervisión de la Defensa.....	285
Cuadro 22.1.	Lista de Organizaciones Internacionales y Páginas Web.....	293
Cuadro 22.2.	La Convención de la OCDE contra el Soborno, y los Intereses de la Seguridad Nacional	298
Cuadro 22.3.	Objetivos del Plan de Acción de la PFP para la Creación de Instituciones de Defensa	300
Cuadro 22.4.	Programa de Desarrollo Profesional OTAN-Ucrania	304
Cuadro 23.1.	Instrumento OTAN de Autoevaluación	311
Cuadro 23.2.	Definición de una Visión de Futuro.....	313

Cuadro 23.3. Estrategias Básicas de la Gestión del Cambio	314
Cuadro 23.4. Ejemplo de un Proceso de Cambio Planificado y Sistémico	316
Cuadro 23.5. Curso OTAN de Formación para el Fomento de la Integridad	320
Cuadro 23.6. Juegos de Rol: Una Poderosa Herramienta de Formación	321
Cuadro 24.1. Sobre la Definición de Cultura Organizativa	326
Cuadro 24.2. Promoción de la Integridad de la Defensa en un Marco Postcomunista	333

Parte I

Introducción

La corrupción es un azote para el desarrollo de los países, minando la confianza pública en las instituciones del estado. Especialmente impide el progreso de países en transición al apropiarse indebidamente de dinero del estado que es muy necesario. Los recursos obtenidos mediante prácticas corruptas se transforman a menudo en una influencia económica y política, debilitando las instituciones democráticas y ampliando después la corrupción en un círculo vicioso.

El sector de la defensa ofrece a menudo un campo fértil para esas actividades perversas, gracias a la cultura del secretismo y de la impunidad que les protege de un control riguroso. El capítulo 1 describe los principales indicadores y efectos de la corrupción en la defensa. El capítulo 2 presenta los fundamentos de un enfoque estratégico para reducir los riesgos de la corrupción en defensa. Combina esfuerzos para fomentar la integridad, aumentar la transparencia y mejorar la fiscalización. Esa mezcla aumenta la responsabilidad moral de una conducta corrupta, reduce los beneficios que se pueden esperar, y aumenta el coste, es decir, el castigo.

La parte preliminar del Compendio presenta también ejemplos de enfoques nacionales e internacionales para la reducción de riesgos de corrupción en la defensa, enfoques que son parte esencial de unos esfuerzos mayores para la reforma del sector de la seguridad y el fomento de la institución de Defensa. Por último, el medio más eficaz para combatir la corrupción y fomentar la integridad en el sector de la defensa mediante un proceso de reforma más amplia: un aporte de normas para inculcar al sector los más altos ideales y prácticas democráticas, apuntando así a las raíces de la corrupción.

Capítulo 1

La Maldición de la Corrupción

La Corrupción en la Defensa

La corrupción dificulta el desarrollo, debilita la seguridad de las sociedades modernas, y merma la confianza en las instituciones públicas. La defensa no es inmune al azote de la corrupción. Esto puede suponer una sorpresa para muchos, dada la gran consideración que el público tiene generalmente por las Fuerzas Armadas en todo el mundo. Tomando una media global, las fuerzas armadas son una de las tres instituciones más respetadas, y gozan casi de tanta confianza en términos de corrupción como las ONGs y organizaciones religiosas (ver Figura 1.1 abajo).¹ En muchos países las Fuerzas Armadas se consideran menos corruptas que los partidos políticos, las asambleas legislativas, las empresas y los medios.

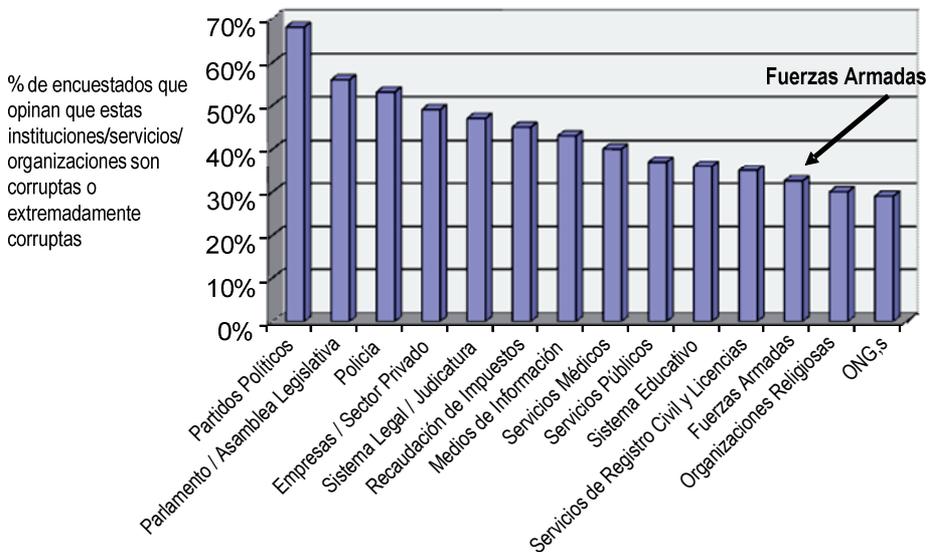


Figura 1.1 : Percepción de la Corrupción.

¹ Datos del sondeo Transparency International / Gallup 2006 "Global Corruption Barometer," presentado en "Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defense Establishments," de Mark Pyman, Dominic Scott, Alan Waldron, and Inese Voika, *Connections: The Quarterly Journal* 7:2 (Verano 2008): 21-44.

El prestigio de las Fuerzas Armadas varía, no obstante, en gran medida a lo largo de países y regiones. Por ejemplo, en Europa Occidental y en los Estados Unidos las fuerzas armadas se consideran libres de corrupción. Sin embargo, en los nuevos estados independientes de Europa Central y del Este, y en África y Latinoamérica en particular, a las fuerzas armadas no les va tan bien.²

A pesar de la alta estima de que gozan en la mayoría de las sociedades las Fuerzas Armadas, algunos estudios de Transparencia Internacional las han clasificado entre los sectores más corruptos de los que gestionan recursos públicos, junto con la extracción de petróleo y gas y las industrias de la construcción.³ En el último estudio disponible, las Fuerzas Armadas caen al puesto 13 en la lista de sectores industriales, donde se supone que se pagan sobornos a funcionarios públicos, y al número 8 en la lista “Captura del Estado.”⁴

En este compendio se reconoce que coexisten una alta estima por las Fuerzas Armadas y una posible alta corrupción en Defensa. Esta inusual coexistencia, y la compleja interacción de percepciones y patrones de conducta, afectan al diseño y a la implementación de las estrategias contra la corrupción, y a los programas para el fomento de la integridad.

En un país en el que las fuerzas armadas sean una institución altamente considerada, el establishment de Defensa podrá estimular y dirigir una reforma institucional de mayor envergadura. Pero también es posible que, debido tanto a una falta de transparencia como a un debate público bien informado sobre defensa, una alta consideración por las fuerzas armadas puede dificultar la implementación de programas de fomento de la integridad.

Huelga decir que es imperativo combatir la corrupción en la defensa en países donde las Fuerzas Armadas son consideradas corruptas. A menudo son países donde la corrupción se infiltra en muchos sectores públicos y privados. En esos casos, el ejemplo de reformas exitosas de las instituciones de la Defensa puede tener un impacto positivo considerable en otras instituciones públicas.

La Parte 1 de este compendio presenta experiencias nacionales e internacionales en el fomento de instituciones democráticas y eficaces, y en la lucha contra la corrupción en defensa. El siguiente capítulo presenta las bases de un enfoque estratégico que reduzca los riesgos de corrupción en la defensa. Este enfoque combina esfuerzos para fomentar la integridad, aumentar la transparencia y mejorar la fiscalización. Esa mezcla aumenta la responsabilidad moral de una conducta corrupta, reduce las posibles ganancias, y aumenta el coste, es decir, el castigo.

² Pyman, y colaboradores, “Building Integrity and Reducing Corruption Risk” (2008), 31.

³ *Ibidem*, 22.

⁴ Página web de Transparency International, “Bribe Payers Index 2008 Table,” www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi/bpi_2008#bpi_table. El ranking sectorial calcula la probabilidad de que los 19 sectores estén involucradas en “captura de estado,” por medio de la cual los partidos intentan ejercer una influencia indebida sobre las leyes, normas y procesos de decisión mediante pagos privados a funcionarios públicos.

Las ventajas prácticas del diseño y la implementación de programas de fomento de la integridad en la defensa se tratan en la parte IV de este compendio. De particular importancia a este respecto es identificar detalles culturales de la organización de defensa en un país y reforzar esas características de la cultura organizativa, lo que contribuye a una integridad individual y organizativa, y a impedir una conducta corrupta. Estas buenas prácticas se pueden propagar a otras organizaciones del país.

Causas de la Corrupción en Defensa

Corrupción es el abuso de un puesto de confianza para obtener ganancias deshonestas. La corrupción en el sector de la defensa puede tomar muchas formas: sobornos y mordidas, concesión de contratos sin concurso, o la manipulación de la nómina de la tropa. El reciente y rápido crecimiento de compañías militares y de seguridad privadas, que llevan a cabo actividades que antes pertenecían al ámbito del Estado, subcontratadas conforme a normas restringidas, ha aumentado las posibilidades de trapicheo.

La Parte II de este compendio incluye nueve capítulos que contemplan en detalle las causas y razones de la corrupción en defensa. La mayoría de los capítulos estudian conductas corruptas, así como buenas prácticas en el fomento de la integridad y el aumento de la transparencia y fiscalización en las principales áreas de gestión de la defensa: políticas de personal y gestión de recursos humanos, gestión del presupuesto y gestión financiera de la defensa, adquisición, acuerdos de compensación, subcontratación, privatización, sociedades público-privadas en defensa, empleo de equipamiento e infraestructuras surplus, y la implicación de personal y recursos de defensa en actividades económicas. El capítulo 12 se centra en los riesgos de la corrupción y en asuntos de integridad relacionados con operaciones militares actuales, mientras que el capítulo 13 estudia la corrupción relacionada con la defensa en países con disputas territoriales sin resolver.

Más adelante se encuentra una lista de algunas de las razones que facilitan prácticas corruptas, concretamente “secreto”, “urgencia” y “preocupación por el pueblo.” Aunque de poca importancia a primera vista, la habitual mención a estos temas limita en gran medida la transparencia del proceso de toma de decisiones y su implementación, así como la fiscalización de quienes intervienen en el sector de la defensa, creando así un campo de cultivo para la corrupción.

El *secreto* es el primer y peor enemigo de la transparencia en defensa. La frecuente referencia al secreto para proteger los intereses de la seguridad nacional limita severamente las posibilidades de control parlamentario y otras formas de control del ejecutivo por parte de la sociedad. En el aprovisionamiento de la defensa, por ejemplo, la referencia al secreto limita en gran medida el número de postores potenciales, o incluso lleva a una única fuente de adquisición. Eso no solo impide la competencia sino que, demasiado frecuentemente, tales argucias se diseñan y mantienen para facilitar prácticas corruptas.

La referencia a *la urgencia* en reuniones operacionales, y a otros requisitos de Defensa, permite el uso de procedimientos simplificados o que incumplen las normas, p. ej., no dando cabida a una licitación abierta, y eludiendo así los requisitos para la apertura y la competitividad. A menudo se apela a la urgencia en las instituciones de defensa de los

nuevos miembros de OTAN y de los países asociados que participan en operaciones internacionales según sea necesario, o con “contingentes” reunidos para una única rotación operativa. La necesidad de cumplir requisitos urgentes, especialmente cuando se combinan con el secreto, crea un campo excelente para decisiones no transparentes y arbitrarias y, por tanto, para la corrupción.

Los *slogans populistas* son también frecuentemente indicios de corrupción. Un ejemplo es la llamada a “comprar productos y servicios nacionales” de Defensa, incluso cuando son escasos o sólo un único suministrador nacional de esos productos o servicios con una dudosa competitividad internacional. Otro ejemplo es la “preocupación por el bienestar de los soldados” que ha llevado a cambios no transparentes de propiedades de las fuerzas armadas, innecesarios para el alojamiento de los militares, contratos de reconstrucción no transparentes, etc. Un ejemplo es el llamamiento a actuar en “beneficio público”, p. ej., mediante acuerdos de compensación⁵ que no solamente distorsionan los mecanismos del mercado sino que además conducen a retornos en una variedad de formas.

Esto es sólo un ejemplo de los principales “enemigos” de la transparencia y fiscalización de las instituciones de defensa, que traen asimismo un aumento de la posible corrupción en la defensa con abundantes y negativas consecuencias.

Efectos de la Corrupción en Defensa

Una incontrolada corrupción en defensa supone retos considerables para la eficacia de las instituciones de defensa y la eficacia operativa de las Fuerzas Armadas, baja la estima de la sociedad y de los socios internacionales por los militares, pone en peligro la seguridad de los ciudadanos y, en su manifestación extrema, amenaza los mecanismos de la gobernanza democrática e incluso las bases de los estados modernos. Estos efectos se estudian más adelante en cinco grupos relativamente distintos.

Desvío de los Escasos Recursos

La corrupción es cara. Desvía los escasos recursos desde la producción de las capacidades de defensa que necesita un país a un coste apropiado, y limita las posibilidades de implicar a las Fuerzas Armadas en operaciones que aumenten la seguridad del país y de sus aliados. Eso significa ineficacia del país en sus políticas de seguridad y defensa, y niveles inferiores de capacidades de defensa disponibles para hacer frente a los retos y amenazas a la seguridad.

El Cuadro 1.1 presenta un ejemplo del coste de la corrupción en términos de dinero desperdiciado y de las posibilidades de modernización tecnológica de la defensa perdidas. Hay que mencionar que el texto en El Cuadro 1.1 trata sólo los casos de corrupción que han llamado la atención de las autoridades procesales.

⁵ Para detalles ver el Capítulo 8 de este compendio.

Cuadro 1.1. Costes Directos de la Corrupción

En una entrevista con *Rossiiskaya Gazeta*, el Major General Alexander Sorochkin, vicepresidente del Comité de Investigaciones de la Oficina del Fiscal admitió que la corrupción en las Fuerzas Armadas Rusas produjo unas pérdidas de 2.2 billones de rublos (\$78,6 millones) al presupuesto del Estado en los primeros nueve meses de 2008, y el número de delitos relacionados con la corrupción en las Fuerzas Armadas Rusas aumentó al menos en un 30% en relación al mismo periodo en 2007 hasta un total de 1.400. El dinero perdido es “suficiente para comprar al menos 30 modernos carros de combate T90,” mientras que oficiales generales se han visto implicados en al menos 18 de los casos de corrupción.

El fiscal militar jefe de Rusia, Sergei Fridinsky ha añadido que mientras el número total de delitos ha disminuido en el país, las infracciones en los primeros nueve meses de 2008 ascendieron al 220% entre las fuerzas del interior, 60% en el Ministerio de Emergencias, más del 10% en las unidades de guardias de fronteras del Servicio de Seguridad Federal y un 24% en el Ministerio de Defensa. Entre estos delitos, los casos de aceptación de sobornos y abusos de altos cargos aumentaron un 50%, y más de la mitad de los delitos fueron relativas a propiedades militares y fondos del presupuesto.

El presidente de Rusia Dmitri Medvedev ha hecho de la lucha contra la corrupción una de sus prioridades desde su llegada al puesto en Mayo de 2008, firmando un decreto de creación de un consejo presidencial anticorrupción solo dos meses después de su investidura.

Fuente: “Military corruption costs Russia almost \$80 million in 2008,” *RIA Novosti* (2 December 2008), <http://en.rian.ru/russia/20081202/118637765.html>.

Desde una perspectiva social, la corrupción en defensa se da también a costa de inversiones socialmente más productivas, como la educación, la sanidad, la innovación y la competitividad.

Eficacia Operativa Limitada

Cuando un país despliega sus tropas en operaciones, la corrupción afecta drásticamente a la eficacia operativa. Menos que en las capacidades adecuadas, limita el papel y la utilidad de las unidades militares. Un equipamiento de menor calidad expone a los soldados a un mayor riesgo y aumenta potencialmente el número de bajas. Por sistema, la moral de los soldados que han de sufrir el participar en una operación es baja.

La corrupción se puede emplear, y de hecho se emplea, por terroristas y por el crimen organizado para conseguir información, conocimientos, materiales peligrosos, y tecnologías y sistemas de armas. La corrupción puede además comprometer la seguridad operativa, como muestra el ejemplo de El Cuadro 1.2.

Menor Moral y Aprecio por las Fuerzas Armadas

Incluso los casos aislados de corrupción en defensa suponen una mancha para el estamento de la defensa y tienen efectos perjudiciales en la confianza pública en sus Fuerzas Armadas y en la conducta de los militares. El orgullo de los militares y los civiles de defensa por su servicio al país se degrada seriamente cuando saben de corrupción entre sus mandos. La falta de castigo en casos conocidos de corrupción en altos niveles del

Cuadro 1.2. Corrupción y Amenazas a la Seguridad en Áreas Inestables

La corrupción y la conversión ideológica de los agentes de los cuerpos de seguridad por los extremistas en el Cáucaso Norte ha surgido como una importante amenaza a la seguridad, a medida que las investigaciones sobre muchos ataques terroristas importantes han sacado a la luz casos de oficiales de policía corruptos, o motivados ideológicamente, que han apoyado a los atacantes. Ni el aumento de medidas de defensa pasiva ni el de los ataques preventivos contra escondites de los activistas lograrán frenar el terrorismo doméstico si las autoridades rusas no toman acciones serias para desterrar la corrupción que acosa a la comunidad de los cuerpos de seguridad del país.

Fuente: Simon Saradzhyan, "Dynamics of Maritime Terrorist Threats to Russia and the Government's Response," *Connections: The Quarterly Journal* 8:3 (Summer 2009): 53–84.

gobierno degrada aún más la moral del personal de Defensa y el aprecio público por las fuerzas armadas. Esto causa un efecto negativo en la incorporación de personal de calidad para servir tanto de uniforme como de expertos en defensa civil.

La corrupción reduce la confianza pública en los militares. Una corrupción endémica puede tener efectos negativos en la institución de defensa. El Cuadro 1.3 presenta un ejemplo de cómo la estima del público bajó tanto que los recortes resultantes en el presupuesto de defensa hicieron peligrar incluso un funcionamiento mínimo de la organización de defensa.

Las limitaciones sobre la capacidad y la baja moral debidas a la corrupción, estudiadas en la sección anterior, disminuyen la credibilidad de las fuerzas nacionales desplegadas en misiones multinacionales de paz.

Sobre todo la corrupción en defensa tiene un impacto negativo en el prestigio de las Fuerzas Armadas, y del país en su conjunto, a los ojos de los aliados, los socios y de organizaciones internacionales como la OTAN, así como en la más amplia comunidad internacional.

Amenaza Inmediata a la Seguridad

Es más, los vínculos corruptos de las organizaciones de seguridad y defensa con el crimen organizado suponen amenazas inmediatas para la seguridad de los países y de sus ciudadanos. Los sectores corruptos de la defensa y la seguridad contribuyen a la creación y el funcionamiento del crimen organizado y de grupos de piratería. El Cuadro 1.2 presenta un ejemplo; otro ejemplo se describe en El Cuadro 1.4.

Amenaza a los Cimientos del Estado

En ocasiones la defensa sirve como foco de corrupción a lo largo y ancho del gobierno, e implica a numerosos actores. En un ambiente de falta de transparencia y fiscalización ante el público y la sociedad civil, es relativamente fácil desviar dinero del sector de la defensa para, bajo cuerda, hacer contactos y mantener a funcionarios corruptos, negocios, intermediarios, contables y abogados, facilitados por asesores de imagen y medios fraudulentos, en el negocio.

Cuadro 1.3. La Pérdida de Confianza Pública y los Recortes Resultantes en los Presupuestos de Defensa

Durante años, se han dado en los medios sospechas e indicios de corrupción a gran escala en el ministerio de defensa búlgaro y en las Fuerzas Armadas, pero solamente se han reconocido oficialmente unos pocos casos de corrupción insignificantes. Solo tras el cambio de gobierno en 2009 el Ministerio de Defensa y los cuerpos policiales empezaron a investigar las actividades de las autoridades de defensa. Surgieron docenas de casos de corrupción, y en diciembre de 2009 los fiscales búlgaros habían acusado a un antiguo ministro de Defensa de abuso de poder en tres casos.

El informe oficial de los 100 primeros días del nuevo gobierno reconoció que el Ministerio y las Fuerzas Armadas están al borde de una crisis moral, y afirmó que “las principales cualidades del personal de la defensa, como el deber, honor, integridad, confianza, y autoestima habían sido ultrajados por el mal gobierno y la corrupción.”

Aunque importante para la depuración de la institución de la defensa de las prácticas de mala gestión, despilfarro y corrupción, la divulgación del nivel y de los métodos de corrupción en defensa aumentó el resentimiento de la gente. La confianza en la institución de Defensa se deterioró. Una de las consecuencias fue el severo recorte en el presupuesto de defensa, nunca visto antes en la historia del país (ver Figura 1.2). Es importante observar que la crisis económica y financiera había tenido solo un efecto menor sobre este recorte y, dado el “colapso moral” de la institución de Defensa, ningún experto en defensa, think tanks o medio cuestionó los implacables recortes del presupuesto de defensa.

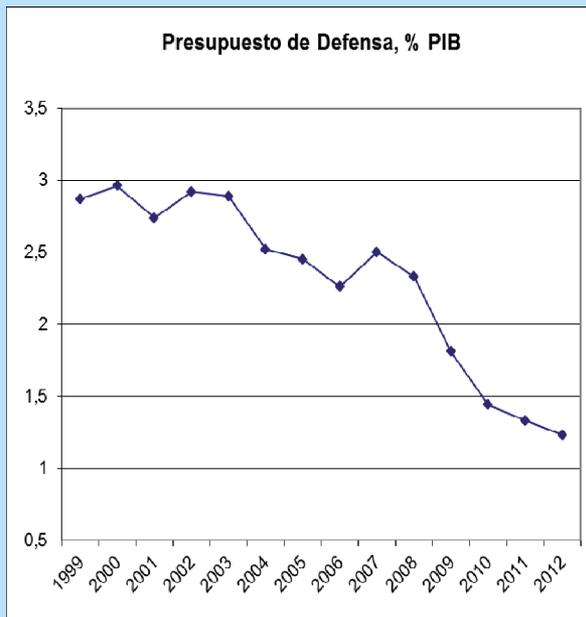


Figura 1.2: Presupuesto de Defensa de Bulgaria como Porcentaje del PIB.

Por otro lado, este severo recorte puso en peligro el sostenimiento de las Fuerzas Armadas y el desarrollo de los requisitos de capacidades, transformando así la corrupción sistémica en una amenaza a la seguridad nacional y a la posición internacional del país como aliado fiable.

Fuentes: "Former Bulgarian Defence Minister Facing Contract Fraud Charges," *Agence France-Presse* (20 Noviembre 2009), www.defensenews.com/story.php?i=4386991&c=EUR; "The Defence Ministry in a Financial and Morale Collapse," *Mediapool.bg* (9 Noviembre 2009), www.mediapool.bg/show/?Storyid=158371.

En tan "gran corrupción," los círculos oligárquicos y los negocios turbios criminalizan la economía y las políticas del país e imponen sus intereses privados, un fenómeno conocido en la bibliografía especializada como "captura de estado."⁶

En esta línea de pensamiento, la lucha contra la corrupción no significa una simple presentación de normas o "limpiar" el gobierno; derrotar la corrupción significa recuperar el país de los círculos oligárquicos de funcionarios corruptos, empresas y modos de dirección de negocios ilegales y establecer el imperio de la ley, aplicado universalmente y de modo transparente.

En una situación en que la seguridad de la existencia real del país está bajo la amenaza de enemigos externos o internos, o ambos, la situación es agravada además por una corrupción endémica. El Cuadro 1.5 señala algunas de las formas en que la corrupción amenaza la estabilidad de un país.

Cuadro 1.4. La Piratería y Sus Lazos con la Corrupción

El 15 de noviembre de 2008, piratas somalíes secuestraron el petrolero *Sirius Star* con 25 tripulantes y 2.2 millones de barriles de petróleo. Se estimó el valor del buque en aproximadamente 150 millones \$ USA, con un valor de su cargamento de al menos otros 100 millones \$ USA. Ese incidente, y una serie de ataques similares a buques más pequeños llevaron al aumento de peticiones de presencia naval en grandes áreas del Océano Índico.

Existen muchas razones para el incremento de la piratería en la costa de Somalia. Una raramente mencionada es el nexo de corrupción entre los piratas y las élites político-militares de Somalia. Según Roger Middleton, investigador asesor en Chatham House, los piratas "untan a cualquier poder político y militar significativo de modo que pueden seguir con sus actividades sin trabas."

Fuente: Barney Jopson, "Somalia's bandits broaden their horizons," *Financial Times* (19 Noviembre 2008), 5.

⁶ Ver, por ejemplo, Joel S. Hellman, Geraint Jones and Daniel Kaufmann, *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition*, World Bank Policy Research Working Paper No. 2444 (Septiembre 2000).

Cuadro 1.5. La Corrupción Obstruye los Esfuerzos de Estabilización y Reconstrucción.

El General Stanley McChrystal señala repetidamente a la corrupción y a la debilidad de las instituciones del estado como la mayor amenaza para el éxito de ISAF y de la Operación Libertad Duradera. Afirma que una comprensión insuficiente de la dinámica de la corrupción y la criminalidad ha llevado a una “crisis de confianza entre los afganos.” El general Robert Cone de EEUU, comandante de la fuerza que entrena al ejército y a la policía afgana, ha expresado sentimientos similares, señalando que “la corrupción endémica es uno de los principales obstáculos para que el ejército y la policía afgana sean capaces de hacerse cargo de sus labores de seguridad del país.”

Se culpa a la corrupción y a la mala gestión crónica de ser un lastre en los esfuerzos de reconstrucción del país. Empleados de la ayuda internacional han afirmado que hasta un tercio de la financiación ya aportada (alrededor de 15 billones USA) se ha malgastado, lo que ha aumentado el resentimiento de los locales hacia las tropas extranjeras. Un día después de que el presidente Hamid Karzai jurara para un segundo mandato, el Secretario de Defensa USA Robert Gates dijo que los donantes deberían “extremar el control de cómo se emplea en el país el “significativo influjo” del dinero. Los líderes occidentales han presionado a Mr. Karzai para que se ocupe de la corrupción y saque del gobierno a los antiguos señores de la guerra.

Quince actuales y antiguos ministros afganos están bajo investigación por acusaciones de corrupción que han acosado al gobierno del presidente Karzai. En su discurso inaugural para este segundo mandato como presidente, Karzai prometió arrestar a quienes propaguen la corrupción. Los líderes internacionales, que han amenazado con retirar las tropas y las ayudas al desarrollo a menos que Karzai limpie la corrupción de su gobierno, vigilan estrechamente si mantiene su promesa.

Fuentes: “McChrystal: More forces or ‘mission failure’,” *Washington Post* (21 Septiembre 2009), www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2009/09/20/AR2009092002920.html; Jon Hemming, “Corruption holds back Afghan army expansion,” *Reuters* (11 Diciembre 2008), www.reuters.com/article/worldNews/idUSTRE4BA5S420081211?pageNumber=1&virtualBrandChannel=0; “US Secretary of Defence Robert Gates in the Pentagon,” *BBC News* (21 November 2009); AJ Henninger, “Corruption: 15 Afghan ministers under investigation; bribes, perks, skimming,” *on the DEFENSE* (24 Noviembre 2009), <http://onthedefense.wordpress.com/2009/11/24/corruption-15-afghan-ministers-under-investigation-bribes-perks-skimming>.

¿Es la Corrupción en Defensa una Historia Interminable?

Derrotar la corrupción en la defensa supone un esfuerzo realmente difícil, pero es una condición previa para recuperar la confianza de la sociedad y disponer de una defensa y seguridad a un coste asequible y con un riesgo aceptable. Y aunque no sea seguro que la corrupción en defensa se pueda vencer totalmente, hay estrategias probadas y buenas prácticas que, implementadas en el contexto apropiado, se pueden usar para frenar la corrupción.

Además de las buenas prácticas en áreas operativas de la Defensa expuestas en la parte II del compendio, la parte III presenta detalles sobre marcos normativos relevantes,

y estrategias probadas para el fomento de la integridad a nivel individual, de la rama ejecutiva del gobierno y del ministerio de defensa en particular, parlamentos y auditorías, instituciones del ombudsman, industria de defensa, sociedad civil y los medios, y organizaciones internacionales.

Incluso un largo día comienza con unos pocos pasos. Mientras el tratamiento de los riesgos de corrupción en la defensa y las estrategias contra la corrupción, y las medidas expuestas en este compendio, son completas y detalladas, la puesta en práctica de la estrategia se da siempre en un escenario concreto y se requiere establecer prioridades claras y realismo en la confrontación entre objetivos y recursos. El Cuadro 1.6 presenta un ejemplo de definición de un conjunto de medidas prácticas en un programa ambicioso para la reducción drástica de la corrupción en defensa.

Cuadro 1.6. Estableciendo Prioridades Prácticas para la Reducción de Riesgos de Corrupción en la Defensa

Un estudio no gubernamental, llevado a cabo en 2008, identificó varias medidas claves que conducirían a una rápida reducción de la corrupción potencial en la institución de defensa de Bulgaria:

- Creación de una normativa apropiada y de requisitos legales para la erradicación de la corrupción en defensa, con prioridad sobre:
 - Elaboración y aplicación permanente de un presupuesto orientado al objetivo, basado en programas;
 - Aumento sustancial de la transparencia del proceso de adquisición, y admisión del máximo de postores en los procedimientos de licitación;
 - Liberación inmediata del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas de todo tipo de funciones económicas;
 - Suspensión de intercambios de propiedades y de transacciones similares;
 - Envío a operaciones en el extranjero solamente de unidades existentes con las capacidades ya desarrolladas.
- Realización de estudios adicionales sobre los problemas relativos a la corrupción en las operaciones de estabilización y reconstrucción; formulación y realización de compensaciones y programas y proyectos similares; identificación de las raíces de la mala gestión; desarrollo y análisis comparativo de métodos y enfoques para la resolución de esos temas.
- Control del nivel de corrupción potencial en el sector de defensa, de las medidas emprendidas por los poderes legislativo y ejecutivo, empresas y organizaciones no gubernamentales para luchar contra la corrupción, y del nivel real de corrupción.

En 2009, se designaron miembros del equipo de estudio para ocupar puestos directivos en el Ministerio de Defensa, e inmediatamente embarcados en la puesta en práctica de estas medidas.

Fuente: Todor Tagarev, "Defence Decision-making and Corruption Risks," in *Integrity in Defence: Effective, Transparent and Accountable Management*, Avgustina Tzvetkova, ed. (Sofia: Euro-Atlantic Education Initiative, 2009), 189–214.

Capítulo 2

Enfoque Estratégico del Fomento de la Integridad y de la Reducción de la Corrupción en Defensa

Los ingentes costos de la corrupción, tratados en el cap. 1, se pueden reducir significativamente mediante principios, mecanismos y prácticas comprobadas de buena gobernanza. Los gobiernos disponen de un amplio espectro de opciones para minimizar la corrupción, que se pueden condensar en tres categorías principales:

- Fomento de la integridad;
- Incremento de la transparencia; y
- Aumento de la fiscalización.

Un marco estratégico simple que sirve como ejemplo y guía para determinar las inversiones del Gobierno contra la corrupción. Este marco combina un punto de vista filosófico de la corrupción con una perspectiva económica. Empareja puntos de vista de la gran figura alemana de la ilustración, Emmanuel Kant, sobre los valores, con la perspectiva utilitaria atribuida al filósofo inglés del siglo XIX, John Stuart Mill.

El punto de vista funcional de Mill reaparece en un modelo económico contemporáneo del crimen desarrollado por el Premio Nobel Gary Becker, titulado *Crimen y Castigo: Un Enfoque Económico*.¹ La teoría del crimen racional propuesto por Bécker requiere que nos metamos en los zapatos de un empleado público o funcionario del Gobierno. De acuerdo con Becker, cualquier persona, ante la oportunidad de ser corrupta, evalúa el potencial beneficio de sus actos frente a los posibles costos si es descubierto y castigado. Bécker conjetura "...las personas delinquen por los beneficios económicos y de otro tipo comparados con el trabajo legal, considerando la posibilidad de ser capturado y convicto, y la dureza del castigo."² Su estructura se amplió posteriormente para incluir los costos éticos del crimen.³

De acuerdo con este enfoque, dos factores principales ayudan a impedir la corrupción de funcionarios, empleados del gobierno y militares, contratistas de defensa y otros en el sector de la defensa. El primero es denominado culturalmente ética o "responsabilidad moral"; el hecho de que los individuos reconozcan los actos corruptos como inmorales y

¹ Gary S. Becker, "Crime and Punishment: An Economic Approach," *Journal of Political Economy* 76 (1968): 169–217.

² *Ibidem*, 176.

³ Michael K. Block and John M. Heineke, "A Labor Theoretic Analysis of the Criminal Choice," *The American Economic Review* 63:3 (1975): 314–25.

poco éticos impedirá la corrupción. El segundo factor importante es la “Expectativa de Castigo”; si los individuos reconocen sus actos como ilegales y que pueden ser descubiertos y encarcelados, se detiene la corrupción. Desde esta perspectiva cuando evalúa si se implica o no en prácticas corruptas, el individuo a menudo considera implícitamente dos costes: 1) la responsabilidad ética y moral de cometer un acto ilegal, y 2) la probabilidad de ser arrestado y castigado. Estos costes son entonces comparados con los potenciales beneficios.

Asumiendo la reducción de beneficios de sus actos corruptos y el aumento de los costos (ver Figura 2.1) un funcionario puede verse tentado a corromperse mientras los beneficios superen a los costos, hasta el punto en que se igualen. Los pagos a todos los implicados suponen unos menores costos de la corrupción. El coste total de la corrupción daña también al tejido moral de la sociedad y distorsiona la economía, lo que aumenta el costo de los servicios públicos y reduce el crecimiento económico total. En este marco, las dos formas de disminuir la corrupción son reducir los beneficios o aumentar el coste que puede suponer el implicarse en una conducta corrupta.

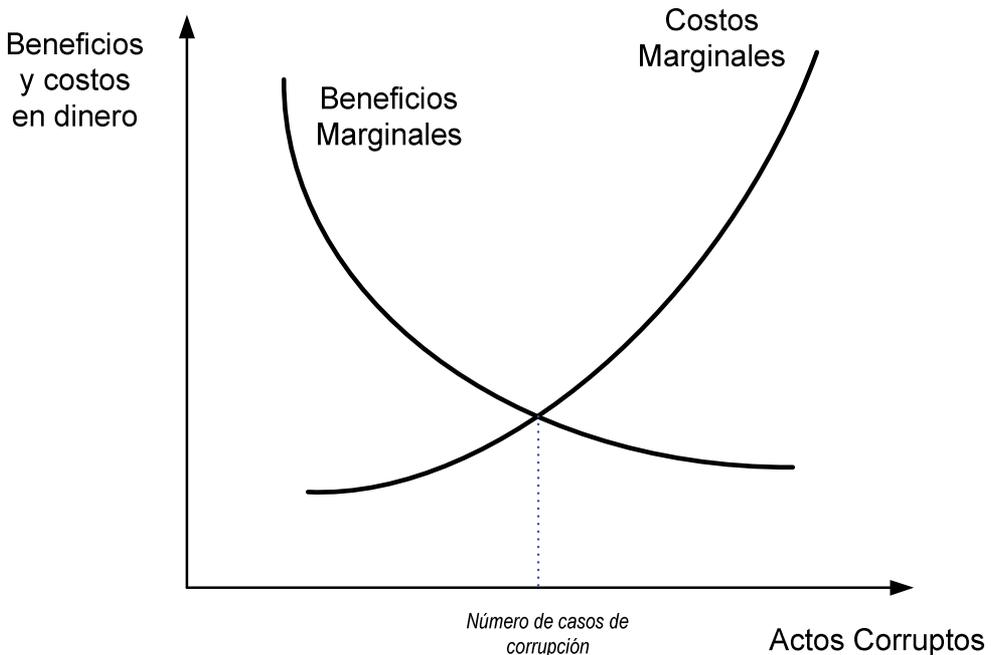


Figura 2.1: Costos Vs Ganancias Potenciales de Actos Corruptos.

Modificando la Expectativa de Costos de un Comportamiento Corrupto

Los costos esperados por un individuo que esté considerando un acto de corrupción incluyen un componente moral y la probabilidad de ser castigado. Pero, ¿por qué debería alguien preocuparse por ser moral? Filósofos clásicos proporcionan un abanico de respuestas:⁴

- Siendo fiel a su propia naturaleza racional (Kant);
- Porque uno aspira a la realización humana (Aristóteles); o
- Porque es necesario mantener el contrato con los compatriotas para evitar el caos social y la guerra (Hobbes).

Según la idea de Kant, “el agente moral debe tener un carácter ejemplar, que reconozca las exigencias racionales de su deber aunque no haya incentivos externos o restricciones que obliguen, restrinjan, o conformen su conducta de cualquier modo.”⁵ Kant habla de “Ley de la Moral interna” e “imperativos del deber.” Según Kant, “estamos para cumplir nuestro deber sin importar las consecuencias.”⁶ Estamos actuando de una manera moralmente válida, y tenemos lo que Kant llama “una voluntad moralmente buena,” sólo si somos “individuos con los que se puede contar para hacer lo que sabemos que debemos y deberíamos hacer, incluso cuando no haya incentivos externos ni control.”⁷ En suma, no deberíamos pedir incentivos externos ni restricciones que nos obliguen a comportarnos moralmente.

En fuerte contraste con la ética kantiana está la llamada escuela “utilitaria” de John Stuart Mill que reconoce que “... como seres humanos falibles no siempre seremos adecuadamente motivados por... razones *morales* para obedecer la ley.”⁸ El pensamiento contemporáneo sobre las nociones culturales de moralidad, condicionadas históricamente, necesita mezclarse con “responsabilidades sociales y políticas para establecer la justicia, la igualdad, y... el estado de derecho.”⁹

Por un lado, *fomentar la integridad* apoya la visión kantiana de la ética. Invertir en formación ética, conciencia cultural, códigos formales e informales de conducta, reputación, ideales, valores, honor, etc. aumenta la “Responsabilidad Moral” de los actos corruptos. Por otro lado, *el aumentar la transparencia y mejorar la fiscalización* refleja la perspectiva utilitarista de Mill. Por ejemplo, los utilitaristas creen que el culpable debe ser castigado sólo si el castigo tiene algún propósito disuasorio (o preventivo). No consideran el castigo

⁴ George Lucas and William Rubel, eds., *The Moral Foundations of Leadership* (Boston, MA: Pearson Education, 2004), 116.

⁵ *Ibidem*, 184.

⁶ *Ibidem*, 133.

⁷ *Ibidem*, 161.

⁸ *Ibidem*, 386.

⁹ *Ibidem*, 159.

Cuadro 2.1. Emmanuel Kant y “la Ley Moral Interna”: Lecciones para Oficiales de Defensa

El agente moral debe tener un carácter ejemplar, que reconozca las exigencias racionales de su deber aunque no haya incentivos externos o restricciones que obliguen, restrinjan, o conformen su conducta de cualquier modo.

Los funcionarios de Defensa y los oficiales militares actúan de forma moralmente válida, y tienen lo que Kant llama “una voluntad moralmente buena,” sólo si son individuos con los que se puede contar para hacer lo que saben que deben y deberían hacer, incluso cuando no haya incentivos externos ni control.

lo más importante sino la amenaza de castigo, y fijar la tarea “de encontrar el castigo justo que sirva como la disuasión óptima.”¹⁰

Las autoridades pueden aumentar la amenaza de castigo de tres maneras:

1. Aumentando la probabilidad de detección;
2. Aumentando la probabilidad de condena dada la detección; y
3. Aumentando la severidad del castigo.

Cada enfoque corresponde a un componente diferente de la ley:

1. Seguimiento sistemático de violaciones de la ley e identificación y arresto de los delincuentes (la transparencia aumenta la posibilidad de detección);
2. Un sistema judicial independiente que evalúe la culpabilidad (la fiscalización aumenta la posibilidad de acusación tras la detección); y
3. Un sistema de reformas para aplicar las penas (aquí la fiscalización mantiene la evaluación independiente de las penas tras la condena, y la recuperación de bienes malversados).

Dado que la aplicación de la ley es costosa, el nivel óptimo de cumplimiento probablemente minimice, pero no elimine completamente la corrupción (ver Figura 2.1 y Figura 2.2). Aumentando la transparencia (invirtiendo en la creación de organismos de defensa mediante la aplicación de sistemas de gestión y fiscalización del presupuesto eficientes y eficientes, la aplicación sistemática de herramientas económicas y de decisión, auditorías financieras independientes, control y supervisión, etc.) aumenta la posibilidad de detección de actos corruptos. Mejorar la fiscalización (invirtiendo en reformas judiciales como la promoción de una judicatura independiente, del cumplimiento de las leyes, de normas y reglamentos, etc.), aumenta la probabilidad de que el individuo sea condenado si es descubierto, y ayuda en la evaluación de las penas.

¹⁰ *Ibidem*, 149.

Cuadro 2.2. Teoría Utilitaria sobre la Racionalidad de la Conducta Criminal

La teoría utilitaria predice la probabilidad de que un individuo que decida cometer un delito disminuya como respuesta a un aumento de la probabilidad o de la dureza del castigo. Un trabajo empírico de Ehrlich (1973) demuestra que los aumentos, tanto de la certeza como de la severidad de la pena de prisión, tienen normalmente impactos negativos en las tasas de criminalidad. Trumbull (1989) encuentra evidencias de que, para la mayoría de los delitos, la certeza de la pena de prisión tiene un mayor efecto que la severidad de esa pena. Block y Gerety (1995) encuentran que los presos se disuaden más fácilmente con aumentos en la probabilidad de castigo (certeza) que con su severidad.

En conjunto, estos estudios ayudan a explicar la observación de Becker (1968) de que “una opinión generalizada de personas con experiencia judicial es que un cambio en la probabilidad tiene un mayor efecto sobre el número de delitos que un cambio en el castigo.” Si estos resultados se aplicaran en términos más generales, las inversiones estratégicas en las instituciones de defensa que aumentarían la transparencia podrían generar potentes efectos disuasorios que reducirían la corrupción en el sector de la defensa.

Fuentes: Isaac Ehrlich, “Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical and Empirical Investigation,” *Journal of Political Economy* 81:3 (Mayo–Junio 1973): 52–65; William N. Trumbull, “Estimations of the Economic MdDel of Crime Using Aggregate and Individual Level of Data,” *Southern Economic Journal* 56 (1989): 423–39; Michael K. Block and Vernon E. Gerety, “Some Experimental Evidence on Differences between Student and Prisoner Reactions to Monetary Penalties and Risk,” *Journal of Legal Studies* 22 (1995): 123–38.

Modificando los Posibles Beneficios de una Conducta Corrupta

Los posibles beneficios de un acto de corrupción dependen de la cantidad de recursos que estén bajo el control del funcionario público y de su poder, influyendo en gran medida el nivel de transparencia y fiscalización.

La combinación de alto poder discrecional (altos beneficios de la corrupción) y la baja fiscalización (expectativa de bajos costos) se considera entre las causas más comunes de corrupción.¹¹ Los riesgos de corrupción aumentan drásticamente cuando no hay

Cuadro 2.3. Expectativa de Costos de la Corrupción

El coste esperado de que un funcionario público, oficial militar o contratista de defensa se implique en una conducta corrupta consta de dos componentes:

$$\text{COSTE ESPERADO} = \text{RESPONSABILIDAD MORAL} + \text{CASTIGO ESPERADO}$$

Donde: $\text{CASTIGO ESPERADO} = (\text{Probabilidad de Detección}) \times (\text{Probabilidad de Condena si hay Detección}) \times \text{Castigo}$

¹¹ Minxin Pei, “Government by Corruption,” *Forbes* (January 26, 2009).

transparencia y hay pocas alternativas disponibles, y el salario de los funcionarios está por debajo de los del mercado. Por otra parte, el poder discrecional de los funcionarios de defensa es limitado cuando el proceso de toma de decisiones es transparente, incluye criterios de decisión coherentes y fácilmente accesibles, y resultados que se pueden medir, y existen múltiples alternativas gracias a una competencia abierta y justa (por ejemplo, en adquisición de la defensa). La probabilidad de un comportamiento corrupto relacionado con el poder discrecional se reduce si los funcionarios rinden cuentas de manera sistemática a los superiores, comités parlamentarios y auditores, no sólo por la legalidad de los procedimientos (auditoría financiera), sino también para evaluar objetivamente soluciones alternativas (auditorías de gestión). Los esfuerzos para reducir la corrupción pueden combinarse provechosamente centrándose en mayor medida en la eficiencia y eficacia del gasto público.

Por último, para beneficiarse de actividades corruptas, los funcionarios invierten esfuerzos, y posiblemente dinero, para dificultar la detección. Incrementando la transparencia y fiscalización se incrementa el costo de tales esfuerzos y por lo tanto se contribuye a una menor corrupción. También es útil admitir que los individuos tienen diferentes actitudes hacia el riesgo, unos lo buscan, mientras que otros son reacios. Una mayor aversión al riesgo en funcionarios oportunistas estaría asociada a unos beneficios más bajos y a una expectativa de costos más altos, al implicarse en actividades corruptas. Por lo tanto, volviendo a la Figura 2.2, se puede esperar que los individuos altamente reacios al riesgo participen en niveles significativamente más bajos de actividad corrupta (en el punto donde la curva de beneficio marginal inferior cruza la curva de coste marginal más alto).

Un Enfoque Estratégico para Reducir la Corrupción

El enfoque estratégico expuesto en este compendio (Figura 2.2) tiene como objetivo la reducción de la corrupción en el sector de la defensa mediante:

- La reducción de la recompensa obtenida a través de una conducta corrupta (reducción de beneficios marginales); y
- El aumento de los costos esperados (aumento de los costos marginales).

Esto obliga a un cambio de comportamiento de los funcionarios de defensa, resultando en un menor número de casos de corrupción y en un menor costo de la corrupción para el público, como se indica en la Figura 2.2.

Este marco presenta un enfoque de la buena gobernanza, haciendo especial énfasis en la integridad, la transparencia y la fiscalización:

- El fomento de la integridad aumenta la *responsabilidad moral* de un comportamiento corrupto mediante códigos de conducta profesionales, formación ética, educación, intercambios culturales, etc. Contribuye también a la reducción de los beneficios obtenidos mediante una actividad corrupta.
- La transparencia incrementa la *expectativa de castigo* al aumentar la probabilidad de detección. Esto aumenta los costos que se pueden esperar de una ac-

tividad corrupta. Además, la transparencia en la toma de decisiones de defensa, combinada con una competencia abierta y justa en los nombramientos, ascensos, adquisición de bienes y servicios, etc., limita el poder discrecional y, por tanto, reduce los beneficios potenciales de la corrupción. La creación de instituciones de la defensa, en particular el desarrollo explícito de la política y la estrategia de la defensa, la planificación, el presupuesto y la gestión de recursos, es el principal escenario para el aumento de la transparencia, la eficacia y la eficiencia.

- Mejorar la fiscalización mediante reformas legislativas y judiciales aumenta la *expectativa de castigo* por un comportamiento corrupto, al aumentar la probabilidad de condena si se detecta y la pena si es declarado culpable. Aumenta los costos que se pueden esperar de un comportamiento corrupto y reduce los beneficios obtenidos de un acto corrupto.

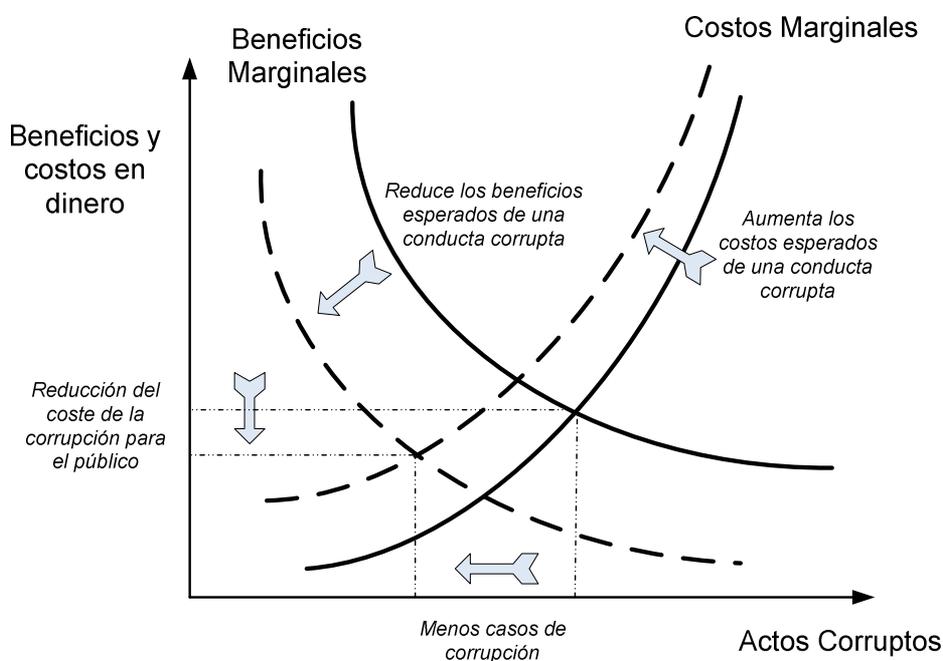


Figura 2.2: Fundamentos del Enfoque Estratégico para la Reducción de la Corrupción en la Defensa.

Cuadro 2.4. Demostración Empírica en Apoyo del Enfoque Elegido

La adopción de un enfoque estratégico para disminuir la corrupción en defensa en un marco de buena gobernanza, se basa en una demostración empírica sólida. Desde 1996, el proyecto de Indicadores de Gobernanza Mundial informa de los indicadores de gobernanza global e individual de 212 países y territorios, durante el periodo 1996–2008, para seis magnitudes de la gobernanza: voz y fiscalización; estabilidad política y ausencia de violencia; eficacia del gobierno; calidad legislativa; imperio de la ley; y control de la corrupción.

El análisis de las series en el tiempo de dos de los nuevos miembros de la OTAN, Bulgaria y Eslovaquia, que se unieron a la Alianza en 2004, revela una fuerte correlación entre el gobierno y el nivel de corrupción. Por ejemplo, la Figura 2.3 muestra la clasificación de porcentajes de los dos países en las magnitudes de “efectividad del gobierno” y “control de la corrupción”. Otra serie de datos indica también la dependencia entre los niveles de corrupción y otros indicadores de gobernanza: la corrupción disminuye constantemente cuando el país puntúa alto en transparencia, fiscalización, eficacia del gobierno e imperio de la ley.

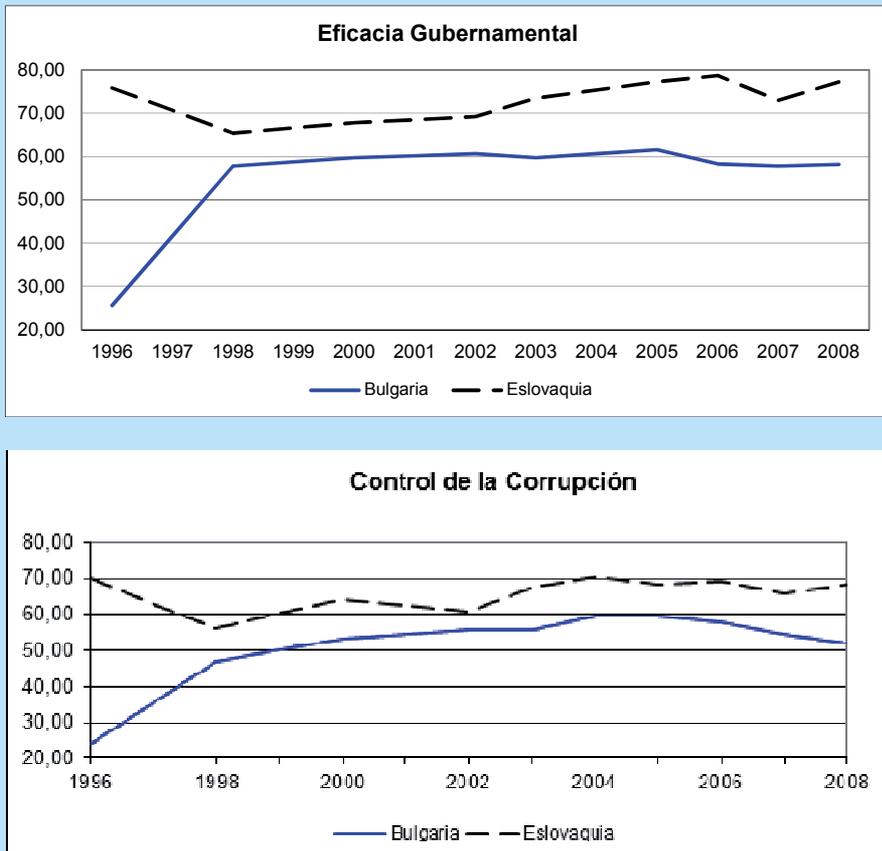


Figura 2.3: Correlación entre un Gobierno Eficaz y el Control de la Corrupción.

Dados los limitados recursos de defensa de un país, y los costes relacionados con el fomento de la integridad, aumento de la transparencia y mejora de la fiscalización, el objetivo de cada nación, así como de la OTAN, debe ser hallar una combinación óptima de inversiones en integridad, transparencia y fiscalización, que reduzca al mínimo la corrupción, conservando la eficiencia de las fuerzas. Esta combinación óptima dependerá de las circunstancias de un país en particular, los costos y la cultura. Lo que se considera óptimo en un país puede ser muy diferente en otro. Debe entenderse que la eficacia de las inversiones de un país en el fomento de la integridad, aumento de la transparencia y mejora de la fiscalización, depende en parte de su historia, y puede cambiar con el tiempo.

Así pues, es recomendable que los países adopten un enfoque programático plurianual para llevar a cabo iniciativas que reduzcan los beneficios percibidos por actos corruptos, y aumenten las expectativas de los costes. Este enfoque puede incluir evaluaciones regulares de las capacidades institucionales, y de las respuestas a la corrupción, que hagan hincapié en la prevención y el tratamiento del comportamiento corrupto, incluyendo descripciones claras y medidas del éxito.

Fuentes: Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi, *Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008* (Junio 29, 2009), World Bank Policy Research Working Paper No. 4978; Ilin Stanev, "Daniel Kaufmann: Radical Transparency is the Best Solution for Reducing Corruption," *Capital* 29 (25 Julio 2009), 22–23.

Recomendaciones

- Abordar estratégicamente el problema de la corrupción relacionada con la defensa, con el objetivo de reducir los posibles beneficios del comportamiento corrupto (reducir beneficios marginales), mientras se aumenta la responsabilidad moral y el castigo que se puede esperar (aumento de los costos marginales).
- Reducir la corrupción mediante la buena gobernanza, evaluar métodos alternativos para impedir actos de corrupción y responder al comportamiento corrupto.
- Adoptar un enfoque programático plurianual para iniciativas del fomento de la integridad.
- Basándose en los costos y en las realidades políticas del país, encontrar la combinación óptima de las inversiones para fomentar la integridad, aumentar la transparencia y mejorar la fiscalización, de modo que se minimicen los riesgos de corrupción, preservando o incrementando, al mismo tiempo, la eficacia de los gastos de defensa.
- Realizar evaluaciones regulares de las capacidades institucionales y de las respuestas a la corrupción, y comprobar periódicamente que la combinación elegida de las inversiones es la óptima.

Capítulo 3

La OTAN y la Evolución de la Iniciativa del Fomento de la Integridad

Los Principios de la OTAN

La OTAN fue fundada en 1949 con una visión imperecedera: la indivisibilidad de la seguridad de los aliados. Más de sesenta años después, la OTAN mantiene esta estrategia y sigue siendo el principal foro para las consultas de seguridad entre los aliados de Europa y América del norte. Estas consultas tienen lugar a través de un marco transatlántico que apunta la defensa colectiva de las poblaciones y el territorio de los países de la OTAN, así como la capacidad de sus fuerzas para realizar una amplia gama de misiones y operaciones.

La visión común y los valores democráticos consagrados en el Tratado de Washington de 1949 son la inspiración que capacita a la OTAN no sólo para mantener su propósito central de la defensa territorial, sino para abordar y responder a los desafíos emergentes del siglo XXI.¹

Asociaciones de la OTAN

El proceso de integración euroatlántica, junto al desarrollo de las relaciones con muchos países en todo el mundo, se ha fortalecido y nutrido considerablemente a través de las diferentes asociaciones que la OTAN ha desarrollado desde la década de 1990, fortaleciendo su dimensión política. La política de la OTAN de superación mediante alianzas, diálogo y cooperación es una parte esencial del objetivo y de las tareas de la Alianza. Las asociaciones de la Alianza en todo el mundo tienen un valor imperecedero, contribuyendo a la estabilidad y seguridad en el área euroatlántica y más allá. En el mismo sentido, son muy apreciadas las aportaciones de los socios para las misiones y operaciones de la OTAN.

El Consejo de la Asociación Euroatlántica

La mayor de las asociaciones formales es el Consejo de la Asociación Euroatlántica (EAPC). Fundado en 1997, el EAPC reemplazó al Consejo de Cooperación Noratlántico (NACC) que se estableció inicialmente en 1991. La creación de la EAPC materializó el hecho de que cada vez era más importante crear un foro de seguridad con una mayor capacidad para promover una asociación mejor y más operativa, en consonancia con las aspiraciones crecientes de los aliados y socios de una relación más compleja de la aso-

¹ El nuevo Concepto Estratégico de la OTAN para cumplir con los retos y amenazas del siglo XXI se presentará en la Cumbre de Lisboa en el otoño de 2010.

ciación. El Consejo de la Asociación Euro-Atlántica 50 naciones (28 aliados y 22 socios) ha evolucionado así como un foro multilateral para el diálogo y la consulta sobre temas relacionados con la política y la seguridad entre los aliados y los países socios. La OTAN sigue comprometida en discusiones políticas sustanciales y en una cooperación política eficaz dentro del Consejo de la Asociación Euroatlántica y de la Asociación para la Paz, basadas en principios y valores compartidos. Basada en estos valores y principios, la OTAN alienta y sigue apoyando una mejor defensa, y, además, las reformas entre sus socios, incluyendo las regiones estratégicamente importantes del Cáucaso y del Asia Central.

La OTAN y la Cumbre del 60º Aniversario

La Cumbre del 60º aniversario de la OTAN en Estrasburgo-Kehl fue una ocasión para recordar la importante contribución de la Alianza a la paz y la seguridad en Europa y en el resto del mundo. También fue una ocasión para recordar la voluntad y el compromiso de la OTAN de contactar con los vecinos de la Europa del este y del Sur para promover la confianza, el diálogo y la cooperación.

Los éxitos de la OTAN en la preservación de la paz y la estabilidad en la región euroatlántica dejaron ver que a veces se pueden subestimar estos logros. De cualquier modo, no son obvios per se: Los consagran: el final pacífico de la Guerra Fría y la transformación de los países del antiguo Pacto de Varsovia; el final de la división del continente europeo; la creación de una comunidad transatlántica permanente en valores e intereses; la integración y coordinación de las fuerzas militares de EEUU canadienses y europeas y sus capacidades; la contribución a la construcción de un nuevo sistema de seguridad cooperativa; y el apoyo a los procesos de control de armamentos y desarme que ayudaron a finalizar los conflictos en los Balcanes, y allanaron el camino para la integración euroatlántica de la región.

La Evolución de la Iniciativa para el Fomento de la Integridad

Tras los debates entre representantes del Directorio de Economía de la Defensa y Seguridad de la OTAN, la División de Asuntos Políticos y Política de Seguridad, y el equipo de defensa de Transparencia Internacional (la preeminente organización no gubernamental que hace un seguimiento de la corrupción pública internacional), el Comité de Dirección Político-Militar de la OTAN y el Comité Político, dentro del marco EAPC, prepararon un informe inicial sobre el fomento de la integridad en las organizaciones de defensa, trazando las posibles contribuciones de la EAPC al fomento de la integridad en el sector de la seguridad. Este informe fue aprobado por los embajadores en la EAPC en noviembre de 2007.

La génesis de la iniciativa para el Fomento de la Integridad también se benefició en 2007 de una conferencia importante, tratando *inter alia* los vínculos entre la reducción de la corrupción y una mejor gestión de los recursos de defensa. Esta conferencia, organi-

zada por el Comité de Asuntos Económicos de la OTAN en sesión de la EAPC,² junto con un taller sobre el Fomento de la Transparencia y la Integridad en el Sector de Defensa y Seguridad,³ desarrollaron una gran labor para demostrar la importancia y el interés por el papel y la magnitud de la integridad en una mejor gestión de los recursos de defensa.

Dentro del marco EAPC, la iniciativa para el Fomento de la Integridad ha sido concebida y promovida en un Plan de Trabajo de 10 puntos. El centro de este Plan de Trabajo para el Fomento de la Integridad del EAPC ha sido el desarrollo de un módulo de educación dirigido por el Reino Unido; un Cuestionario de Autoevaluación, desarrollado por Polonia; y el desarrollo de este Compendio de Buenas Prácticas liderado por Suiza.

Fomento de la Integridad y Declaraciones de la Cumbre OTAN 2009 y 2008

El compromiso de la OTAN para hacer frente al desafío de introducir reformas para combatir la corrupción, y fomentar la buena gobernanza en el sector de defensa, se enfatizó en el comunicado de la Cumbre del 60º Aniversario en Kehl-Estrasburgo, donde jefes de estado y de gobierno (párrafo 36) animaron al EAPC “a seguir desarrollando la iniciativa para el Fomento de la Integridad que promueve la transparencia y la fiscalización en el sector de la defensa, e informarnos sobre esta iniciativa en la próxima Cumbre” (en Lisboa en otoño de 2010).

Esta declaración continuó en la trascendental declaración sobre la iniciativa para el Fomento de la Integridad en la Cumbre de 2008 en Bucarest. En Bucarest, jefes de estado y de gobierno habían afirmado que: “Daremos prioridad a varias iniciativas prácticas nuevas, que incluyen el fomento de la integridad en las instituciones de la defensa...” (Párrafo 32)

Fondos Fiduciarios y el Fondo Fiduciario para el Fomento de la Integridad

El Fondo Fiduciario para el Fomento de la Integridad se financia con aportaciones voluntarias, y es dirigido conjuntamente por tres naciones: Polonia, Suiza y el Reino Unido. Este fondo fue lanzado el 01 de julio de 2008 con el fin de fomentar la integridad y reducir el riesgo de corrupción en las instituciones de defensa.

Este es el primer proyecto de fondo fiduciario destinado a prestar un apoyo práctico a la creación de instituciones de defensa. La fase del proyecto piloto (fase 1) se basó en tres pilares: un módulo de formación en Fomento de la Integridad en Instituciones de Defensa; un Proceso de Autoevaluación de la Integridad; y un Compendio de Buenas Prácticas en el Fomento de la Integridad y la Reducción de la Corrupción en Defensa. En la práctica, estos elementos han supuesto el desarrollo de cursos de fomento de la integridad para personal civil y militar, ofrecidos a modo de prueba en la Academia de Defensa del Reino Unido, la Escuela OTAN en Alemania, y el Centro de Entrenamiento para Operaciones de Apoyo a la Paz en Bosnia y Herzegovina. La formación práctica en los otros

² “Defence Economics IX: Lessons Learned in Defence Resource Management from the NATO Accession 2004,” Ljubljana, Slovenia, September 2007.

³ Building Transparency and Integrity in the Defence and Security Sector, UK Defence Academy, Shrivenham, UK, July 2007.

dos elementos ha llevado al desarrollo de una herramienta de autoevaluación (que varias naciones han utilizado en un ensayo) y al encargo de ensayos para este Compendio. Estas actividades se han beneficiado significativamente del asesoramiento, inputs y aportes de socios de la sociedad civil, incluyendo el Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas y el Centro de Ginebra para la Política de Seguridad, Suiza, la Academia de Defensa del Reino Unido (Formación de Socios para la Paz y Centro de Excelencia de Educación) y Transparencia Internacional. La fase 2 de las actividades, apoyada por el Fondo Fiduciario, estudiará la mejor forma de integrar y profundizar esta cooperación.

Entrenamiento y Formación

En el trato con los socios antiguos y nuevos, es vital admitir que el proceso de la gestión del cambio en el sector de la defensa y la seguridad requiere un mayor, y más profundo, entrenamiento y formación a nivel individual y del personal. Más del 50% del programa de cooperación de la OTAN se dedica al entrenamiento y a la formación, incluyendo las capacidades operativas y la buena gobernanza.

En el caso de la Iniciativa para el Fomento de la Integridad, el proyecto ha sido desarrollado en estrecha colaboración con centros de formación de la Asociación para la Paz (PfP), y representantes de otras organizaciones internacionales. Además de apoyar las prioridades de la PfP, la iniciativa pretende ayudar a los países a cumplir con sus obligaciones en el marco de la ONU, incluida la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Desafíos Financieros y Democráticos para la Reforma de la Defensa

Los presupuestos para entrenamiento y formación en el sector de la defensa, y en otros, dentro de las economías nacionales, no se libran de los recortes que los ministerios de finanzas pretenden como consecuencia de las dificultades económicas. La crisis económica mundial ha impuesto, y sigue imponiendo, severas y sostenidas presiones sobre los recursos financieros del sector público de muchos países. Tales presiones, que se reflejan en los crecientes déficits del sector público y en la creciente deuda nacional, han creado un malestar político y social muy difundido, tanto en las economías desarrolladas como en las menos desarrolladas.

En este ambiente volátil que aqueja a muchos países, las demandas de los sectores de defensa y seguridad para que se mantenga o incremente su parte del gasto público están sujetas a un creciente escrutinio y a un análisis crítico. Lo imprescindible, cada vez en mayor medida, es asegurar que los escasos recursos asignados al sector defensa se utilizan no sólo eficientemente (mediante una sólida gestión de los recursos de defensa) sino que se vean también fiscalizables y transparentes. Esto es vital si se ha de convencer a los contribuyentes de que sus impuestos se utilizan por los gobiernos en forma racional y honesta. La iniciativa para el Fomento de la Integridad puede hacer una importante contribución para crear la conciencia de una gestión financiera prudente, ética y transparente en el sector de defensa.

Los Valores de la OTAN y el Fomento de la Integridad

Desde su creación, la OTAN ha enfatizado que la pertenencia a la Alianza se basa en valores y conductas que estén respaldadas por varios ideales fundamentales tales como: la gobernanza democrática y la protección de los derechos humanos; la contratación, en base al mérito, de profesionales competentes y creíbles para el servicio público; el establecimiento de una administración más eficaz, fiscalizable y transparente en todos los niveles de gobierno; y la implementación de mejoras que se puedan medir en la lucha contra la corrupción, la defensa de la justicia y el imperio de la ley.

Tras la presentación del Plan de Acción de la Asociación en el Fomento de la Institución de Defensa en la Cumbre de la OTAN en Estambul en 2004, se creó una fundación para la mejora de una gestión eficiente y fiscalizable de los recursos de defensa. El desarrollo de un programa práctico que combata la corrupción, fortalezca la gobernabilidad y fomente la integridad en el sector de defensa es cada vez más visto como vital para los esfuerzos de los socios para crear instituciones de defensa eficientes y transparentes. En este sentido, los esfuerzos del Consejo de la Asociación Euroatlántico para resaltar el valor de iniciativas contra la corrupción han sido, y son, de una gran importancia.

La transformación y la Gestión del Cambio en el Sector de la Defensa

Durante sus seis décadas, la OTAN ha tratado de fortalecer la Alianza y sus asociados mediante la gestión del cambio y estimulando la transformación en el sector de defensa. Los diez pilares del Documento Marco de la Asociación para la Paz sobre el Fomento de las Instituciones de Defensa⁴ fueron, como se señaló anteriormente, una importante iniciativa que ha respaldado el fomento de la institución de defensa y la reforma del sector de la seguridad en países pertenecientes y no pertenecientes a la Asociación para la Paz.

Las herramientas y metodologías de la reforma de la defensa, ejemplificadas por la iniciativa de Fomento de la Integridad, han apoyado, y apoyan, la reforma en marcha en miembros de la OTAN, así como en las diversas asociaciones con más de 40 países en Europa Central y del Este, Oriente Medio, África, el Golfo y, en otro campo, en países como Australia, Japón, Corea del sur, Nueva Zelanda y Singapur. Las herramientas del Fomento de la Integridad, cuando finalice, estarán disponibles para todas las partes interesadas a través de la Página Web de la OTAN.

⁴ El Plan de Acción de la Asociación para el Fomento de la Institución de Defensa (PAP-DIB) tiene como objetivo incrementar los esfuerzos de los países socios para reformar y reestructurar sus instituciones de defensa, con el fin de satisfacer las necesidades nacionales, así como los compromisos internacionales. Unas instituciones de defensa del estado eficaces y eficientes, bajo control civil y democrático, son fundamentales para la estabilidad en la zona euroatlántica, y esenciales para la cooperación internacional.

El Esfuerzo Internacional en la Reducción de los Riesgos de Corrupción

Ni la OTAN ni el EAPC tienen el liderazgo internacional en el fomento de la integridad o en la reducción de los riesgos de corrupción. Los esfuerzos de la OTAN apoyan un mayor esfuerzo internacional y se dirigen al desarrollo de actividades prácticas para ayudar a las naciones a cumplir con sus obligaciones del tratado internacional con las Naciones Unidas (Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y otros. Los esfuerzos realizados por la OTAN y el EAPC están dirigidos al fomento de la integridad, el aumento de la transparencia y la mejora de la fiscalización en el sector de la defensa y la seguridad, específicamente.

Los valores OTAN, definidos anteriormente, son fundamentales para el fortalecimiento de la gobernanza en los ministerios de defensa. En cuanto a los continuos cambios en los ministerios de defensa de las naciones aliadas y asociadas, son sin duda generados por la corrupción, y reconocen la necesidad de implementar medidas que aborden este malestar de forma seria, completa y transparente.

La Responsabilidad Nacional y la Cooperación Internacional

La participación en la Iniciativa de Fomento de la Integridad y su implementación son decisión y responsabilidad de las naciones. El compromiso y la responsabilidad nacional son el requisito previo y la base de la participación. A medida que la iniciativa se ha ido desarrollando, se ha beneficiado claramente de la excelente y permanente cooperación entre las Naciones, la OTAN, la industria de defensa y Transparencia Internacional. Esta cooperación es una prueba de la fuerza de los valores e intereses compartidos por las organizaciones y demás actores participantes.

Como se ha señalado anteriormente, el interés por el fomento de la integridad, y el apoyo al mismo, refleja las presiones financieras impuestas cada vez en mayor medida por los ministerios de finanzas sobre los presupuestos de defensa y seguridad, en un momento de creciente rigor financiero surgido de la profunda y dañina recesión internacional. Aliados y socios entienden la necesidad de gastar los cada vez más escasos recursos de manera eficaz, eficiente y visible. En este sentido, la iniciativa de Fomento de la Integridad puede contribuir al objetivo de proporcionar herramientas prácticas para crear capacidad, y garantizar una buena relación calidad-precio.

Trabajando en Cooperación

Las experiencias de la OTAN en Afganistán y los Balcanes han demostrado que los retos de hoy exigen que la comunidad internacional trabaje cooperativamente en la combinación de medidas y de coordinación civil y militar. Trabajar juntos con eficacia requiere la cooperación y la contribución de todos los actores principales. Es esencial que todos los actores internacionales actúen de una manera coordinada que tenga en cuenta las fuerzas y órdenes respectivas. La OTAN está reforzando su capacidad para trabajar eficazmente con países asociados, organizaciones internacionales, organizaciones no guber-

namentales y autoridades locales, aumentando la sinergia a todos los niveles. Dicha cooperación se aplica igualmente a las operaciones de la OTAN, y a los continuos esfuerzos de reforma, con el fin de responder a los desafíos del siglo XXI. Las principales organizaciones internacionales participan cada vez más en el desarrollo y ejecución de políticas que aporten un enfoque más integral de la defensa de la reforma, la seguridad y el desarrollo.

Ese enfoque integral no sólo se aplica a las operaciones, sino también a muchos de los esfuerzos de la OTAN, como el fomento de la integridad, la lucha contra el terrorismo, y la mejora de la seguridad energética. Por estas y otras razones, la OTAN seguirá buscando relaciones permanentes, estructuradas y cooperativas con países asociados y organizaciones internacionales importantes (incluyendo la Unión Europea, las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico).

Deliberaciones y Resultados de la Conferencia de Monterrey de Febrero de 2009

A finales de febrero de 2009, tuvo lugar en Monterrey, California, una importante conferencia internacional para evaluar lo que se había logrado en el desarrollo de la iniciativa de Fomento de la Integridad, y reflexionar sobre el camino a seguir para ampliar y profundizar la implementación de la iniciativa. La OTAN, en cooperación con la Escuela de Postgrado Naval (el Centro de la Asociación para el Entrenamiento y Formación para la Paz en América del norte) y Transparencia Internacional, llevó a cabo una conferencia que trataba de evaluar los avances en el desarrollo de herramientas prácticas, e intercambiar puntos de vista sobre la ulterior aplicación del Plan de Acción de la Asociación sobre el Fomento de la Institución de Defensa, acordada en la Cumbre de Estambul.

Recomendaciones de Monterrey

Las recomendaciones de la Conferencia de Monterrey se pensaron como una contribución al balance que se entregó a los embajadores de la EAPC, y como guía en el desarrollo de un programa de trabajo futuro, incluyendo la identificación de las actividades prácticas que realizaría la OTAN y el EAPC en apoyo a los trabajos liderados por la ONU para fomentar la integridad, aumentar la transparencia y mejorar la fiscalización en el sector de defensa.

Refuerzo de la Integridad en el Teatro

En cooperación con otras organizaciones internacionales, la OTAN se ha centrado en evaluar el impacto económico de la Fuerza Internacional de Apoyo a la Seguridad (ISAF) y de los Equipos de Reconstrucción Provinciales (PRT) en Afganistán. A este respecto, el trabajo se ha realizado para identificar mecanismos que fomenten la integridad, aumenten la transparencia y mejoren la fiscalización para estimular un gasto de los recursos en el teatro más eficaz y eficiente, acelerar el desarrollo económico y promover buenas prácticas.

En colaboración con otras organizaciones internacionales, la OTAN ha desarrollado y apoyado eventos enfocados al intercambio de conocimientos y experiencias, y a la promoción de mejores prácticas para los PRT (incluyendo eventos organizados en capitales, así como en Afganistán).

Refuerzo de la Integridad Mediante la Educación

Se recomendó que los países líderes siguieran apoyando mediante el Fondo Fiduciario para el Fomento de la Integridad para la implementación del paquete de medidas del Fomento de la Integridad en Organizaciones de Defensa (BIDE). Este paquete incluía cursos de prueba en 2009 en Ucrania, Bosnia y Herzegovina, y Afganistán.

Teniendo en cuenta la labor emprendida por la escuela de la OTAN en el empleo de plataformas electrónicas, y la experiencia de otros (tales como la Red Africana para la Reforma del Sector de la Seguridad), han continuado los esfuerzos con vistas a desarrollar una red de profesionales que pueda promover las mejores prácticas y experiencias de intercambio e información.

La Academia de defensa de UK, junto con otras partes interesadas, ha continuado desarrollando material didáctico para que se utilice en programas locales, y apoye un Módulo de Aprendizaje a Distancia. Teniendo en cuenta los resultados del proceso de autoevaluación de 2008 y los ensayos de 2009, se están desarrollando recomendaciones para fortalecer el vínculo con las actividades en curso de planeamiento de la fuerza de la Asociación para la Paz (PfP) OTAN, y otros programas personalizados, tales como los Planes de Acción de Asociaciones Individuales.

Trabajando con la OTAN y con las instituciones nacionales de formación, incluyendo los Centros de Entrenamiento y Formación de PfP, así como con representantes de la sociedad civil, se ha desarrollado un calendario de actividades BIDE para 2010-2012. Tales actividades incluyen la elaboración de módulos que se integren en el entrenamiento y la formación ya existente (tales como el desarrollo de un módulo de entrenamiento previo al despliegue).

Se han realizado esfuerzos con otras partes, como la Asamblea Parlamentaria de la OTAN, para buscar oportunidades de colaboración que se basen en la experiencia de los parlamentarios. Esto ofrece la posibilidad de desarrollar módulos a medida para los miembros del parlamento y del personal.

Fortaleciendo la Integridad en la Adquisición

La Conferencia tuvo en cuenta las iniciativas y los esfuerzos de la industria aeroespacial y de defensa para desarrollar un código de conducta común de la industria Transatlántica. Prosiguen los esfuerzos para incorporar estos desarrollos en la elaboración posterior de la iniciativa de Fomento de la Integridad en Organizaciones de Defensa (BIDE). Sobre esta base, se ha acordado estudiar la posibilidad de un taller de buenas prácticas en Estándares Comunes de la Industria sobre el fomento de la integridad, aumento de la transparencia y mejora de la fiscalización.

Además, la intención es seguir promoviendo el intercambio de experiencias de los países en la reducción de riesgos de corrupción en la adquisición. Estos intercambios

pueden incluir el desarrollo de talleres y mesas redondas, enfocados a la mejora de reglamentos y normas financieras, implementación de programas de ética de Fomento de la Integridad, y empleo de la adquisición por Internet para aumentar la competencia y mejorar la fiscalización. Un Taller de Buenas Prácticas sobre “Ética y Adquisición” tuvo lugar en Noruega en otoño de 2009.

Es más, se reconoció que las compensaciones que acompañan a la adquisición en defensa pueden implicar riesgos adicionales de corrupción, y contribuir a una mala asignación de recursos. Los países deberían revisar sus políticas sobre compensaciones con el fin de tomar medidas para identificar los riesgos, aumentar la transparencia y mejorar la fiscalización, que acompañen a la aplicación de compensaciones. Estas medidas pueden incluir una revisión de los procedimientos relativos a la concesión de compensaciones, asegurando que se comparen ofertas, con y sin compensaciones, con el fin de facilitar una evaluación cuantitativa de los costos y los beneficios.

Fortaleciendo la Integridad Mediante la Investigación y el Análisis

Se ha reconocido sobradamente la importancia de potenciar el Colegio de Defensa de la OTAN, el Colegio OTAN y los importantes Centros de Entrenamiento y de Formación PFP, y los Centros de Excelencia de la OTAN, para que se incluyan las iniciativas de Fomento de la Integridad en sus cursos y programas de investigación. Esos esfuerzos podrían incluir el fortalecimiento de la integridad al nivel de los PRT y de la identificación de buenas prácticas, y cuyos resultados se compartirían con la OTAN y las publicaciones y conferencias nacionales.

Apoyo de la OTAN/EAPC al Fortalecimiento de la Integridad

Es un hecho que los países deben incrementar sus esfuerzos para el desarrollo e implementación del programa de trabajo del Fomento de la Integridad. Basándose en aportaciones nacionales voluntarias y en prácticas, este enfoque puede mejorar los esfuerzos para el fomento de la capacidad nacional y la promoción de buenas prácticas.

Un elemento clave en la labor de la iniciativa es que los países sigan aportando recursos al Fondo Fiduciario para el Fomento de la Integridad en la fase 2. Además, que el Estado Mayor Internacional de la OTAN siga trabajando para que la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos identifique las aportaciones al Fondo Fiduciario que se puedan calificar como Ayuda Oficial al Desarrollo.

El Trabajo Futuro y los Objetivos

La Conferencia de Monterrey fue un hito importante en el impulso de la iniciativa de Fomento de la Integridad. La conferencia tomó nota de la propuesta de que se pueda celebrar una conferencia similar sobre el balance del Fomento de la Integridad en las Organizaciones de Defensa en 2011, con la Escuela Naval de Postgrado actuando una vez más como anfitriona. Como consecuencia de estas sugerencias, se preparó un informe del balance para los embajadores de la EAPC, en el que se incluyó el programa de trabajo propuesto para 2010-2012.

Fomento de la Integridad en un Mundo Turbulento

Los sectores de la defensa y la seguridad de muchos países están inmersos en una constante turbulencia financiera internacional que impone fuertes presiones presupuestarias. Se realizan importantes análisis sobre la defensa y la seguridad para evaluar el nivel adecuado de recursos que han de fluir a estos sectores, dadas las demandas de tantas otras áreas del gasto público, como la sanidad, la educación y la infraestructura del transporte.

En los tres años transcurridos desde que se lanzó la iniciativa del Fomento de la Integridad, sigue siendo de suma importancia la necesidad de fortalecer los valores, la gobernanza, las reformas y la cooperación internacional. La iniciativa tiene una importancia imperecedera en la capacitación de los países para que implementen mecanismos que eleven los estándares de la administración pública, la fiscalización y las reformas judiciales. Tales mecanismos ayudarán igualmente a proporcionar recursos adicionales para las capacidades de defensa, reduciendo el despilfarro de recursos debido a la corrupción.

En conclusión, *El Compendio de Buenas Prácticas en el Fomento de la Integridad y la Reducción de la Corrupción en Defensa* presenta ideas a considerar, basándose en una variedad de experiencias relativas a enfoques prácticos para hacer frente al reto de la corrupción. Estas ideas y experiencias ayudarán a los países a implementar reformas de gran alcance de la defensa, que puedan servir para reducir los riesgos de corrupción en los sectores de la defensa y la seguridad en países de todo el mundo.

Capítulo 4

Enfoques Nacionales en Apoyo del Fomento de la Integridad y la Reducción de la Corrupción en Defensa

No es sólo la OTAN como alianza, sino también los países miembros como tales, y los socios, los que apoyan iniciativas para el fomento de la integridad. Este capítulo presenta varios ejemplos de enfoques vanguardistas que apoyan tales iniciativas, y recomendaciones que se extraen de buenas prácticas.

El Cuadro 4.1 presenta una visión nacional que apoya un papel más amplio de la OTAN y del Consejo de la Asociación Euroatlántica (EAPC) en iniciativas encaminadas a fomentar la integridad y a reducir los riesgos de corrupción en las organizaciones de defensa.

El Enfoque Estadounidense del Fomento de la Integridad ¹

Fundamentos

La estrategia estadounidense para ayudar a sus socios en sus esfuerzos para reducir la corrupción en la defensa se basa en la fuerza de las asociaciones, en un enfoque integral de la reforma del sector de la seguridad, y en hacer hincapié en la mejora de las instituciones de defensa.

Reconoce la importancia de las asociaciones para ayudar a los países a mantener su propia seguridad, así como para la seguridad común. El Secretario de defensa Robert Gates, durante una conferencia muy anunciada en la Universidad Estatal de Kansas en el año 2007, dijo que, “se puede decir que el componente militar más importante en nuestra lucha común contra el terrorismo no es la lucha que hacemos nosotros mismos, sino cómo capacitar y fortalecer a nuestros socios para que se defiendan y gobiernen ellos mismos.” De acuerdo con las observaciones del Secretario Gates, el Departamento de Defensa de Estados Unidos ha aumentado sustancialmente los recursos destinados a mejorar la capacidad de gobernanza de los países socios.

¹ La descripción del enfoque USA se basa en la presentación del Honorable Joseph Benkert, Vicesecretario de Defensa para Global Security Affairs, USA. *Building Integrity and Defence Institution Building*, Conference Report (Monterey, CA: 25–27 Febrero 2009).

Cuadro 4.1. Combatiendo la Corrupción en Defensa: Una Visión de Suiza

La importancia de la lucha contra la corrupción va adquiriendo una creciente importancia en el ámbito de la seguridad internacional. Esto está siendo reconocido por la OTAN y por sus socios de la sociedad civil. En cada uno de los grandes temas de seguridad internacional hoy día (armas de destrucción masiva, defensa contra misiles, guerras civiles, cambio climático), el fomento de la integridad, aumento de la transparencia y establecimiento del imperio de la ley, tendrán un fuerte impacto sobre ellos mismos y sobre la seguridad internacional.

Reconociendo lo anterior, Suiza apoya el Plan de acción de la Asociación EAPC para la Creación de la Institución de Defensa, y figura entre las naciones líderes, junto a Polonia y el Reino Unido, para el Fondo Fiduciario para el Fomento de la Integridad.

Fuente: S.E. el Embajador Jean-Jacques de Dardel, Embajador de Suiza ante la OTAN, Discurso ante la Conferencia del Fomento de la Integridad y Fomento de la Institución de Defensa, Monterey, CA (25-27 de febrero de 2009).

En segundo lugar, el Departamento de Defensa, el Departamento de Estado y la Agencia USA para el Desarrollo Internacional (USAID), han acordado un conjunto de principios rectores para un enfoque más integral de la reforma de la seguridad.² El documento proporciona a los profesionales de los dos departamentos, y a USAID, directrices para el planeamiento y la implementación de programas de reforma del sector de la seguridad con países aliados, y amplios acuerdos en los esfuerzos para la reforma dirigidos a las instituciones, procesos y fuerzas que proporcionen seguridad y promuevan el estado de derecho.

Uno de estos principios rectores es que el apoyo operativo debe estar en consonancia con la reforma institucional. Así, el énfasis está en cómo gestionar, financiar, supervisar y apoyar a las fuerzas creadas con el apoyo de EEUU. Se admite que el éxito y la sostenibilidad de las fuerzas dependen de las instituciones y de los procesos que apoyan a estas fuerzas, así como de la capacidad humana para dirigir las y gestionarlas. Las directivas mencionan, además, que en el desarrollo de las fuerzas e instituciones de seguridad se deben incluir los principios de la buena gobernanza (fiscalización, transparencia, respeto a los derechos humanos y legitimidad).

La aceptación de que el fomento de la integridad es una parte integral e indispensable en la construcción de las instituciones de la defensa constituye el tercer pilar de la estrategia de Estados Unidos. En parte, la preocupación de Estados Unidos sobre la integridad procede directamente de la preocupación por la corrupción y sus efectos corrosivos. La corrupción es una amenaza para nuestra seguridad común. Es no menos peligrosa que un enemigo externo que sabotee la capacidad de defensa. Proporciona ayuda y facilita la labor a nuestros enemigos comunes.

² Agencia USA para el Desarrollo Internacional, Departamentpo de Defensa USA y Departamento de Estado USA, *Security Sector Reform* (Febrero 2009), www.state.gov/documents/organization/115810.pdf.

El fomento de la integridad y la reducción de la corrupción son dos caras de una misma moneda. La preocupación por la integridad, sin embargo, tiene una base más positiva. Así como se comparte la responsabilidad de la seguridad, es nuestra responsabilidad el defenderla con instituciones que reflejen la naturaleza de la Alianza del Atlántico Norte, una alianza para salvaguardar la libertad de nuestro pueblo y fundada en los principios de democracia, libertad individual e imperio de la ley. Estados Unidos busca colaborar con la OTAN y con las organizaciones internacionales y no gubernamentales hacia la mejora de las instituciones de defensa, mediante una mayor transparencia y fiscalización.

Componentes Clave

El fomento de la integridad, la transparencia y la fiscalización en instituciones de la defensa tiene aspectos internos relativos a la capacidad institucional, así como algunos externos. La capacidad institucional son las personas, los procesos, la organización, y la infraestructura necesaria para desarrollar, gestionar, mantener y utilizar las capacidades para lograr los objetivos de la seguridad nacional. Son fundamentales, por tanto, para abordar todos estos componentes, personas, procesos, organizaciones e infraestructuras, en los programas de fomento de la integridad.

Las Personas

El éxito empieza con las personas. Las instituciones son sólo el caparazón en el que los expertos transforman ideas y recursos en herramientas de seguridad. El entrenamiento y la formación de los profesionales de la defensa, tanto militares como civiles, son la base del cultivo de una cultura de integridad en las instituciones de defensa. La integridad debe ser una característica destacada en los sistemas de desarrollo profesional. La formación debe prever los objetivos más probables de la corrupción; por ejemplo, en el campo de la adquisición, reconocer límites éticos claros y proporcionar sistemas de apoyo de asesoramiento legal y orientación, de modo que se pueda responder adecuadamente.

Una cultura de integridad es esencial, pero los expertos en defensa necesitan también las herramientas para actuar en base a estos principios. Los expertos en formación de defensa deben proporcionarles los medios para que evalúen la transparencia de sus instituciones y la fiscalización, los conocimientos de buenas prácticas en estas áreas y un conocimiento práctico de cómo implementarlas. La educación y la capacitación que fomenten la ética y la integridad, y que proporcionen las herramientas para el fomento de la integridad institucional, no son algo que se dé una vez, sino un requisito permanente a lo largo de una carrera profesional.

Procesos y Mecanismos

Un segundo componente necesario de la capacidad institucional es el fomento de la integridad en los procesos y mecanismos con los que funcionan las instituciones. Se comprende fácilmente que los mecanismos de transparencia deben formar parte del sistema de planeamiento, de la gestión del presupuesto, y de la contratación. Los procedimientos de contratación y de adquisición deben incluir sistemas que requieran supervisión, y

puntos claramente definidos de aprobación y análisis. Concorde con la seguridad nacional, debe haber sistemas que proporcionen análisis externos de estos procesos y de las decisiones resultantes de los mismos. Estos mecanismos y procesos deben tener en cuenta la historia de los países anfitriones, su sistema jurídico y su cultura, y no funcionarán sin el beneplácito del país anfitrión.

Organización

El tercer elemento fundamental son las organizaciones internas que promuevan y proporcionen fiscalización y supervisión. En los Estados Unidos, por ejemplo, casi todas las agencias gubernamentales tienen supervisores independientes, los inspectores generales. Proporcionan fiscalización y apoyan los informes anónimos de quienes temen represalias como respuesta a un acto de valentía.

Además de supervisores independientes, existen organizaciones internas que ayudan a prevenir problemas; por ejemplo, asesores legales y de ética que pueden alertar a los legisladores o a los funcionarios sobre posibles fallos. Un poco de prevención, quizá en forma de revisión periódica legal, o de asesoramiento, a un funcionario de adquisiciones, puede evitar la necesidad de investigaciones y acusaciones más costosas.

Infraestructura

Cuarto, la infraestructura de integridad, transparencia y fiscalización. El término “infraestructura” evoca a menudo ideas de edificios y sistemas informáticos. Nos referimos aquí a los marcos legales y políticos, esenciales para la integridad en las instituciones de la defensa; por ejemplo, el requisito de desarrollar y publicar estándares de conducta y procedimientos que codifiquen los procesos y los mecanismos de transparencia y fiscalización. Los pactos de integridad, una de las “mejores prácticas” en el fomento de integridad, son excelentes ejemplos de cómo ir más allá de los medios tradicionales para crear la infraestructura de integridad.³

Componentes Externos

Hay además elementos de integridad, transparencia y fiscalización que son exteriores a las instituciones de defensa y, sin embargo, fundamentales para su éxito. Las campañas de creación de instituciones de defensa no tendrán un éxito completo si no se integran con unos mayores esfuerzos en la reforma del sector de la seguridad, exteriores a las instituciones de defensa.

Las directrices para los trabajos en la reforma del sector de la seguridad en E.E.U.U., publicadas en febrero de 2009, son únicas, ya que se desarrollaron y emitieron conjuntamente por el Departamento de Defensa, el Departamento de Estado y la Agencia para el Desarrollo Internacional. Son significativas, pues reconocen la necesidad de unos enfoques más amplios que integren instrumentos de defensa, de desarrollo y diplomáticos, en

³ Los capítulos 7, 16 y 17 presentan directrices y ejemplos de implementación de Pactos de Integridad en Defensa

toda la gama de instituciones y de elementos que tengan que ver con la reforma de la seguridad, incluyendo componentes ajenos a las instituciones de seguridad.

El primero, y tal vez el más importante, de los componentes externos son los parlamentos y las legislaciones, necesarios para crear una base sólida legal para el trabajo en el sector de la defensa. Estas leyes deben exigir transparencia, y ser prohibitivas, definiendo los actos ilegales y exigiendo fiscalización. Los parlamentos deben asegurar la supervisión de los organismos de seguridad, y juegan un papel fundamental para la garantía de transparencia y fiscalización en el presupuesto de defensa y de adquisiciones. Nuestro enfoque sobre la integridad en los organismos de defensa debe incluir programas que apoyen el papel clave de las asambleas legislativas.

En segundo lugar, el sector defensa requiere una estructura fuerte del estado de derecho para asegurar una transparencia y una fiscalización eficaces. Por ejemplo, se reconoce que reforzar la capacidad de investigación criminal de la institución de defensa puede resultar un ejercicio inútil si no se asegura que el sistema de Justicia del país anfitrión funciona correctamente. Las políticas y las prácticas de seguridad de un país deben basarse en el estado de derecho, y estar vinculadas al más amplio sector de la justicia. Nuestra ayuda debe estar dirigida a garantizar que las instituciones de defensa operen dentro de un marco de funcionamiento de legalidad nacional e internacional, y que estas instituciones apoyen los esfuerzos para promover e imponer el imperio de la ley.

Las responsabilidades de los miembros de la OTAN incluyen elementos tanto políticos como militares. El concepto de que la defensa está interconectada con los otros aspectos de la gobernanza tiene una buena base en la Alianza. Así, los esfuerzos para el fomento de la integridad en las instituciones de defensa necesitan estar sincronizados con los esfuerzos para la reforma del sector de la seguridad en otros ministerios.⁴

Tercero, las organizaciones de la sociedad civil tienen un papel que desempeñar para asegurar la transparencia y la fiscalización en las instituciones de defensa. Actores como las organizaciones profesionales, consejos civiles de revisión, think tanks, organizaciones de abogacía, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación y otros grupos, están incluidos aquí. Los organismos responsables de la sociedad civil deben ser considerados socios y colaboradores hacia el objetivo común de la integridad institucional.

Además de supervisar el funcionamiento del sector de la seguridad, la sociedad civil tiene un importante papel en la expresión de la exigencia pública de integridad, transparencia y fiscalización en todos los niveles y ramas del gobierno. Se espera que los líderes aborden la exigencia de una cultura institucional de integridad. Esta cultura debe ser inherente a todos los componentes del gobierno y a todos los niveles, y apoyada por la sociedad civil. Nuestro trabajo común es crear la capacidad de los países de mantener su propia seguridad y, como aliados y socios, contribuir a nuestra seguridad común. Este trabajo requiere no sólo la creación de fuerzas de seguridad capaces, sino la creación del potencial y la capacidad de las instituciones que gestionen y apoyen a estas fuerzas.

⁴ La OTAN espera que esta visión se refleje en cualquier "Plan de Acción de Asociados" de un país socio.

Para ser eficaz y ser vistas como legítimas, estas instituciones necesitan demostrar integridad, ser transparentes y fiscalizables.

Los Estados Unidos pueden ayudar en la creación de dichas instituciones.

Enfoque Canadiense de la Reforma del Sector de la Seguridad y su Papel en Afganistán⁵

Canadá ha sido un importante actor en Afganistán, ejerciendo una labor por encima de su peso, especialmente si se tienen en cuenta los variados recursos que ha aportado y las responsabilidades militares que ha asumido en el conflicto, a la vista de su tradicional papel en el mantenimiento de la paz. Canadá es sólo un actor en una amplia coalición de países, y sus fuerzas de apoyo a la paz, así como las ONG,s, organizaciones intergubernamentales, compañías militares privadas y de seguridad, y los medios de comunicación locales e internacionales (sin mencionar al gobierno afgano, cuyo papel es crucial).

El enfoque canadiense de la RSS en Afganistán tiene alrededor de siete años. Los canadienses han intentado adoptar un enfoque global e integrado de sus esfuerzos, y han animado a otros gobiernos, tantos a donantes como al gobierno afgano, a hacerlo igualmente. Se ha buscado un equilibrio entre las iniciativas sobre la gobernanza y las que tratan de mejorar la capacidad de las fuerzas afganas de seguridad, en representación del pueblo, para que asuman la responsabilidad de garantizar la seguridad en el país. Estos elementos positivos son parte integral del nuevo enfoque sobre Afganistán del actual gobierno canadiense.

Desde el final de la Guerra Fría, Canadá ha adoptado cuatro marcos generales para conceptualizar y orientar sus actividades en nombre del progreso y, particularmente, en nombre de los países con problemas: la seguridad humana, el enfoque 3-D, el enfoque de “todo el gobierno (ETG),” y la reforma del sector de la seguridad. Aunque estos conceptos han entrado en el discurso político a intervalos distintos, no son mutuamente excluyentes (Figura 4.1). Al contrario, tienden a gozar de un cierto nivel de actualidad simultánea, y todos ellos figuran en diversos grados en la activación de la implicación de Canadá en Afganistán.

Los objetivos de Canadá en Afganistán han variado poco desde los primeros combates en que participaron las tropas canadienses en 2001–02, a pesar de los tres cambios de gobierno que han tenido lugar en Canadá durante este período. Entre los principales objetivos está el de fomentar la estabilidad y el desarrollo en Afganistán, en consonancia con el compromiso general de Canadá de promover la seguridad humana en estados frágiles.⁶

⁵ Esta sección está basada en: David Law, “Canada in Afghanistan: Concepts, Policies, Actors, and Prospects,” *Connections: The Quarterly Journal* 8:3 (Verano 2009): 25–51.

⁶ “Independent Panel on Canada’s Future Role in Afghanistan” (known also as the *Manley Report*) (2008), http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/collection_2008/dfait-maeci/FR5-20-1-2008E.pdf.

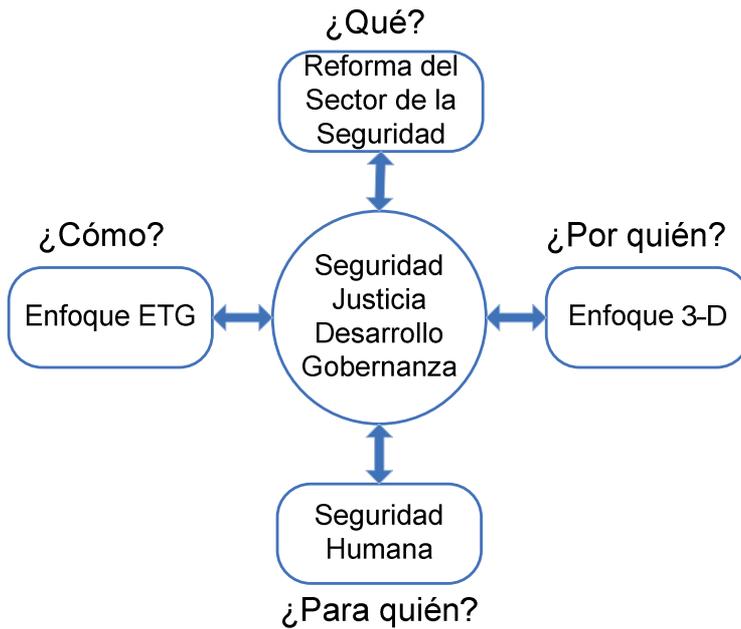


Figura 4.1: Conceptos y Relaciones en Seguridad y Desarrollo.

La misión de combate de Canadá en Afganistán ha sido el factor determinante que ha hecho posible que el contingente canadiense lleve a cabo un abanico de actividades relacionadas con la RSS. El marco general para estas actividades se expone en el *Afghanistan Compact* y en la más detallada Estrategia para el Desarrollo Nacional de Afganistán (ANDS), que ha establecido un programa de cinco años de cooperación entre el gobierno de Afganistán y la comunidad internacional en tres áreas: seguridad; gobernanza, estado de derecho y derechos humanos; y desarrollo económico y social (con la lucha contra el narcotráfico como una cuarta área de programas). Las actividades de los principales departamentos gubernamentales canadienses implicados en Afganistán han encuadrado estrechamente en las tres primeras de estas áreas de programas.

El trabajo de los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT) en Afganistán ha sido vital en cuanto a la RSS. Las PRT son asociaciones civiles y militares diseñadas para facilitar el desarrollo de un entorno seguro para la reconstrucción en las regiones afganas. Las PRT se estructuran como asociaciones civiles y militares. Sólo los elementos militares de los PRT se integran en la cadena de mando de la ISAF. Entre los objetivos primordiales del PRT está el apoyar, según proceda (y dentro de sus medios y capacidades), actividades de reforma del sector de seguridad a fin de facilitar los trabajos de reconstrucción.

En seguimiento del *Manley Report*, Ottawa ha publicado un informe titulado “Implicación de Canadá en Afganistán: fijando un rumbo para 2011.”⁷ Este informe ofrece una evaluación sincera de la situación en Afganistán. En cuanto a la gobernanza, denuncia deficiencias persistentes debidas a la débil capacidad de las instituciones del gobierno afgano, y a la poca confianza pública por la crónica y generalizada corrupción. El informe expone una serie de iniciativas, ya en marcha.

- En Canadá se creó un Comité Gubernamental sobre Afganistán, y la coordinación interdepartamental de la política canadiense se ha trasladado al Consejo Privado del primer ministro, con personal dedicado a tiempo completo y dirigido por los viceministros de Asuntos Exteriores, Defensa, Seguridad Pública, y la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional.
- Ottawa se ha comprometido a hacer informes trimestrales para el Parlamento y su Comité Especial sobre Afganistán recientemente creado, y a garantizar un mejor flujo de información a la prensa y al público canadiense sobre su política en Afganistán. Ottawa ha prometido también desarrollar un sistema de indicadores para medir los avances sobre la seguridad, la gobernanza y las líneas de desarrollo en Afganistán, y sobre los trabajos canadienses relativos a estos.
- El trabajo canadiense en Afganistán ha sido reestructurado. El apoyo a la seguridad y al desarrollo se ha centrado en la provincia de Kandahar, mientras que se ha de nombrar un representante civil de alto nivel para el PRT en Kandahar, y se ha fijado que el número total de civiles canadienses en el país aumente significativamente. En el país, a los participantes canadienses se les debe conceder una mayor capacidad de decisión en el desarrollo de políticas para afrontar las condiciones locales. En el conjunto del país, Canadá se ha comprometido a continuar sus esfuerzos para aumentar la capacidad de gobernanza democrática y de toma de decisiones de un gobierno de Afganistán eficaz, así como la ayuda para lograr la reconciliación política nacional.

Recomendaciones

- Las iniciativas para el fomento de la integridad en la defensa se deben estudiar principalmente en el contexto de la creación de instituciones de defensa.
- La creación de la institución de defensa, en particular en estados frágiles, se ha de basar en más amplios esfuerzos para la reforma del sector de la seguridad, estrechamente coordinados con la ayuda al desarrollo.

⁷ Gobierno de Canadá, *Canada's Engagement in Afghanistan: Setting a Course to 2011* (Ottawa: Gobierno de Canadá, Junio 2008).

Cuadro 4.2. Principios para una Correcta Implicación Internacional en Estados Frágiles

En 2007, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, compuesto por ministros de desarrollo y jefes de agencias de la mayoría de los países donantes, aprobó un Compromiso Político y un conjunto de Principios para una Correcta Implicación Internacional en Estados y Situaciones Frágiles.

Estos principios reflejan un creciente consenso sobre el hecho de que los estados frágiles requieren respuestas diferentes de los países más capaces, y reconocen que:

- Los estados frágiles se enfrentan a problemas de desarrollo particularmente graves, como un gobierno débil, una limitada capacidad administrativa, una crisis humanitaria crónica, unas persistentes tensiones sociales, la violencia, o el legado de la guerra civil;
- La salida permanente de la pobreza y de la inseguridad de los estados más frágiles del mundo habrá de ser conducida por sus propios líderes y su pueblo;
- Aunque la participación internacional no pondrá por sí misma fin a la fragilidad del estado, la adopción de esos principios compartidos puede ayudar a maximizar el impacto positivo de la participación, y a minimizar los daños accidentales.

La visión a largo plazo de un compromiso internacional en estados frágiles, es la de ayudar a los reformadores nacionales a crear unas instituciones del Estado legítimas, eficaces y fuertes. Los avances hacia este objetivo requieren la acción conjunta y coherente, dentro y entre los gobiernos y las organizaciones. Los principios, por tanto, subrayan la necesidad de:

- Adoptar un contexto como punto de partida;
- Garantizar que las actividades no sean dañinas;
- Concentrarse en la creación de un estado como objetivo central;
- Dar prioridad a la prevención;
- Reconocer los vínculos entre los objetivos políticos, de seguridad y de desarrollo;
- Promover la no discriminación, como base para unas sociedades abiertas y estables;
- Estar en línea con las prioridades locales, de diferentes maneras en diferentes contextos;
- Acordar mecanismos prácticos de coordinación entre actores internacionales;
- Actuar con rapidez, pero seguir implicados el tiempo suficiente para dar una oportunidad al éxito;
- Evitar las bolsas de exclusión (“ayuda a los huérfanos”).

En 2007, se probaron estos principios en nueve países, y enseguida empezaron a catalizar el cambio de comportamiento entre los donantes. La labor del Grupo de Estados Frágiles de la OCDE DAC pretende ofrecer una mayor orientación operativa, acorde con los principios, con el fin de afinar las estrategias de los donantes, y los programas en los estados frágiles.

Fuente: OECD DCD-DAC, “Principles for Good International Engagement in Fragile States” website, www.oecd.org/document/46/0,3343,en_2649_33693550_35233262_1_1_1_1,00.html; OECD, *Whole of Government Approaches to Fragile States* (Paris: OECD, 2007), www.oecd.org/dataoecd/15/24/37826256.pdf.

- Una coordinación interagencias, tanto en el país donante como en el teatro, es clave para el éxito de los esfuerzos para la reforma del sector de la seguridad.
- Una coordinación interinstitucional que sea transparente y provea mecanismos para una fiscalización oportuna de los parlamentos, y para la implicación de la sociedad civil, es clave para la legitimidad de las misiones de seguridad y desarrollo, y para un apoyo público continuo.

Parte II

Riesgos de Corrupción y Vulnerabilidades en Defensa

La segunda parte del compendio incluye nueve capítulos que examinan en detalle las fuentes y las razones para la corrupción en defensa. Siete de los capítulos examinan el comportamiento corrupto, así como buenas prácticas en el fomento de la integridad y la mejora de la transparencia y la fiscalización en las principales áreas de gestión de la defensa: políticas de personal y gestión de la mano de obra, presupuestos de defensa y gestión financiera, adquisiciones, acuerdos de compensación, subcontratación, privatización, organizaciones de defensa público-privadas, empleo de material y de infraestructura surplus, y la implicación de personal y recursos en actividades económicas. El capítulo 12 se centra en los riesgos de corrupción y en asuntos de integridad relacionados con las operaciones militares actuales, mientras que el capítulo 13 estudia la corrupción relacionada con la defensa en los países con disputas territoriales no resueltas, o con conflictos congelados.

Capítulo 5

Políticas de Personal

Para la gente en general, la corrupción del personal, incluida pero no limitada al sistema de gestión de personal, no es ni la más visible ni la forma más llamativa de corrupción. Es, sin embargo, a menudo, la más generalizada y posiblemente la más corrosiva para el sistema de defensa en su conjunto, ya que socava el uso eficaz de su recurso más importante: su gente. Este capítulo estudiará las fuentes y el impacto de las prácticas corruptas en el área de personal, y presentará los principios del éxito de las medidas contra la corrupción, así como algunos ejemplos de cómo estos principios se han aplicado con éxito.

El objetivo del sistema de gestión de personal de la defensa es asegurar que el número adecuado de personas, con la combinación correcta de capacidades y experiencia, ocupe los puestos adecuados para mantener los resultados de la defensa, operaciones en curso, capacidades futuras, mando y control, etc. Si el sistema de gestión de personal ha de funcionar eficazmente, debe realizar dos funciones complementarias (ver figura 5.1):

1. Determinar los requisitos de recursos humanos, basados en los requisitos de defensa y en los planeamientos de fuerza actuales y futuros. Estos incluyen requisitos a corto plazo para satisfacer las necesidades de la fuerza actual, requisitos a medio plazo (5 a 6 años) para la evolución de la fuerza, y requisitos a largo plazo (15 o más años) para la consecución de los objetivos de desarrollo a largo plazo.
2. Gestión y perfeccionamiento de las personas, como individuos y en grupo, para maximizar los recursos humanos disponibles para satisfacer los requisitos. Esto requiere esfuerzos sistemáticos para atraer, capacitar, motivar, asignar, promover y retener al personal para asegurar la disponibilidad de un grupo de personas con las aptitudes profesionales necesarias (conocimientos, habilidades y experiencia).

Para los funcionarios corruptos, la segunda función es la más interesante; las decisiones sobre la gestión de personal, con un impacto directo en la vida de las personas, ofrecen importantes oportunidades para la corrupción. La primera función es de un menor interés (ilícito), en tanto que las decisiones al respecto no se traducen fácilmente en un beneficio personal. Aún desde la perspectiva del fomento de la integridad, es esencial la existencia de un sistema de requisitos eficaces, ya que esto crea una clara medida estándar, vinculada a la política y a los planes de defensa, con la que medir la eficacia de las decisiones relativas al personal.

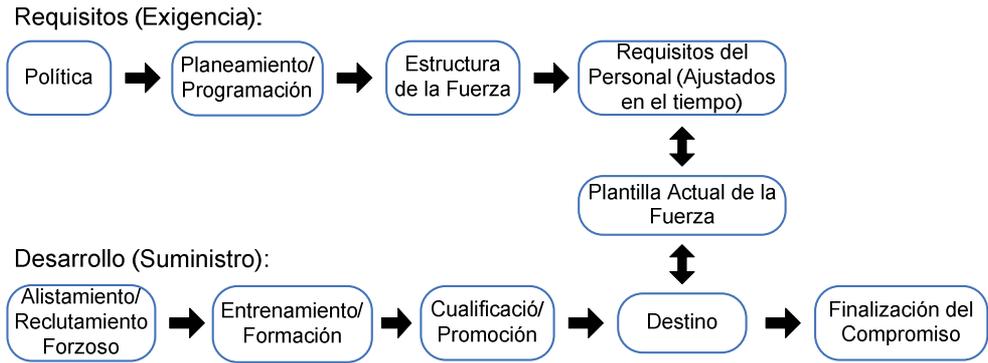


Figura 5.1: Funciones de la Gestión de Personal (Simplificado).¹

Formas de Corrupción Relacionadas con Asuntos de Personal

Los funcionarios con responsabilidades en decisiones sobre personal disponen de enormes ámbitos de corrupción, tanto en la cadena de mando de un soldado, como en la administración de personal especializado. Cualquier decisión que pueda afectar a un soldado puede ser un vehículo: nombramientos favorables, premios profesionales o económicos, o el reparto de los escasos beneficios (por ejemplo, el alojamiento). Así, son cuestiones de carácter más cotidiano, como la asignación del trabajo diario, o la concesión de tiempo libre. Además, la gran autoridad que los superiores ejercen sobre los subordinados, por ley o por costumbre, ofrece también oportunidades para la corrupción, ya sea mediante sobornos por parte de subordinados para evitar trabajos difíciles o peligrosos, o la intención de extorsión por parte de superiores o de soldados más veteranos. En general, sin embargo, la corrupción en el área de personal cae en tres procedimientos principales: robo/extorsión, soborno y redes de influencias.

Robo/Extorsión

Funcionarios encargados de las compensaciones, como las pagas de los soldados, o prestaciones materiales, como alimentos, uniformes o vivienda, desvían parte de estos recursos para su uso personal. Esto se hace a veces descaradamente, no entregando los bienes, pero más frecuentemente utilizan técnicas engañosas como “soldados fantasma” o sobornos en efectivo. Otro tipo de corrupción se da cuando superiores, tanto oficiales como otros soldados, abusan de su autoridad para robar propiedades personales u obtener dinero o servicios personales por la fuerza, apoyándose en amenazas directas a su carrera o a su seguridad. Los sistemas al estilo soviético “nomenklatura,” con jefes con fuertes prerrogativas, y sistemas en los que las novatadas son endémicas, ofrecen oportunidades claras para tal abuso de autoridad.

¹ Adaptado de, “Manpower Management,” in *Defence Management: An Introduction* de Jack Treddenick (Geneva: DCAF, 2009), 127.

Soborno

Funcionarios con la facultad de tomar decisiones positivas aceptan, o esperan, una compensación por parte de quien se beneficia de esa decisión. Esta puede ir desde pequeños regalos (p. ej., una botella de vino o vodka) a sobornos en efectivo importantes. En sistemas con un funcionamiento distinto, este es el más empleado para quebrar o romper las reglas, de modo que el individuo en cuestión obtenga un beneficio (p. ej., un destino conveniente, selección para la educación, aumento de tiempo libre) que no se concedería con una aplicación estricta de las normas. Donde la corrupción es endémica, las expectativas de soborno son sistémicas; sin ella, el sistema no produce los resultados apetecidos, independientemente de los méritos del caso. Donde el beneficio para el individuo, fruto de una decisión personal, es económico (por ejemplo, un destino con una paga adicional), el soborno esperado es frecuentemente proporcional a ese beneficio. Mientras en la superficie, tal corrupción sistémica puede parecer simplemente una operación, con precios conocidos y aplicados equitativamente, en esencia es coercitiva, basada en la negación de los derechos legales de los soldados, por parte de quienes ocupan puestos de confianza o de responsabilidad.

Redes de Influencias

Es esta una variación del soborno, y con frecuencia coexiste con él. Además del dinero, la moneda en la corrupción consiste en información, favores e influencias. En las burocracias autoritarias y rígidas la información tiene mucho valor, y el intercambio oficial de información fuera de los canales oficiales puede proporcionar beneficios sustanciales en concepto de influencias (u oportunidades de corrupción). Además, en donde los sistemas de coordinación formal son engorrosos, el intercambio mutuo de favores se puede convertir en la norma para el logro de resultados. Esto puede convertirse en complejas redes de intercambio de influencias, y en favores, como el sistema “blat” en la época soviética, dando como resultado el desarrollo de “clanes” y de relaciones patrón-cliente informales. Los favores en el sistema de defensa pueden estar vinculados, a través del clan o de las relaciones familiares, a relaciones quid-pro-quo y de patrón-cliente en el conjunto de la sociedad.

Riesgos y Soluciones en Áreas Concretas de la Gestión de Personal

Cada fase del ciclo de la gestión de personal (véase Figura 5.1) conlleva riesgos específicos de corrupción, los planes elaborados y las posibles soluciones. Esta sección identificará algunos riesgos y planes, y expondrá algunos ejemplos concretos de buenas prácticas para limitar el riesgo de corrupción. Sin embargo, no puede considerarse como exhaustiva; los planes de corrupción están limitados solamente por la ocasión y la imaginación.

Reclutamiento/Servicio Militar Obligatorio

Servicio militar obligatorio. El intento de evitar el servicio militar obligatorio ha sido una fuente importante de corrupción desde que Napoleón introdujo en Francia el moderno sistema de conscripción. Hoy en día es un negocio importante en algunos países; en Rusia, donde el reclutamiento va parejo a unas condiciones de servicio brutales, un simple aplazamiento de la llamada a filas cuesta algo menos de 7000\$, y los sobornos relacionados con el servicio militar obligatorio a nivel nacional se estiman en 350\$ millones anuales.² La forma de evitar el reclutamiento suele ser la obtención de un documento falso que demuestre que el posible recluta está descalificado médicamente, o sujeto a un aplazamiento de la instrucción. También es posible obtener un certificado falso que indique que el posible recluta ya ha servido. La confección de estos documentos puede incluir una red de funcionarios corruptos en los centros de reclutamiento, en conjunción con los médicos e instructores. Aparte de evitar inmediatamente la llamada a filas, los funcionarios de reclutamiento pueden asignar puestos preferentes no combatientes, o menos exigentes, a cambio de sobornos. También pueden utilizar la amenaza de puestos peligrosos para extorsionar con sobornos. Las argucias para la evasión del reclutamiento suelen ser sistémicas y piramidales, con una parte de los fondos pagados a la base como "tributo" a altos funcionarios del ministerio de defensa y a personal de las fuerzas armadas, bajo cuya protección y patrocinio funciona el plan. El control de esta lucrativa operación puede ser clave, un tema tácito en los esfuerzos de reestructuración del MdD, y puede crear un lobby secreto en contra de los esfuerzos para pasar a un ejército voluntario.

Entrenamiento/Formación

Inicio de la formación del Oficial

En países donde el prestigio del servicio militar es alto, los programas para la selección de los oficiales que inician su formación pueden ser altamente competitivos; no es extraño que sean aceptados menos del 10% de los solicitantes.³ La presión social sobre los consejos de admisión para que se acepte a candidatos de familias de élite puede ser considerable, además de los incentivos económicos ilegales por parte de quienes ven en el servicio militar un billete para entrar en la élite social. Los métodos comunes de influencias corruptas incluyen unas calificaciones infladas en las entrevistas personales (a menudo parte importante del proceso de solicitud) y la entrega de las preguntas antes de tiempo para los exámenes escritos u orales. A los candidatos excepcionales que no disponen de contactos, en raras ocasiones se les da la oportunidad de conseguir un patrocinador bien relacionado.

² Cálculo de la ONG Indem con base en Moscú, de: Alastair Gee, "In Russia, the Favorite Pastime of Draft Dodging," *US News & World Report* (29 December 2008).

³ Por ejemplo, para el curso 2013 en la Academia Naval de EEUU (Annapolis), sólo fue admitido el 8,1% de los solicitantes: <http://www.usna.edu/Admissions/documents/Class%20Portrait%202013.pdf>.

Altos Estudios Militares (escuela de guerra y de estado mayor)

Las pruebas para ingreso en estos cursos de formación, para mejora de la carrera, pueden ofrecer una posibilidad importante de corrupción. En algunos países, se espera que los candidatos visiten a los miembros de las juntas de revisión de manera individual

Cuadro 5.1. Fomento de la Integridad en la Selección para el Inicio de la Formación del Oficial.

En Estados Unidos, las codiciadas plazas para las academias militares han sido históricamente objeto de presión política. El tema se ha regulado mediante la creación de un proceso político de "nominación" aparte del de "admisión." Todos los representantes y senadores del Congreso de EEUU tienen el derecho de asistir a cinco aspirantes a cada academia, en cualquier momento. Por cada vacante, están autorizados hasta a diez candidaturas. Muchos representantes y senadores compiten localmente para seleccionar a sus candidatos, aunque las nominaciones también se reparten a veces como favores políticos. Además, el presidente de EEUU puede nombrar hasta cien candidatos al año entre quienes tienen al menos a uno de los padres sirviendo en activo en las fuerzas armadas, y al vicepresidente se le autorizan cinco candidatos, abiertos al concurso general. Hay nominaciones adicionales disponibles para miembros del servicio activo (alistados) y para hijos de los ganadores de la medalla de honor.

Este proceso de nombramiento crea una vía legal para la influencia política, al mismo tiempo que la encauza y la limita. Los políticos pueden presentar a un elector. Sin embargo, el impacto de esta influencia se limita al primer corte, que reduce el grupo de unos 15.000 candidatos (usando como ejemplo la Academia Naval de los EEUU.) a un promedio de aproximadamente 4.500. La academia utiliza entonces un riguroso proceso de admisión, completamente aparte del proceso de nominación, y que implica a consejos externos, para designar a los 1.250 candidatos que serán citados. Dado que los candidatos solicitan nominaciones (a personajes políticos) y citas (a la Academia Naval) paralelamente, la academia puede trabajar informalmente con autoridades que cooperen en la nominación para garantizar que también reciban una nominación los mejores candidatos para la admisión. Una segunda ventaja del proceso de nombramiento es que asegura la diversidad geográfica de los estudiantes (y por ende del cuerpo de oficiales), a través de los diversos distritos territoriales y estados, representados por los representantes y senadores que hacen las nominaciones.

En una democracia más joven, como Ucrania, el prestigio y las tradiciones históricas del servicio militar hacen también altamente competitivos los puestos en las instituciones responsables de la formación inicial del oficial. Hasta hace poco, las admisiones eran en gran parte un negocio de los consejos de admisión locales. Este se identificó como un riesgo de corrupción por la nueva jefatura del ministerio de defensa, que llegó a principios de 2005. Redujo un sistema educativo inflado, reduciendo la inscripción a la mitad, y aprobó un programa para reducir las instituciones de formación de oficiales recién ingresados de 9 a 5 (con una reducción en el total de instituciones académicas, de más de 60 a 12) en 2011. Se puso a punto una mayor supervisión central de las admisiones y las pruebas, bajo la supervisión de un viceministro de defensa. Esto redujo sustancialmente las posibilidades de corrupción.

Fuentes: White Book, Defence Policy of Ukraine 2005, www.mil.gov.ua; US Naval Academy Admissions website, www.usna.edu/Admissions/.

para llevar obsequios y asegurar su participación, en una relación patrón-cliente. Durante el curso, los profesores pueden modificar también las calificaciones y las evaluaciones por sobornos o influencias, afectando así al destino y al desarrollo profesional tras la graduación.

Formación en el extranjero

La combinación de oportunidades de formación, de carrera y financieras, inherentes a estos puestos, hacen que la designación para la formación en el extranjero presente un alto riesgo de corrupción. Esas oportunidades se ofrecen generalmente a través de programas de cooperación internacional, a menudo con una financiación externa completa. Como resultado, con frecuencia, no se aplican ni los procedimientos de selección normal (utilizados para los cursos nacionales), ni los procedimientos normales de supervisión financiera interna, dejando a los funcionarios responsables de la cooperación internacional, de la formación y de la gestión de personal operar prácticamente a su discreción, y con escasa fiscalización, en lo que se refiere a la selección de los participantes. Además de promover las candidaturas de individuos basándose en conexiones o sobornos, es normal en los departamentos responsables tratar de mantener un cierto número de puestos para repartirlos entre los candidatos. Una inspección de alto nivel, llevada a cabo a menudo como un control de la corrupción, puede también facilitar un vehículo para aquella cuando los jefes carecen de integridad. Los socios extranjeros son, con frecuencia, conscientes de este problema, pero se les pone en el dilema de tener que aceptar a los candidatos, o de forzar la políticamente, y profesionalmente, embarazosa cancelación de cursos.

Destinos en el extranjero

Los codiciados destinos en el extranjero incluyen publicaciones para agregados, destinos en organizaciones internacionales (como la ONU, UE, o la OTAN), puestos de enlace en mandos internacionales y cuarteles generales multinacionales, así como la participación directa en operaciones de mantenimiento de la paz. Al igual que la formación en el extranjero, esos destinos a ofrecen a menudo una remuneración mucho mayor, y oportunidades importantes para la carrera. Muchos anuncios para el personal ofrecen también una mejor calidad de vida para la persona y su familia. Sin embargo, aunque existe un riesgo de corrupción considerable, también hay dos factores que lo limitan. En primer lugar, muchas de estos puestos son financiados a nivel nacional y, por lo tanto, la selección puede llevarse a cabo bajo un mayor escrutinio. Segundo, muchos puestos en el extranjero tienen una alta visibilidad política. En estos casos, el soborno directo para conseguir un puesto es arriesgado, y son las influencias las que se convierten en la moneda corrupta de la designación. Por otro lado, quienes buscan cargos de nivel inferiores en el extranjero son mucho más propensos a ser obligados a hacer pagos en efectivo. Y a pesar de la visibilidad política, todos, excepto los funcionarios del mayor nivel, pueden verse también obligados a “motivar” corruptamente a un número considerable de funcionarios menores o de nivel medio, cuyo apoyo es necesario para los pasos administrativos o económicos que se requieren.

El riesgo de corrupción por la participación en operaciones de mantenimiento de la paz, no obstante, puede ser considerablemente mayor. Los beneficios económicos por participar en operaciones en el extranjero pueden ser sustanciales, ya que muchos países tienen leyes que establecen salarios para las fuerzas de paz a niveles de los reembolsos de las Naciones Unidas (p. ej., el 50% de la devolución de la ONU, llegando a cerca de 700\$ /mes). A diferencia de quienes ocupan puestos de mando en el extranjero, que han de hacer frente a mayores gastos, se puede disponer de este dinero en casi su totalidad. La suma de la mordida puede ser, pues, de un 15 a un 20%, o incluso superior, de la ganancia esperada (p. ej. hasta 1000 \$ por un despliegue de 6 meses). Con decenas, o incluso cientos de personas necesarias para una sola operación, y solicitantes superando muchas veces este número, el riesgo de corrupción y de posibles ganancias puede ser muy alto, especialmente en países donde los contingentes de mantenimiento de la paz se improvisan a base de grupos dispares de soldados.

Pagas & Prestaciones

Soldados fantasma

Los mandos, a menudo con la aquiescencia de funcionarios administrativos, mantienen un número de soldados ficticios en sus listas, que reciben salarios, alimentos y equipo que se pueden embolsar o vender. Estos “soldados fantasma” a veces representan hasta un 20-30% de la fuerza. También hay casos de fraude electoral donde votan esos “soldados fantasma,” no es extraño, abrumadoramente por el candidato del gobierno.

Gratificaciones /Premios

Se pueden emplear unos complicados sistemas de bonos o premios por parte de quienes están en situación de repartirlos, como un medio de asegurar las relaciones patrón-cliente, y potencialmente de corrupción.

Vivienda

En los países poscomunistas, el derecho a la vivienda del personal de las fuerzas armadas, en activo o retirado, a menudo supera significativamente a la oferta. La distribución de la vivienda, en consecuencia, está vinculada con frecuencia al soborno o al tráfico de influencias. Una variante es la desigual distribución de los fondos para construir apartamentos de muy distintos tamaños, para presionar al personal MdDerno a aceptar las viviendas de inferior calidad, mientras los altos funcionarios consiguen pisos de lujo.

Servicios Médicos

La atención médica gratuita es una prestación frecuente para los militares, los jubilados y sus dependientes. No obstante, la atención de calidad en ocasiones solo se obtiene tras sobornar a los médicos o a los administradores.

Gestión de Carrera

En los sistemas donde el ascenso está condicionado a la ocupación de un puesto para el que se necesita el rango adecuado, la asignación de los destinos es la cuestión más crucial para la gestión de la carrera. A cambio de dinero o favores, los gestores de personal

Cuadro 5.2: Fomento de la Integridad en la Selección para la Formación o Destinos en el Extranjero.

Al final de la década de los 90, el sistema ucraniano tenía dificultad para hacer un empleo eficaz de las muchas oportunidades de entrenamiento y de formación disponibles a través de la Asociación para la Paz (PfP) y de los programas de cooperación militar bilateral. Las decisiones se tomaban más para aprovechar la disponibilidad del curso que por cumplir un conjunto de requisitos. La selección de personal se gestionaba discretamente entre el Departamento de Personal de Ministerio de Defensa y el Departamento de Cooperación Internacional, con poco control eficaz. La corrupción y el tráfico de influencias eran abundantes en el proceso de selección.

Una serie de factores ayudaron a mejorar la situación en los años siguientes. La creación en 1999 del Estado Mayor de la Asociación para la Paz y la Dirección de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (PPOD), proporcionó un ente institucional para la fijación de requisitos para la cooperación internacional, que se centró en el fomento de la interoperabilidad y la preparación para las operaciones. Ese mismo año, la OTAN abrió una oficina de enlace, ubicada con el PPOD, que añadió información vital en tiempo real, recursos, y apoyo político a los esfuerzos del PPOD. Un paso importante en este esfuerzo fue la decisión del Estado Mayor de vincular ciertas actividades a objetivos concretos de la asociación (objetivos de la reforma o el aumento de la interoperabilidad).

En 2002, estos esfuerzos tuvieron algún éxito: la participación en numerosas actividades relacionadas con el entrenamiento y las operaciones relacionadas con PfP se hizo más consistente y mejoró la calidad del personal asistente. Pero seguía habiendo dos problemas. En primer lugar, hubo poca mejoría en la selección de oportunidades de formación a largo plazo en el extranjero, que eran en gran parte bilaterales y por lo tanto fuera del área de la OTAN y del PPOD. En segundo lugar, el sistema de uso de "oficinas militares del gobierno" locales, para encargarse de las unidades ad hoc para las operaciones de mantenimiento de la paz, permitió una corrupción considerable.

La cúpula que llegó al Ministerio de Defensa en febrero de 2005, tras la revolución naranja, tomó medidas importantes para abordar estos problemas de corrupción. El ministro ordenó el desarrollo de un plan anual de todas las actividades en el extranjero, junto con los nombres y puestos del personal designado para asistir, a e insistió en firmar personalmente las órdenes para todos los nombramientos en el extranjero. Aunque engorroso, esta visibilidad de alto nivel ayudó a poner orden en el sistema para vincular claramente la participación en actividades específicas con los requisitos reales. Para ayudar a las evaluaciones del ministro, el Alto Comité de Certificación del MDD, presidido por el Viceprimer Ministro, revisó a múltiples candidatos para actividades clave como cursos de larga duración en el exterior, misiones de observadores de las Naciones Unidas y la OTAN publicados sobre una base competitiva. El Ministro emitió también una directiva en virtud de la cual, quien hubiera estudiado con anterioridad en el extranjero, servido en estados mayores internacionales, o participado en misiones de la ONU, normalmente debería esperar 5 años antes de que ser elegibles para oportunidades similares por segunda vez.

Con respecto a las operaciones de mantenimiento de la paz, el MdD, con el apoyo de la OTAN, cambió el método para la generación de fuerzas, alejado del de la creación de unidades "ad hoc", y apuntando al despliegue de unidades permanentes. Esto eliminó la necesidad de llamar a reservistas vía las "oficinas del gobierno," con una considerable reducción de los riesgos de corrupción.

Por último, el Ministerio de Defensa de Ucrania trabajó estrechamente con el Programa de Desarrollo Profesional de la OTAN para personal civil con el fin de establecer un sistema competitivo basado en requisitos para manejar los nombramientos (ver el Capítulo 22 para más detalles sobre el PDP).

pueden avisar con antelación de las vacantes, de los candidatos preferidos para el destino, y tratar de influir en los jefes para que acepten a estos candidatos. También se puede pedir a los solicitantes que visiten a los jefes para una entrevista personal, en la que podrían esperar que se les pida un regalo o un soborno. El mismo esquema funciona para quienes buscan trabajos seguros y tranquilos o puestos con potencial para participar en actos de corrupción. En el último caso, puede hacer falta pagar sustanciales “sobornos de anticipo” a altos funcionarios que asumen la obtención de futuras ganancias ilegales.

En algunos sistemas, los candidatos para el destino o el ascenso tienen que presentarse personalmente para ser interrogados ante las juntas de revisión, lo que añade un elemento considerable de subjetividad a la decisión de la junta. Donde los miembros de la junta son permanentes, también se puede esperar de los candidatos que visiten primero a los miembros clave para ganar sus apoyos, un proceso que ofrece amplias oportunidades de corrupción. También tiene el efecto de asegurar que los candidatos están bien integrados en las relaciones patrón-cliente.

Aplicación de un Enfoque Estratégico: Integridad, Transparencia, Fiscalización

Los humanos son criaturas complejas. La evaluación de esta complejidad es difícil por simple lógica, y nuestros juicios sobre los demás son a menudo altamente intuitivos. Esto es necesario y bueno: nuestras evaluaciones intuitivas sobre otras personas tienen en cuenta una enorme cantidad de información y son razonablemente exactas. Sin embargo, la intuición también es muy subjetiva, distinta entre la gente y propensa a la influencia de otros factores psicológicos. En la gestión de personal, como en el liderazgo, el primer reto no es eliminar la evaluación y el juicio intuitivo, sino más bien equilibrarlo con normalidad y objetividad. Cualquier esfuerzo contra la corrupción debe tener en cuenta los límites de la objetividad en cuestiones de personal si se quiere tener éxito.

Integridad

Lo fundamental, en el proceso de toma de decisiones, es la integridad. ¿Qué información entró? ¿Cuál fue la decisión? ¿Quién lo hizo? ¿Por qué? La integridad de la toma de decisiones se maximiza, y se apoya la normalidad y la objetividad, si se establecen claramente las funciones en el sistema de personal. Las funciones claves deben incluir:

- *Determinación de las necesidades de personal, actuales y futuras:* Esta crea un criterio independiente por el que se miden otros actos. Es una función lógica del Ministerio de Defensa/Estado Mayor General.

Cuadro 5.3. Fomento de la Integridad en las Juntas de Selección para el Ascenso

Para asegurar que la selección de oficiales para el ascenso sea todo lo objetiva posible, los Estados Unidos emplean un procedimiento altamente regulado de juntas de selección. Un proceso similar se usa en la proyección a hitos importantes de la carrera.

Convocatoria & Guía. Las juntas son convocadas según sea necesario (normalmente anuales) por el Secretario (político designado de alto nivel) responsable del servicio militar correspondiente. Cada rango y categoría competitiva (p. ej., oficiales de armas combatientes, oficiales ingenieros, oficiales médicos, etc.) tiene una junta aparte, pero a menudo se encuentran en el mismo momento y lugar. El secretario emite un Memorandum de Instrucción que establece los métodos de selección, los factores a considerar, el número máximo de oficiales que se seleccionarán, y los informes a realizar.

Miembros de las Juntas. Las juntas constan de al menos cinco oficiales en servicio activo, seleccionados aleatoriamente de las listas de candidatos, proporcionadas por los mandos, que cumplan los más altos estándares de profesionalidad e integridad. Deben ser de mayor rango que los oficiales bajo consideración. A menudo, los miembros del consejo ignoran la junta concreta de la que formarán parte antes de llegar a su ubicación. Ningún oficial puede formar parte de dos juntas de selección sucesivas para el mismo rango y categoría en liza. Se asignan secretarios a las juntas para que levanten actas y apoyen administrativamente. Estos son a menudo gestores de personal pero no deben ser gestores directos de ningún candidato.

Los miembros de las juntas tienen prohibido revelar su participación en una junta de selección en curso, a nadie fuera de su cadena de mando inmediata. Están prohibidas las llamadas o visitas sociales informales al área de la junta de deliberaciones. Ningún miembro de la Junta puede divulgar detalles sobre el proceso de deliberación a terceras personas, incluyendo superiores y subordinados, ni divulgar ningún resultado antes de la publicación oficial de la lista de selección. Los miembros de la junta sirven bajo el juramento de no realizar, o de aparentar un trato preferente a ninguna persona o grupo de oficiales bajo consideración. Los miembros de la junta están obligados a informar de cualquier sospecha de conducta impropia.

Integridad del Proceso. La información que debe proporcionarse a la junta está estrictamente regulada, y procede del registro y relaciones personales de los oficiales. Las juntas se anuncian al menos con 30 días de anticipación, junto con los nombres de todos los oficiales a ser considerados por la junta, para facilitar a los candidatos tiempo para revisar, corregir y actualizar sus registros oficiales. Los oficiales pueden escribir una carta a la junta suministrando información adicional o aclaraciones. Ningún memorando, bueno o malo, se puede ser remitido por terceros, excepto cuando sea adjunto a la información proporcionada por el oficial. Algunas informaciones, como el empleo del cónyuge, están prohibidas para ser tenidas en cuenta.

Ningún miembro de la Junta Directiva podrá introducir en deliberación ninguna información, buena o mala, distinta de las autorizadas por el Reglamento. El conocimiento o la evaluación personal de los miembros del Consejo, de las cualificaciones profesionales de un candidato sólo puede ser considerado por las juntas de selección para el ascenso a oficial general. Nadie tiene el derecho de representarse a sí mismo, ni a nadie más, en persona ante la junta o el Secretario; los esfuerzos para comunicarse con miembros de la Junta para influir en las decisiones constituyen una infracción de los reglamentos militares. El Secretario tiene derecho a comparecer ante la junta; sin embargo, todas las observaciones se registrarán, escritas y se distribuirán a todos los miembros de la Junta.

El Secretario o la persona designada celebrarán entrevistas al azar a los presidentes de junta, miembros, secretarios y personal administrativo, para garantizar que las juntas se llevan a cabo según la ley, los reglamentos y las directivas en vigor.

Integridad de las decisiones. Las recomendaciones se hacen por mayoría de votos de los miembros de la junta; el presidente de la junta no está autorizado a usar su autoridad para impedir un voto a favor de un candidato. Ningún funcionario, civil o militar, puede indicar que un individuo en particular sea recomendado o no recomendado por la junta. El Informe de la Junta se somete al secretario, que puede remitirlo al Presidente de EEUU para su aprobación, o devolución a la junta con una solicitud para que se revisen algunas cuestiones. Si el Secretario pide la eliminación de un nombre, y proporciona información adicional a la junta, esta información debe proporcionarse también a la persona, quien tiene la posibilidad de responder. El secretario, sin embargo, no tiene el derecho de modificar el informe de la junta; sólo el Presidente de EEUU tiene el derecho de eliminar el nombre de un oficial recomendado para el ascenso antes de la aprobación del informe. Tras la aprobación, el informe se presenta al Senado, que aprueba todos los ascensos a la categoría de comandante y superior.

Fuente: Departamento del Ejército, Officer Promotions, Army Regulation 600–8–29 (25 Febrero 2005), www.army.mil/usapa/epubs/pdf/r600_8_29.pdf.

- *Planeamiento estratégico del empleo y de la evolución del personal:* Este fija las políticas y los enfoques del desarrollo de los recursos humanos necesarios para satisfacer las necesidades a corto, mediano y largo plazo. Incluye la elaboración de directivas (para su aprobación por la autoridad política) para los actos más importantes, como las juntas de selección, así como la creación del marco en el que los mandos y los administradores de personal tomen las decisiones diarias sobre el personal. Lógicamente también es una función del Ministerio de Defensa/Estado Mayor General, pero con requisitos diferentes.
- *Administración de personal:* Esta apoya las acciones de personal en tiempo real necesarios para reclutar, entrenar, formar, promocionar, calificar, destinar y licenciar a militares concretos. En muchos sistemas, hay una administración autónoma y centralizada que trabaja directamente para la jefatura superior del MdD y de las fuerzas armadas (de acuerdo con la directiva que establezca el planeamiento estratégico). En otros sistemas, ésta función se delega en los servicios. En la administración de personal puede haber también una sana separación de funciones entre los responsables de la gestión de carrera (que representan a las personas) y los responsables de los requisitos (que representan a los jefes).
- *Juntas de personal:* Estas presentan para su consideración, con la máxima objetividad y normalización, un grupo consolidado de candidatos para actos como el ascenso e hitos principales de la carrera. El disponer de juntas temporales que se reúnen una sola vez para actuar como un jurado imparcial, basado en rigurosas normas y directivas, ayuda también a garantizar la imparcialidad y a reducir el riesgo de corrupción. Ver El Cuadro 5.3 para un ejemplo detallado.

- *Estadísticas/Evaluación*: Estas garantizan el acopio, análisis y distribución de información precisa sobre los actos del personal, y sus efectos, a todas las instituciones pertinentes. Idealmente, esto debe hacerse con un alto grado de autonomía, que garantice que la información sobre la eficacia de la gestión de personal se proporciona a los altos mandos.
- *Mandos*: Son los principales clientes cotidianos del sistema de personal, que necesita tener flexibilidad en sus mandos para que empleen libremente los recursos humanos, y desempeñen la muy intuitiva habilidad del liderazgo para alcanzar los objetivos. Los jefes, u otros superiores, son también la principal fuente de información sobre el rendimiento del personal, jugando con frecuencia un importante papel en el impulso de las carreras de sus subordinados, y en el acceso a nuevos destinos. Sin embargo su autoridad no debe ser arbitraria o absoluta, para que no violen, en su propio interés a corto plazo, los derechos de los subordinados, o debiliten el interés a largo plazo de las fuerzas armadas por el desarrollo de sus recursos humanos.

Cada uno de los elementos anteriores trabaja para aportar una perspectiva particular al proceso de gestión de personal. Al hacerlo, su interacción aumenta la integridad del sistema en su conjunto, y la normalización y la objetividad. Para que funcione, no obstante, es importante la transparencia interna, por medio de la cual se distribuye eficazmente a todos los elementos del sistema una información rigurosa. Por supuesto, la interacción fluida entre los distintos elementos también es importante para asegurar que el sistema funciona eficazmente.

Transparencia

Garantizar la transparencia en el área de temas de personal es complicado por varios factores. Muchos actos importantes relativos al personal son de carácter rutinario, casi de naturaleza cotidiana, y su aplicación se difunde a todo el sistema. Recoger información precisa sobre estos actos es un reto, ya que la información administrativa se hace normalmente vía cadena de mando, haciendo improbable que la información negativa llegue a una autoridad superior. Los sistemas de notificación en tiempo real, automatizados, y delegados a funcionarios administrativos en los mandos, pueden ayudar a asegurar que el sistema central de gestión de personal cuente con una información completa, y actualizada, sobre los actos de personal llevados a cabo por los jefes.

Otro problema es la brecha cultural entre las unidades y los estados mayores. Las desviaciones locales de leyes y normas escritas, son a menudo aprobadas socialmente (y los infractores protegidos) debido a normas no escritas y a tradiciones. Estas normas no escritas son frecuentemente reforzadas por la creencia de que son una parte esencial de una cultura militar que es vital para el éxito en combate, un fuerte imperativo para quienes creen que probablemente hayan de enfrentarse a la prueba de la batalla. La aplicación de estas normas culturales son unos fuertes elementos disuasorios para los informantes. Esto sólo se puede mitigar mediante la creación de confianza entre el sistema central de personal y los mandos; es decir, la parte “operativa” de las fuerzas armadas debe creer

que el sistema de gestión de personal apoya la meta de la victoria en la batalla, más que la perfección administrativa. La distribución regular de información relevante vía mensaje, conferencias de los mandos, y rotación de personal operativo en el sistema de gestión de personal, puede ayudar a convencer a los mandos de que sean actores constructivos en el más amplio sistema de personal, en lugar de sólo centrarse en la protección de sus propias prerrogativas.

Merece la pena mencionar dos aspectos adicionales de la transparencia. El primero es la necesidad de asegurar la claridad y la comprensión amplia de los requisitos del personal para garantizar que todos los elementos del sistema de personal comparten una visión común. El segundo es la necesidad de transparencia para los militares. Los militares deben tener total acceso a su expediente y estar en condiciones de disputar y cambiar partes que sean erróneas o que sientan que no representan con exactitud sus servicios. Asimismo, los subordinados deben ser completamente informados de las evaluaciones de los jefes, y se les debe permitir hacer una declaración escrita o apelar la evaluación. Por último, se deben publicar los resultados de las decisiones administrativas que afecten a grandes grupos de militares; por ejemplo, los resultados de las juntas para ascensos, o la lista de oficiales que esperan vivienda (y su puesto en espera). La implementación de estas listas también debe estar a disposición del público.

Fiscalización

Tres niveles de responsabilidad son de interés específico para las cuestiones de personal. Primero está la fiscalización, por parte de los mandos y los supervisores, de la administración central de personal sobre la ejecución de su papel en el sistema de personal. En segundo lugar la fiscalización, por parte del gerente central de personal, de los ejecutivos civiles nombrados políticamente responsables del organismo de defensa. En tercer lugar está la responsabilidad de los ejecutivos ante el parlamento y el público.

La particular naturaleza de los problemas relativos al personal requiere un tratamiento de los matices, y buen juicio en el tratamiento de situaciones concretas. La práctica indica que los supervisores que están en contacto regular con la persona se encuentran en la mejor posición para hacer juicios subjetivos. Así, aunque se pueda someter esas decisiones a la revisión de una autoridad superior, esto no necesariamente aumenta la objetividad. Si no existen mecanismos para aportar nueva información al proceso de revisión, esa revisión puede actuar más bien como una posibilidad más de que se tomen decisiones subjetivas, y bajo condiciones en las que quien lleva a cabo la revisión está aislado de los resultados prácticos del problema. Es importante, por tanto, que las administraciones centrales de personal reduzcan al mínimo el número de decisiones de los jefes que estén sujetas a una revisión automática; es más, deben requerir informes automáticos y seguir la tendencia general para garantizar una aplicación coherente de las normas y del buen juicio.

Por ejemplo, los mandos son quienes tienen la autoridad legal de la decisión final sobre las solicitudes de tiempo libre (vacaciones); la revisión por parte un nivel superior sólo debería ser automática en casos donde la negación de un permiso diera lugar a resultados negativos (p. ej., seis meses sin permiso, pérdida del permiso de salida anual, etc.).

Sin embargo, rastreando todos los datos, la administración central puede garantizar que el criterio del mando se aplica equitativamente buscando anomalías estadísticas, como puede ser una excesiva pérdida de permisos por personas o jefes concretos.

Asimismo, se recomienda que los ejecutivos de alto nivel supervisen a un nivel global, más que los casos de gestión de personas concretas. Un primer objetivo debe ser dirigir y garantizar la integridad de los sistemas de gestión de planeamiento y de personal. Los medios principales incluyen la validación de requisitos, la emisión de directivas de planeamiento, y emitir instrucciones para las juntas de selección. También es importante revisar cuidadosamente los resultados de los programas de un personal concreto, para comprobar si están teniendo el efecto deseado. Por supuesto, los ejecutivos de alto nivel deben revisar las decisiones sobre un personal concreto con una alta visibilidad (y potencialmente, alto riesgo de corrupción), así como llevar a cabo comprobaciones para verificar la integridad del sistema.

Un momento clave para influir en las decisiones individuales es la selección del cuadro civil y militar de alto nivel. Una buena práctica será la aplicación de un criterio político a la creación (o confirmación) de una selección concreta extraída de un grupo de candidatos que ya hayan sido nombrados por profesionales militares o por juntas de servicio civil, para ser calificados.

Los cargos de libre designación deben responder ante el gobierno y la asamblea legislativa. Sus facultades legales deben incluir la aprobación de los informes de las juntas de promoción o de selección, así como la aprobación individual para el cuadro superior de mando. La asamblea legislativa también debe garantizar un marco legal claro con respecto a los derechos humanos, y a las condiciones de los puestos de trabajo en las fuerzas armadas. Un defensor del pueblo debe encargarse de garantizar que se respeten los derechos.

Consideraciones Finales

La corrupción en el área de personal puede socavar considerablemente los resultados de la defensa, y de la seguridad nacional, en favor de beneficios personales. Dados los enormes recursos y el tiempo invertido en personal, décadas en el caso de los altos mandos y de los expertos técnicos, el daño puede ser grave y duradero. Tal corrupción puede llegar a arraigarse, hacerse sistémica y perpetuarse como quienes habiendo sido pagados o habiendo manejado los hilos para subir insisten en que las generaciones futuras sigan el mismo camino. El resultado puede ser la creación de un “sistema en la sombra” basado en los contactos personales, la lealtad y la corrupción, vinculada a menudo, a través de oficiales retirados y sus familias, a los sistemas de clan más amplios dentro del estado. Esto subvierte la cadena normal de mando, y socava los valores militares como los riesgos compartidos, el ascenso por méritos y la voluntad de sacrificar el beneficio personal en aras de objetivos superiores.

Es necesario dedicar esfuerzos a la lucha contra la corrupción en los sistemas de personal, y evitar, o invertir, el daño a la capacidad de defensa y al espíritu militar. Los esfuerzos realizados requieren la atención de los altos dirigentes, así como un personal de-

dicado. Este personal puede ser poco numeroso si es profesional, se le otorgan facultades, y con acceso directo al jefe superior responsable.

Por supuesto, una tarea clave de este personal será la de identificar y contrarrestar los riesgos específicos de corrupción, y las argucias en el sistema de gestión de personal. Pero ello no debe distraerle del objetivo principal: fomentar la integridad, la transparencia y la fiscalización de los procesos de toma de decisiones claves. Esto se facilitará mediante la implementación de un sistema que armonice la política central, la toma de decisiones y la supervisión, con el criterio y la iniciativa de los mandos. Los criterios para el ingreso y la toma de decisiones deben ser transparentes. La información debe estar a disposición de todas las partes interesadas (dentro de los límites de la privacidad) y deben existir medidas para asegurar su exactitud. Debe haber claridad sobre quién es responsable de las decisiones y ante quién es responsable. Tal vez lo más importante, centrándonos en un conjunto de requisitos que reflejen una visión y unos valores militares comunes, la corrupción puede hacerse repugnante mostrando lo que es, un componente clave de un posible fracaso militar.

Capítulo 6

Elaboración del Presupuesto de Defensa y Gestión Financiera

La elaboración del presupuesto de defensa es el proceso de asignación de recursos financieros para las actividades de la defensa. Es un proceso integral que incluye el planeamiento, la ejecución, el informe, y la auditoría. Una elaboración transparente del presupuesto de defensa, y una gestión económica fiscalizable, son clave para garantizar la integridad de todas las actividades de defensa y reducir la posibilidad de corrupción. Una gestión financiera no transparente en defensa, combinada con una falta de fiscalización es un poderoso facilitador de prácticas corruptas. Aunque no haya casos evidentes de corrupción, un mal planeamiento, una desconexión entre el diseño de políticas, del planeamiento, y de la elaboración del presupuesto, y un pobre control de los gastos mina seriamente el rendimiento en el sector de la defensa y desmotiva tanto al personal militar como al civil.

Este capítulo se centra en los principios de la elaboración de presupuestos y en asuntos del proceso. De interés clave es cómo promover la integridad en el mismo. Los papeles del parlamento, la auditoría, la sociedad y otros actores en el proceso se examinan en los respectivos capítulos en la parte III de este compendio.

Principios y Requisitos

La gestión presupuestaria y financiera en defensa es un reflejo de los procedimientos y prácticas utilizadas en el sector público. Por consiguiente, el análisis de los factores que facilitan la corrupción en defensa, relativos a la gestión financiera, puede comenzar con un análisis de la implementación de los principios clave de una buena gestión presupuestaria en el sector público, presentado en El Cuadro 6.1. Aunque el mandato del Banco Mundial no cubre la seguridad y la defensa, estos principios se aplican igualmente a la gestión presupuestaria y financiera en el sector de defensa.

En la idea moderna de la gestión presupuestaria de defensa, la asignación de dinero, y, respectivamente, de personas, materiales e infraestructura, a actividades de defensa facilita en gran medida el logro de los objetivos de seguridad y defensa, y la implementación de la estrategia militar. En palabras del antiguo Presidente de EEUU Harry S. Truman, "estrategia, programas y presupuesto son todos los aspectos de las mismas decisiones básicas."¹

¹ *Public Papers of Presidents of the USA, Harry Truman, 1945* (Washington, DC: US Government Printing Office, 1961), 551.

Cuadro 6.1. Principios Clave de una Buena Gestión Presupuestaria en el Sector Público

El Banco Mundial define los siguientes principios clave de una buena gestión presupuestaria y financiera, plenamente aplicable a la gestión del presupuesto de defensa:

- *Amplitud*: el presupuesto debe abarcar todas las operaciones fiscales;
- *Disciplina*: La toma de decisiones debe ser prudente ante la realidad de los recursos a medio plazo; el presupuesto debe absorber sólo los recursos necesarios para implementar las políticas del gobierno; y las asignaciones presupuestarias deben atenerse a aquellas;
- *Legitimidad*: Los políticos que pueden cambiar las políticas durante su implementación deben participar en su formulación, y de acuerdo a la política original;
- *Flexibilidad*: Las decisiones deben tener en cuenta toda la información importante disponible;
- *Previsibilidad*: Debe existir estabilidad en la macropolítica y en la política estratégica, y en la financiación de la política vigente;
- *Exposición*: Durante el planeamiento presupuestario, todos los sectores deben competir en igualdad de condiciones para su financiación;
- *Honestidad*: El presupuesto debe provenir de pronósticos imparciales sobre los ingresos y los gastos;
- *Información*: Una referencia de gastos totales a medio plazo con la que se pueda medir el impacto presupuestario de la política de cambios, y se pueda disponer de información precisa sobre costos, productos y resultados;
- *Transparencia*: Quienes toman decisiones deben tener delante todos los temas e información importantes cuando lo hacen, y estas decisiones y sus fundamentos deben comunicarse al público;
- *Fiscalización*: Quienes toman las decisiones son responsables del ejercicio de la autoridad de que se les dota.

Fuente: Banco Mundial, *Public Expenditure Management Handbook* (Washington, DC: The World Bank, 1998), 1–2.

No siempre ha sido este el caso. En los sistemas de gestión de presupuestos *de cámara* y de contabilidad, introducidos en Europa a finales de la edad media, el soberano gasta una cierta cantidad de dinero durante un año fiscal y, aunque el gasto está controlado, no hay ninguna evaluación rigurosa de los resultados. Estos sistemas también son conocidos como sistemas de gestión presupuestaria y financiera “orientados a los ingresos,” y en muchos países todavía sirven para administrar las finanzas de la defensa. Los parlamentos votan una propuesta de presupuesto del gobierno expresada en dinero para gastar, por ejemplo, en personal militar y civil, operaciones y mantenimiento, inversiones de capital, e investigación y desarrollo. En la práctica, y aún con mucho mayor nivel de detalle, la presentación del presupuesto de defensa propuesto solo, no ayuda a que se entienda la vinculación entre los objetivos de la política y las peticiones de presupuesto.

A su vez, el disponer de vínculos claros y evaluables entre los objetivos, la estrategia y la implementación, es indispensable para la evaluación de los resultados y del rendimiento. El Cuadro 6.2 presenta los aspectos fundamentales del rendimiento en la evaluación de los sistemas y prácticas de la gestión financiera pública.

Integridad del Proceso

A diferencia de la gestión presupuestaria “orientada a los ingresos,” se emplean los sistemas “orientados a la producción” y al “resultado” para transformar los objetivos de seguridad y defensa en requisitos de capacidad y sus programas respectivos, y más tarde en solicitudes de presupuesto. El sistema más conocido de este tipo es el Sistema de Planeamiento, Programación, y Presupuesto (PPBS), del Departamento de Defensa de EEUU, instituido a principios de la década de 1960 por Comptroller Charles J. Hitch, del DdD, bajo la dirección del entonces Secretario de Defensa Robert S. McNamara. Muchos países, en particular los de Europa Central y Oriental, y antiguas repúblicas soviéticas en su transición postcomunista, intentan copiar, o adaptar, el PPBS de EEUU como la mejor herramienta para la gestión eficaz y eficiente de sus organismos de defensa, y como base para un control democrático eficaz de la defensa.

Sistemas como el PPBS mantienen un vínculo transparente entre los objetivos y los presupuestos de defensa, así como entre los planes y programas a medio y largo plazo y las actividades actuales. Quienes toman las decisiones, tanto en el ejecutivo como en el

Cuadro 6.2. Aspectos Críticos en la Medición del Rendimiento de la Gestión Financiera Pública

La iniciativa de Fiscalización del Gasto Público y de las Finanzas (PEFA) del Banco Mundial ha identificado seis aspectos críticos del rendimiento de un sistema Marco para la Medición del Rendimiento, transparente y ordenado, como sigue:

1. *Credibilidad del presupuesto*: El presupuesto es realista y se implementa según lo previsto;
2. *Amplitud y transparencia*: El presupuesto y el control del riesgo fiscal son detallados, y la información fiscal y presupuestaria es accesible al público;
3. *Gestión presupuestaria basada en la política*: El presupuesto se ha preparado con el debido respeto a la política del gobierno;
4. *Previsibilidad y control de la ejecución del presupuesto*: el presupuesto es implementado de un modo ordenado y previsible, y existen acuerdos para el ejercicio del control y de la administración en el uso de fondos públicos;
5. *Contabilidad, registro e información*: Se lleva a cabo un adecuado registro e información, mantenidos y difundidos para cumplir el propósito del control de la toma de decisiones, de la gestión y de la elaboración de informes;
6. *Auditoría y control externo*: Funcionan por parte del ejecutivo los acuerdos para el control y el seguimiento de las finanzas públicas.

Fuente: Banco Mundial, *Public Financial Management: Performance Measurement Framework* (Washington, DC: PEFA Secretariat, Junio 2005), 2.

legislativo, pueden entender cuál sería el efecto de una decisión determinada en el sentido de una asignación completa a la defensa y su distribución entre sus actividades, o sus programas, sobre la posibilidad de cumplir los objetivos de la defensa y, respectivamente, sobre los riesgos para la seguridad del país. Estos sistemas también sirven para proporcionar flexibilidad presupuestaria ante un cambio de condiciones, conservando la transparencia y la fiscalización.

Sin embargo, el PPBS, en sí mismo un poderoso mecanismo de apoyo a la decisión, no garantiza la integridad del ciclo completo de la gestión de defensa. Para ese propósito debe ser complementado con buenos acuerdos para el control de la ejecución presupuestaria, la fiscalización, la evaluación y los mecanismos de auditoría. Así pues, recientemente el DdD de los EEUU añadió explícitamente las fases de Ejecución y Evaluación al "PPB", y actualmente se utiliza el término sistema PPBEA. El PPBEA mantiene un amplio control de los ingresos y de la legalidad, y de la eficiencia y eficacia de la gestión.²

Algunos países hacen referencia a la necesidad de armonizar los objetivos de defensa, la estrategia, los planes y los resultados de la implementación, y los mantienen alineados, en un entorno cambiante, como una *gestión estratégica de la defensa*. El Cuadro 6.3 presenta un ejemplo nacional de cómo se ajusta la gestión presupuestaria y financiera de la defensa en un marco estratégico de la gestión, que garantiza la orientación, la transparencia, y la credibilidad política, y el control interno y externo en un ambiente dinámico de la planificación y la ejecución.³

También es importante para preservar la integridad del proceso de elaboración del presupuesto en unas circunstancias cambiantes, en particular cuando los países tienen una perspectiva presupuestaria más larga, por ejemplo, como la perspectiva de cuatro años en el ejemplo del Reino Unido presentado en El Cuadro 6.4, combinado con la delegación de autoridad para la ejecución del presupuesto.

El *establishment* de defensa de Holanda, por ejemplo, dispone de un mecanismo listo para hacer ajustes a corto plazo cuando se requieren urgentemente determinadas capacidades en el proceso operativo diario, la llamada adquisición por la vía rápida. Estos son normalmente relativamente pequeños programas, y están bajo la autoridad del gestor del presupuesto. Esto se puede dar en un sistema de planeamiento que sea suficientemente sólido para generar planes realistas, y suficientemente flexible para adaptarse a circunstancias imprevistas. En cualquier caso, dichos gastos de presupuesto deben estar sujetos a un escrutinio interno y externo permanente, y a acuerdos sobre auditorías, sin que importe el nivel de urgencia o de secreto de la solicitud.

² Francois Melese, "Instruments for Measuring Accountability, Transparency and Control of Expenditures in the Security and Defence Sector," presentación en la conferencia OTAN-RACVIAC sobre *Better Management of Defence Resources, Including Building Integrity in the Armed Forces*, Zagreb, Croatia (14-16 Septiembre 2009).

³ Este es un ejemplo de enfoque del proceso de mejora de la gestión presupuestaria y financiera de defensa. Para un ejemplo de apoyo a cambios organizativos ver Cuadro 17.1.

Cuadro 6.3. La Gestión Financiera en el Marco de la Gestión Estratégica de la Defensa

Para mantener la credibilidad, la transparencia, y la orientación política de los planes, presupuestos y auditorías, el Ministerio de Defensa de Bulgaria se encuentra en proceso de implementar un nuevo marco de gestión integral estratégico de la defensa. Se centra en cinco procesos básicos:

1. Revisión de la política de defensa;
2. Dirección política;
3. Revisión de los requisitos de capacidades;
4. Disposición de capacidades;
5. Evaluación de la actuación y de los resultados.

Al comienzo del periodo de cada nuevo gobierno se lleva a cabo una revisión de la política de defensa, cuyo resultado es la publicación de un Libro Blanco de la Defensa, presentado también al Parlamento. La revisión se puede realizar durante este ciclo regular, dados los sensibles cambios en el ámbito de la defensa, p. ej., durante una crisis económica y financiera (o, en un país socio que desee unirse a la OTAN, tras una invitación de la Alianza).

El ministro de defensa emite directivas políticas y de planeamiento al principio de cada ciclo anual de planeamiento, y también cuando las evaluaciones dentro del ejercicio presupuestario señalan la necesidad de realinear los objetivos, los planes y las restricciones de recursos.

La revisión de los requisitos de capacidades se realiza bianualmente, en coordinación con los procesos de planeamiento de defensa de la OTAN y la UE. El resultado es una decisión integral y realista sobre el conjunto de las futuras capacidades de defensa. Algunos subconjuntos de este grupo son asignados como objetivos de capacidad a los gestores de programas, que deben cumplir mediante el siguiente proceso central.

El proceso de la disposición de capacidades incluye la *programación, el planeamiento a corto plazo y la implementación*. Los programas de defensa especifican cómo se alcanzarán en los años futuros los objetivos de capacidad asignados. Una vez se haya tomado la decisión de los programas, los primeros uno o dos años de estos se detallarán más a fondo junto a los componentes de capacidad(o tipos de recursos), p. ej., en un presupuesto de defensa, el plan de adquisiciones, los planes de reclutamiento, la formación, el desarrollo de infraestructuras, etc. Todos estos planes se implementan a continuación dentro del ejercicio presupuestario.

El proceso de evaluación se utiliza para comprobar la legalidad de los gastos realizados, medir el comportamiento y los resultados, y evaluar los resultados de todas las actividades de la defensa. Se lleva a cabo cada cuatro meses, e incluye una revisión de los supuestos del planeamiento. Proporciona retroalimentación a la jefatura política y también puede dar como resultado una recomendación para realinear los objetivos, las estrategias y las restricciones, mediante una revisión tanto de los planes como de los programas o, si los supuestos en el planeamiento han cambiado sustancialmente, una revisión de los requisitos de capacidad, o incluso de la política de defensa del país.

Este enfoque se basa en experiencias anteriores del MdD y en lecciones aprendidas en la aplicación de un sistema de Planeamiento, Programación y Gestión Presupuestaria. Sigue manteniendo la gestión presupuestaria basada en la política, y añade varias características esenciales: (1) Instituye la comprensión de las capacidades de defensa como el fruto de todas las actividades de gestión de la defensa, incluyendo la gestión financiera y la medida principal

en la evaluación de la actuación y los resultados; (2) Al control financiero, añade evaluación periódica de la eficiencia y eficacia; y (3) Permite a los políticos equilibrar los objetivos de la defensa, los planes y los recursos y, más importante, mantener éstos alineadas bajo circunstancias cambiantes.

La introducción de este enfoque de la gestión estratégica permite una mejora cualitativa de la credibilidad del presupuesto de defensa, aumenta la previsibilidad y el control en la ejecución del presupuesto, ayuda al escrutinio y a la auditoría externos, y facilita la mejora continua de los procesos comerciales y de los métodos de planeamiento.

Fuentes: Para detalles del proceso # 4, ver Todor Tagarev, "Introduction to Program-based Force Development" en *Defence Management: An Introduction* (Ginebra: DCAF, 2009), 75–92; Para políticas y prácticas de otros países en gestión estratégica de la defensa, el lector puede acudir a Stephan De Spiegeleire, et al., *Closing the Loop: Towards Strategic Defence Management* (The Hague: The Hague Centre for Strategic Studies, Abril 2009).

Delegación y Fiscalización

Una de las razones de la ineficacia de muchos sistemas de gestión presupuestaria es la centralización, no solo durante la fase de planeamiento sino también durante la de ejecución. La extrema centralización de los acuerdos para la toma de decisiones, tan típicos en el sistema de mando soviético, todavía influye en los estilos de gestión en el espacio postsoviético. En muchos casos es el ministro de defensa quien tiene que autorizar incluso gastos muy pequeños.

Tal centralización en sí mismo ralentiza el proceso de la toma de decisiones y deja poco tiempo para la consideración de alternativas. Aún más problemática es la pérdida de transparencia: mientras que las propuestas de gasto se dirigen hacia arriba a través de los niveles jerárquicos, siempre con la firma de la persona a cargo de cada unidad en el nivel respectivo de la organización de la defensa, no es difícil perder la pista de quién genera realmente la propuesta de gasto, y de cómo afecta a otras actividades de defensa.

Las organizaciones con una gestión eficiente tratan este problema mediante la delegación de autoridad y responsabilidad. El Cuadro 6.4 presenta un ejemplo de delegación, que va de la mano con el riguroso régimen de fiscalización, informes y auditorías.

Credibilidad y Amplitud

Para ser creíble, el presupuesto de defensa debe ser realista e implementado como se planeó. Para asegurar la credibilidad, el proceso de la gestión del presupuesto, y el presupuesto de defensa, deban ser completos y basados en datos e información fiables.

Se examina aquí la fiabilidad desde tres puntos de vista principales:

1. Una estimación preliminar de los costes de los proyectos y programas de la defensa, basada en una información estadística fiable o, si no se dispone de estas estadísticas, en rigurosos estudios comparativos de mercado. El uso regular de evaluaciones independientes, antes de la decisión de dedicar importantes recursos a un determinado programa o proyecto, puede ser un factor importante para la fiabilidad de todas las propuestas de presupuesto.

Cuadro 6.4. Delegación de Autoridad en los Responsables del Presupuesto, y su Fiscalización en el Ministerio de Defensa del Reino Unido

La mayoría de las actividades en el *establishment* de defensa del RU se gestionan a través de ocho responsables del Presupuesto de Alto Nivel (TLB). Los resultados que los responsables del TLB están obligados a entregar, así como los recursos con que cuentan, están establecidos en el Plan de Defensa.

El vicesecretario permanente del MdD otorga a cada responsable del TLB amplias facultades delegadas sobre el personal, las infraestructuras y el presupuesto. Cada responsable del TLB tiene un Acuerdo de Servicio de Entrega, con el vicesecretario permanente y el jefe del estado mayor de la defensa, que especifica:

- Los resultados que se requieren del TLB;
- Los recursos que se proporcionan para entregar esos productos; y
- La autoridad económica, personal, comercial, y otras, delegadas al titular de la TLB.

El acuerdo incluye también los objetivos de rendimiento del TLB, que derivan de los objetivos del Plan de Defensa.

Los responsables del TLB lo son de gestionar el trabajo de sus organismos, incluyendo la actuación de las unidades y agencias de su incumbencia subordinadas. Los jefes ejecutivos de estas unidades y agencias reciben la apropiada autoridad delegada, y rinden cuentas al titular de la TLB sobre el empleo de sus recursos.

Los responsables del TLB siguen rindiendo cuentas al secretario permanente y al jefe del estado mayor de la defensa, a través de la Junta de Defensa, con la presentación de sus resultados y del empleo de su recursos, mientras que el secretario permanente, como funcionario contable del departamento, es personalmente responsable ante el Parlamento del empleo económico, eficiente y eficaz, de los recursos de la defensa, de una administración prudente, y de la regularidad y corrección de los gastos de defensa.

Para combinar la delegación de autoridad y la fiscalización, el Ministerio de Defensa del Reino Unido aplica un enfoque conocido como *Balanced Scorecard*. Se trata de un sistema de gestión y planeamiento estratégico para armonizar las actividades empresariales, a todos los niveles, con la visión y la estrategia de la organización, mostrar los objetivos y las medidas, mejorar las comunicaciones internas y externas de las comunicaciones, y supervisar las actuaciones del organismo con vista a los objetivos estratégicos.

Fuentes: Ministerio de Defensa del RU, *How Defence works. Defence Framework* (London: Ministry of Defence, 2009); UK Ministry of Defence, *Defence Plan 2007* (London: Ministry of Defence, 2007).

2. Una contabilidad adecuada. El sistema de contabilidad también es integral, oportuno y sujeto a auditorías regulares.
3. Un conocimiento de los riesgos asociados a la implementación de todos los principales programas o proyectos, y unos procedimientos e instrumentos adecuados para la gestión del riesgo.

Los tres siguientes aspectos de la exhaustividad del presupuesto de defensa son la clave para asegurar la credibilidad:

1. *Quienes hacen los planes del presupuesto abarcan todas las operaciones fiscales y todas las actividades del establishment de la defensa.* No se hace ni se paga nada fuera del presupuesto de defensa. En caso de que el organismo de defensa se involucre en actividades económicas, o se le permita cobrar a clientes por determinados servicios, todas las transacciones correspondientes son cubiertas por los procedimientos de la gestión del presupuesto. Incluye transacciones internacionales y transferencias de un ejercicio presupuestario a otro, así como eventuales reembolsos por los gastos de defensa.
2. *El proceso de gestión del presupuesto se examina integralmente,* como un proceso constante que comienza con la formulación de los objetivos políticos, a través de los requisitos y programas de la defensa, siempre conectado a la ejecución del presupuesto, informando y auditando los informes. En todo momento se preserva la integridad de este proceso.
3. *Los procesos de planeamiento, en varias de sus fases, incluyen un examen de las alternativas.* Los responsables del planeamiento buscan acomodo a todas las soluciones posibles o, cuando esto no es posible debido a una limitada capacidad analítica, evalúan aún dos o más soluciones alternativas, cualitativamente diferentes, para el requisito en estudio.

Una auditoría exhaustiva de la aplicación y de los resultados aporta lecciones importantes, y facilita la mejora de la gestión del presupuesto y la gestión financiera de la defensa. Auditorías previas de determinados temas, llevadas a cabo por personas no directamente involucradas en el proceso de planeamiento, antes de que se comprometan recursos importantes, se consideran también una herramienta importante para el fomento de la integridad y la reducción de la potencial corrupción en defensa.⁴

La Transparencia en un Marco Internacional

En las últimas décadas, se ha visto la transparencia de la gestión presupuestaria y de los presupuestos como una importante medida para el fomento de la confianza y la seguridad. No en vano, una de las primeras iniciativas del Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental, lanzada después del final de las guerras en la década de los 90 en la antigua Yugoslavia, fue la Iniciativa de Transparencia del Presupuesto (BTI). Se presenta brevemente en El Cuadro 6.5.

Uno de los objetivos de la iniciativa era el intercambio de información sobre el proceso de gestión de la defensa y su justificación, así como sobre los presupuestos de defensa. Durante muchos años, los libros bianuales, publicados por el secretariado de la iniciativa

⁴ Valeri Ratchev, "Effective Defence Policy through Integrated Management, Transparency, and Accountability," en *Integrity in Defence: Effective, Transparent and Accountable Management* (Sofia: Euro-Atlantic Education Initiative, 2009), 1–94.

se usaron, como las fuentes más completas y autorizadas de información sobre el presupuesto militar, por los países de Europa Sudoriental, fácilmente accesibles al público.⁵

El segundo objetivo fue identificar las buenas prácticas de países que se enfrenten a retos similares, y promover la buena gobernanza en defensa. Una de las herramientas para identificar y difundir buenas prácticas en la gestión presupuestaria de defensa fue la adopción de una metodología común. La metodología, aprobada oficialmente en 2003, consta de un punto de referencia, un cuestionario y un proceso para identificar las áreas donde la mejora sea más necesaria, y las fuentes de asesoramiento. El punto de referencia se presenta en la siguiente sección.

La aplicación de este enfoque en un escenario regional o en otro multinacional supone inspeccionar y presionar para la difusión de la información del presupuesto, compartir la experiencia presupuestaria, e invertir en mejoras. Hay evidencias prácticas de que ese enfoque multinacional sirve como un facilitador eficaz en la introducción de buenas prácticas en la gestión presupuestaria de defensa, y en la gestión financiera. También es considerado como un campo prometedor en el aumento de la integridad y en la reducción de la potencial corrupción en defensa.

Cuadro 6.5. Ejemplo de un Enfoque Regional para el Impulso de la Transparencia en la Gestión Presupuestaria de Defensa

Durante la década de los 90, la región sudoriental de Europa (SEE) estuvo en crisis. Los países SEE sufrieron una guerra y un conflicto, padeciendo al mismo tiempo los problemas de la transición a las economías de mercado. Con el final de los conflictos calientes, las transformaciones democráticas llevaron a una fundamental reestructuración de las fuerzas armadas, cambiando el rol de los militares en los sistemas políticos nacionales. Todos los países SEE se embarcaron en el proceso de establecimiento de un control democrático eficaz sobre las fuerzas armadas, animados a establecer prácticas de transparencia y fiscalización a través del gobierno, incluido el área de defensa.

Así pues, una de las primeras iniciativas del Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental apuntó a promover la transparencia de la gestión presupuestaria de la defensa; transparencia entendida tanto en términos de disponibilidad de información sobre los presupuestos y la ejecución del presupuesto, como en términos de un proceso abierto de toma de decisiones orientado políticamente, y abierto a una apropiada participación social. Sobreentendiendo que la gestión del presupuesto militar está en el centro del control democrático de las fuerzas armadas y de una estabilidad regional integral, la Iniciativa de Transparencia Presupuestaria (BTI) del Pacto de Estabilidad tiene como objetivo promover la transparencia nacional e internacional de los presupuestos de defensa, y del proceso presupuestario, en todo el sureste de Europa, y alentar las buenas prácticas en la toma de decisiones en defensa (políticas, planeamiento, programas y gestión presupuestaria), con especial referencia a la fiscalización.

⁵ Secretaría de la Iniciativa de Transparencia del Presupuesto, *Yearbook on Defence Spending in South-Eastern Europe – 2001* (Sofía: Budget Transparency Initiative Secretariat, 2002).

Punto de Referencia de un Proceso Presupuestario en Europa Sudoriental

La metodología para evaluar la transparencia de la gestión presupuestaria en los países de Europa Sudoriental concebía la comparación de propuestas concretas y prácticas con un sistema idealizado, que servía como punto de referencia.⁶ Tal sistema no existe necesariamente. El sistema de gestión presupuestaria que se describe a continuación se puede considerar “el mejor” en lo que se refiere a eficacia, transparencia y fiscalización de una “buena gobernanza,” y no tiene en cuenta las preocupaciones, algunas veces legítimas, en cuanto a la sensibilidad de la información, el secreto, y la limitación en el acceso a la información.

El punto de referencia se describe en cinco grandes categorías de criterios de evaluación: (1) orientación del objetivo del proceso de gestión presupuestaria; (2) alcance y eficacia del proceso de planeamiento presupuestario (3) ejecución del presupuesto y un control eficaz; (4) transparencia de la gestión presupuestaria y de los presupuestos; y (5) garantía de integridad de la gestión presupuestaria de defensa.

1. La Gestión Presupuestaria Militar como Componente Esencial de la Política de Seguridad y Defensa

a. *Objetivos, visión, estrategia*

La gestión presupuestaria militar es un proceso integrado en la estructura del planeamiento de defensa, que garantiza la aplicación de una política de defensa claramente establecida en el medio y largo plazo. El país ha establecido claramente los objetivos de la política de seguridad y defensa en un pequeño número de actos legislativos, con una aparente interrelación entre ellos. Hay una estrategia integral para alcanzar los objetivos de la política de seguridad y defensa, es decir, unirse a una alianza. Esta estrategia, elaborada en un acto legislativo, es considerada realista. El país tiene una perspectiva de diez o más años de la estructura de su fuerza. La visión es factible y suficientemente elaborada para dirigir la R&D, el desarrollo de tecnología y las políticas de adquisición. Su aplicación está respaldada por un plan de desarrollo de la fuerza cuantificado grosso modo a largo plazo. La perspectiva y el plan a largo plazo son aprobados tanto por el gobierno como por la asamblea legislativa.

b. *Enfoque programático*

El país dispone de un proceso para el desarrollo de un plan a medio plazo, o un programa de defensa,⁷ diseñado para alcanzar los objetivos marcados por la política de

⁶ La metodología, incluyendo el punto de referencia y el cuestionario, se presenta detalladamente en “A Means of Comparing Military Budgeting Processes in South East Europe,” de Todor Tagarev, *Information & Security: An International Journal* 11 (2003): 95–135.

⁷ Por ejemplo, los EEUU usan el término *Programa de Defensa para los Años Futuros (FYDP)*. Un número de países de la Europa Sudoriental han aceptado también el término *programa* para indicar un *plan a medio plazo de restricción de recursos para el desarrollo de la defensa y de las fuerzas armadas*.

defensa. El programa de defensa y sus componentes están claramente diseñados para cumplir los objetivos de la política. Incorporan diversos requisitos, como, por ejemplo, el planeamiento de la defensa nacional y el aliado. El programa de defensa incluye también programas y proyectos considerados de máxima prioridad como objetivos políticos. De manera integral, cubre todas las actividades de la defensa y los costes, incluyendo el personal, las operaciones y el mantenimiento, las adquisiciones, el empleo, la formación y el entrenamiento, la investigación y el desarrollo tecnológico, etc. El programa de defensa está limitado por los recursos con que se espera contar. Ello restringe además otros requisitos de recursos de la defensa propuestos, por ejemplo, por los programas de adquisiciones o por los planes operativos. Incluye opciones alternativas que reflejan perfectamente las contingencias descritas. El programa de defensa incorpora eficazmente indicadores del rendimiento. El nivel de detalle para el primer año⁸ de planeamiento del programa de defensa es suficiente como para permitir su conversión exacta en un plan de presupuesto.

c. Defence and force planning risks

Se conoce perfectamente el nivel de riesgo asociado a la estructura de fuerzas presupuestada, y a la situación de la defensa, a corto y medio plazo.⁹ El país dispone de la metodología para evaluar los riesgos asociados a la defensa y al planeamiento de la fuerza, metodología adecuada a las necesidades del país. Ha establecido procedimientos para desarrollar escenarios para la implementación de la fuerza, evaluar la probabilidad de que se dé cada escenario bajo supuestos fijados con claridad, simular el funcionamiento de las fuerzas previstas, analizar los resultados de la simulación, y deducir el riesgo. Por otro lado, la evaluación del riesgo se apoya en las herramientas pertinentes, al mismo tiempo que los expertos involucrados poseen los conocimientos y la experiencia necesarios. Por último, la evaluación del riesgo se incorpora total y eficazmente al ciclo de planeamiento de la defensa y de la fuerza.

d. Gestión del presupuesto militar orientado al objetivo

El procedimiento de elaboración del presupuesto se orienta claramente a reflejar en los presupuestos los objetivos políticos concretos y las decisiones del programa. Permite la inclusión eficaz de las decisiones políticas y del programa en los presupuestos.

2. Planeamiento del presupuesto

a. Planeamiento del presupuesto militar

Los papeles y las responsabilidades de la rama ejecutiva, y entre las distintas ramas del poder, en cuanto a la elaboración del presupuesto militar son muy claras. Se apli-

⁸ O los dos primeros años de planeamiento, en el caso de que el país en cuestión no disponga de un presupuesto a dos años.

⁹ Para profundizar sobre los riesgos del planeamiento, el lector puede acudir a *Defence Management: An Introduction* de Hari Bucur-Marcu, Philipp Fluri, Todor Tagarev, eds., (Ginebra: DCAF, 2009), 67–71, www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?ord279=title&q279=management&lng=en&id=105077&nav1=5.

can a la distribución de roles y responsabilidades entre el poder ejecutivo, la asamblea legislativa, y el jefe del estado (comandante supremo); entre las altas autoridades militares, los funcionarios civiles del Ministerio de Defensa (MdD), y el Ministerio de Economía; y a las funciones y responsabilidades del sector público, organizaciones comerciales y grupos de presión, particularmente las relaciones entre las organizaciones ejecutivas y comerciales pertenecientes al MdD o a otras agencias gubernamentales.

b. Flexibilidad

Las funciones y responsabilidades en los aspectos claves del presupuesto militar se definen mediante legislación, reglamentos e instrucciones de carácter integral, cubiertos por una ley de presupuestos. Los ejecutivos disponen de un cierto grado de flexibilidad en el gasto de fondos públicos. Los programas y el presupuesto pueden cambiarse respecto al planeamiento regular. No obstante, las facultades discrecionales de los ejecutivos están claramente descritas en la legislación. Las cláusulas sobre contingencias o reservas de la ley de presupuestos especifican condiciones claras y estrictas para el uso de fondos. Los informes ejecutivos sobre el gasto de los fondos de contingencias se auditan independientemente.

c. Presupuestos militares

De una manera integral, el presupuesto militar cubre la financiación (subsidios e “ingresos” / “salarios”) y los gastos. Integral, con fuentes claramente definidas y un objetivo bien elaborado, el presupuesto militar representa el subsidio del presupuesto del estado al Ministerio de Defensa; los subsidios del presupuesto del estado a otras organizaciones que llevan a cabo actividades de defensa o relacionadas con la defensa, a saber, mantenimiento de las reservas para tiempo de guerra; la financiación proveniente de otros programas nacionales, es decir, para preparación para entrada en la OTAN; la financiación a través de programas internacionales y bilaterales (con reglas claras para el uso de fondos reembolsados); los ingresos por ventas de equipo excedente, infraestructura, etc.; y los ingresos provenientes de los beneficios de organizaciones comerciales y de organizaciones suministradoras de bienes y servicios a organizaciones externas, cuando el MdD es propietario o tiene una participación en estas organizaciones.

El país tiene la capacidad, metodología, conocimientos adecuados y personal capacitado para hacer una estimación precisa de los gastos futuros de defensa, incluyendo los gastos conforme a las *Normas de las Naciones Unidas para la Información Estandarizada sobre Gastos Militares*, impuestos, costes de seguros sociales y médicos, costes del retiro y de la adaptación social del personal militar retirado prematuramente, gastos de la utilización de sistemas de armas, equipos e infraestructura, costes para cubrir contratos anteriores y costes del servicio de préstamos, así como las cargas accidentales.

Los ingresos y los gastos se clasifican de acuerdo con las normas internacionales GFS¹⁰ y con las normas de Naciones Unidas. La información presupuestaria se presenta de forma que facilite el análisis político y promueva la fiscalización. El presupuesto militar se presenta en forma de asignaciones, aportando un detalle considerable. Proporciona una distribución detallada entre las organizaciones de defensa, así como entre los programas de defensa. En este último caso, el presupuesto presenta claramente los recursos asignados a la formación, mantenimiento, adquisiciones, investigación y desarrollo, etc., para cada programa y sus elementos.

3. Ejecución y Control del Presupuesto

a. Ejecución del presupuesto

El país dispone de un sistema de contabilidad integral que proporciona una base fiable para la evaluación de los pagos atrasados. El sistema contable tiene la capacidad de generar datos en todas las etapas de los “ingresos” y pagos de las asignaciones presupuestarias, así como de los organismos y programas.

Las normas sobre el personal, las operaciones y el mantenimiento, las adquisiciones y los reglamentos, y la I&D están estandarizadas y son accesibles a todas las partes interesadas. Hay normas claras sobre la discreción en el empleo y la paga, y se mantiene una contratación competitiva. Las normas de las licitaciones abiertas para las adquisiciones, la I&D y otros servicios de contratación son claras y completas, y el personal involucrado en su implementación está adecuadamente cualificado. Todas estas regulaciones se respetan completamente en la práctica.

b. Auditoría

El establishment de la defensa, y la rama ejecutiva, disponen de una gran capacidad de auditoría interna. Los procedimientos de auditoría interna son claros y están sujetos a un eficaz proceso de revisión por parte de auditores externos. Hay una gran capacidad de auditoría, tanto en lo que se refiere al cumplimiento financiero como a la eficacia del trabajo (auditorías de “calidad/precio”). Además, hay una gran capacidad para auditorías independientes como, por ejemplo, a través de la Oficina Auditora Nacional, que trabaja para la asamblea legislativa. Los requisitos y los procedimientos de una auditoría independiente están claramente fijados en la ley. Hay una gran capacidad independiente de auditorías en materia de cumplimiento financiero y de identificación del fraude / mala gestión de casos, así como de auditorías de “calidad/precio.” Think tanks independientes (universidades, institutos académicos y otras organizaciones no gubernamentales) complementan las auditorías “calidad/precio” en áreas de particular interés, como son los programas de modernización de la fuerza. Las organizaciones no gubernamentales poseen una notable capacidad y un buen historial de informes bien realizados. Sus informes han tenido una clara influencia en la toma de decisiones y en las actitudes sociales.

¹⁰ GFS o Government Finance Statistics. Los detalles sobre la clasificación de ONU están disponibles on-line en: <http://unstats.un.org/unsd/class/family/family2.asp?Cl=218>.

c. Información

El gobierno presenta con regularidad informes fiscales a la asamblea legislativa y al público. Se presenta un informe semestral a la asamblea sobre la evolución del presupuesto. Más frecuentemente, de forma trimestral y mensual, se publican otros informes. Los informes finales se presentan a la asamblea legislativa entre los seis meses y el final del año fiscal. Se acompañan de un análisis integral y profundo de los asuntos relativos a los programas de defensa importantes.¹¹

4. Transparencia de la Gestión Presupuestaria Militar

a. Transparencia del proceso de toma de decisiones

Todos los aspectos de la gestión del presupuesto militar (planeamiento, ejecución y evaluación de la implementación) son transparentes para quienes toman las decisiones y para el público. Todos los participantes en el proceso de elaboración del presupuesto, civiles y militares, ministros de defensa y de finanzas, consejos gubernamentales, la asamblea legislativa y sus comisiones, el jefe del estado, la oficina auditora, los grupos de presión, las organizaciones no gubernamentales con y sin fines de lucro, los medios de comunicación, y la sociedad en general, ejercen su influencia de acuerdo a reglas claras y con un completo conocimiento de todos los aspectos del proceso presupuestario militar, acatando los principios de la gobernanza democrática.

b. Disponibilidad de información

Las publicaciones sobre presupuestos militares y su información asociada, documentos importantes sobre política de seguridad y defensa, programas de defensa, implementación e informes de auditorías, etc., se ponen inmediatamente a disposición del público. También son públicas las reglas para la divulgación de los presupuestos militares y su información asociada. Están claramente definidas en la ley y dejan muy poco espacio al criterio de las agencias ejecutivas. El gobierno y las agencias respectivas están obligados por ley a publicar en detalle la información sobre los presupuestos militares, lo que permite un análisis riguroso por parte de cualquier observador bien informado. La información se ofrece en versión impresa y online, tanto en la lengua oficial como en otra de uso general, como puede ser el inglés. Además, los miembros del ejecutivo, como el ministro de defensa, están obligados por ley a responder por escrito a las solicitudes de información. Si una parte del documento es clasificada,¹² esa parte se elimina, proporcionando el resto del documento al organismo o persona solicitante.

¹¹ En Bulgaria, por ejemplo, el primer ministro está obligado legalmente a presentar a la asamblea legislativa el "Informe Anual sobre la Defensa y las Fuerzas Armadas." Aunque la ley no lo requiera explícitamente, se espera que el informe analice su comportamiento y lo relacione con los gastos reales de la defensa.

¹² No como norma general, sino basada en una decisión concreta de clasificación de una parte particular de la información.

Está inmediatamente disponible cualquier información adicional sobre el presupuesto, y sobre el resultado real o esperado de los dos años fiscales precedentes. También hay información adicional sobre las previsiones del presupuesto para los cinco o más años siguientes al año del presupuesto.

El país cumple los tratados internacionales y los acuerdos que exigen la divulgación de información sobre el presupuesto militar, como los acuerdos con las Naciones Unidas y la OSCE, y las iniciativas del Pacto de Estabilidad, que proporcionan puntualmente información completa y exacta.

5. Garantía de Integridad

La elaboración del presupuesto militar se basa en una previsión rigurosa y fiable de las limitaciones presupuestarias/fiscales, en un marco macroeconómico global y cuantitativamente coherente. Los supuestos subyacentes para el planeamiento del presupuesto, como los principales riesgos fiscales, costes inciertos, compromisos específicos de gasto, etc., están claramente documentados y debidamente razonados. Además, los principales supuestos subyacentes, tales como los pronósticos macroeconómicos y las previsiones fiscales, son evaluados por expertos independientes.

Los costes de todos los programas de defensa se calculan mediante un conjunto integral y coherente de factores de coste que guarda una clara relación con los resultados de una agencia nacional de estadísticas independiente. Las pruebas de integridad están apoyadas por un sistema de información. La programación y la gestión presupuestaria están apoyadas sistemáticamente por un sistema de información con las herramientas necesarias para un análisis automatizado y de apoyo a la toma de decisiones, lo que permite un trabajo de colaboración. La base de la contabilidad está indicada claramente, con una declaración completa que indica cualquier cambio en las prácticas, así como en las políticas contables actuales.

Los programas y los presupuestos alternativos, correspondientes a diferentes hipótesis, están claramente identificados y documentados. Hay un claro procedimiento escrito para la transición de una alternativa a otra, y los puntos de transición están también claramente documentados. Se puede disponer fácilmente del historial de los planes y de los resultados de la implementación y de la evaluación.

Los informes fiscales son internamente coherentes, y concuerdan con los datos importantes procedentes de otras fuentes. De modo eficaz y puntual, los informes contables se concilian con las asignaciones presupuestarias y con las cuentas bancarias. Las auditorías de los informes contables son también puntuales y eficaces. Hay una conformidad rigurosa de los datos fiscales con los monetarios. Se cuenta con una agencia nacional de estadísticas con independencia institucional para verificar la calidad de los datos del presupuesto. Se cumplen los estándares internacionales de integridad y calidad de los datos del presupuesto.

Capítulo 7

Adquisiciones de la Defensa

La adquisición en la defensa es parte integral de dos procesos muy diferenciados:

1. Un proceso de adquisición de nuevas capacidades de defensa, por ejemplo, mediante la adquisición de sistemas de armas más avanzados; o
2. Un proceso para mantener las capacidades existentes mediante la provisión de repuestos, combustible, servicios logísticos, etc.

Si falta integridad en las organizaciones, en los procedimientos y en las personas involucradas, estos dos procesos son propensos a la corrupción. Este capítulo se centra sobre todo en el primer proceso, por una serie de razones:

- Generalmente están en juego grandes cantidades de dinero;
- Vincular las necesidades de la defensa con las adquisiciones reales dista mucho de ser fácil;
- A menudo implica a tecnologías avanzadas, de las que hay abundantes proveedores potenciales;
- Las opciones de adquisición son aún más limitadas cuando la seguridad del abastecimiento u otras consideraciones de seguridad nacional están en juego;
- Las estadísticas sobre los costos son limitadas, difíciles de conseguir, o inexistentes.

Como consecuencia de estas y de otras razones, la adquisición en la defensa implica mayores riesgos de corrupción. Por ejemplo, regularmente más de la mitad de los casos que se contemplan en el *Defence Anti-Corruption Digest*¹ se refieren a la adquisición internacional de nuevos sistemas de armas y equipamientos. Aunque se hace hincapié en la adquisición, la mayoría de las conclusiones y recomendaciones en este capítulo es aplicable también a la adquisición en el proceso de mantenimiento de las capacidades existentes.

Los estudios sobre la corrupción relacionada con la adquisición, a menudo se centran en temas contractuales, es decir, la fase del proceso de adquisición en la que funcionarios públicos preparan, firman y gestionan contratos con proveedores de equipamiento y servicios de defensa. No obstante, para poner al descubierto los mecanismos de la corrupción, es necesario examinar exhaustivamente el proceso de adquisición, y desarrollar las correspondientes medidas para la reducción de la corrupción.

¹ Este compendio se publica regularmente por Transparencia Internacional. Ver: www.defenceagainstcorruption.org/news/digest-navigationmenu-111.

Integridad del Proceso de Adquisición

La adquisición en la defensa es el proceso de agregar nuevas capacidades de defensa o mejorar las existentes, en particular cuando ello implica la introducción de nuevas tecnologías. El Cuadro 7.1 ofrece una definición del alcance del término, y define tres áreas principales de las actividades de adquisición.

Clave para reducir el potencial de corrupción relacionada con la adquisición es la integridad del proceso de toma de decisiones. La toma de decisiones ha de regularse de modo que garantice que las decisiones sobre las adquisiciones y las adquisiciones reales se reflejen claramente en los objetivos de la política de defensa, y expliquen las limitaciones fiscales y de otros recursos. Las normas tienen que mantener una clara relación causal de los objetivos de defensa con las adquisiciones.

Cuadro 7.1. Amplitud de la Adquisición en la Defensa

El término “adquisición de la defensa” cubre una amplia gama de disciplinas y tareas que esencialmente pueden ser desglosadas en tres grandes áreas de actividad:

- Decidir qué adquirir;
- Decidir cómo adquirirlo;
- Adquirirlo.

Decidir *qué adquirir*, aparentemente una tarea sencilla, está lejos de ser trivial y es clave para el éxito de un proyecto de adquisición. Los presupuestos de defensa, aunque generalmente entre los mayores capítulos del gasto público, raramente son suficientes para cubrir todas necesidades de la defensa, y a los proyectos de adquisición se les debe conceder una prudente prioridad con el fin de montar un programa completo de defensa, tan integral y equilibrado como sea posible (y, por supuesto, los proyectos individuales deben ser gestionados adecuadamente para garantizar que presentan una buena relación calidad-precio y un uso adecuado de los recursos de defensa). Un examen minucioso de los requisitos de competitividad y un pensamiento creativo sobre los medios para llevarlos adelante son así esenciales para el éxito de la adquisición; la inversión en estas actividades ayudará a reducir el riesgo del proyecto y aumentar la probabilidad general de éxito del proyecto.

La decisión sobre *cómo adquirir* equipos o servicios se logra normalmente mediante la elaboración de una estrategia de adquisición, un documento formal que registre y justifique las decisiones tomadas. Una vez más, lo que aquí se invierte ayudará a reducir el riesgo y a aumentar las posibilidades de éxito del proyecto. La práctica de *adquirir* realmente los bienes y/o servicios, apoyándolos durante su vida de servicio y finalmente deshacerse de ellos a menudo se divide en una serie de fases para hacer la tarea global más manejable y para introducir puntos en los que se puede revisar el proyecto y las decisiones tomadas sobre su futuro. Esto se conoce como un ciclo de adquisición.

Estas tres áreas de actividad están interrelacionadas y no necesariamente tendrán lugar secuencialmente como sugiere su presentación en forma de una lista. Hay mucho beneficio en incluir actividades encaminadas a identificar y clarificar lo que está por adquirirse dentro del ciclo de adquisición en sí mismo.

Fuente: Anthony Lawrence, “Acquisition Management,” in *Defence Management: An Introduction* (Ginebra: DCAF, 2009), 156–157.

En primer lugar, quienes diseñan la política y el planeamiento de la defensa tienen que declarar claramente las necesidades de la misión. Esta declaración² debe justificar en términos rigurosamente analíticos la necesidad de solucionar un déficit en las capacidades de defensa, o de explorar una posibilidad tecnológica para llevar a cabo misiones de defensa más eficientes o más eficaces. Debe derivar de unos análisis precisos de la misión, es decir, análisis de las capacidades actuales de misión y las previstas, en relación con la solicitud de servicios en proyecto,³ y debe contener suficiente información cuantitativa para establecer y justificar la necesidad. Se debe completar un extenso análisis del comportamiento, y se deben identificar las carencias de capacidades antes de preparar la declaración. La declaración también puede incluir una evaluación del impacto si no se presenta la necesidad de la misión, así como su importancia, duración, y la estimación del planeamiento a largo plazo de los recursos.

En segundo lugar está la definición de los requisitos operativos. Elabora los parámetros cualitativos y cuantitativos que especifican la capacidad deseada de un sistema, y sirven de base para determinar la eficacia operativa y la idoneidad de un sistema antes de su despliegue.

En tercer lugar, y sólo después de que los dos primeros pasos sean bien entendidos y documentados, se puede pasar a definir los requisitos y estándares técnicos, y proceder al planeamiento de la adquisición y su presupuesto respectivo. La descripción de las necesidades de misión y de los requisitos operativos sirven también para definir algunos de los principales criterios para la evaluación de las ofertas y para la selección de los proveedores respectivos, así como para la evaluación de la entrega real de equipos de defensa, sistemas y servicios. El Cuadro 7.2 presenta la experiencia del Ministerio de Defensa Nacional de Polonia en la prevención de la corrupción relacionada con la adquisición.

Preservar la causalidad entre los pasos del proceso de adquisición es vital para la integridad del proceso de toma de decisiones. Se mantiene asimismo una evaluación independiente,⁴ p. ej., antes de que se comprometan importantes recursos públicos, así como la auditoría de los resultados y de la implementación de las decisiones sobre la adquisición, tanto por parte de organizaciones del estado como de observadores independientes.

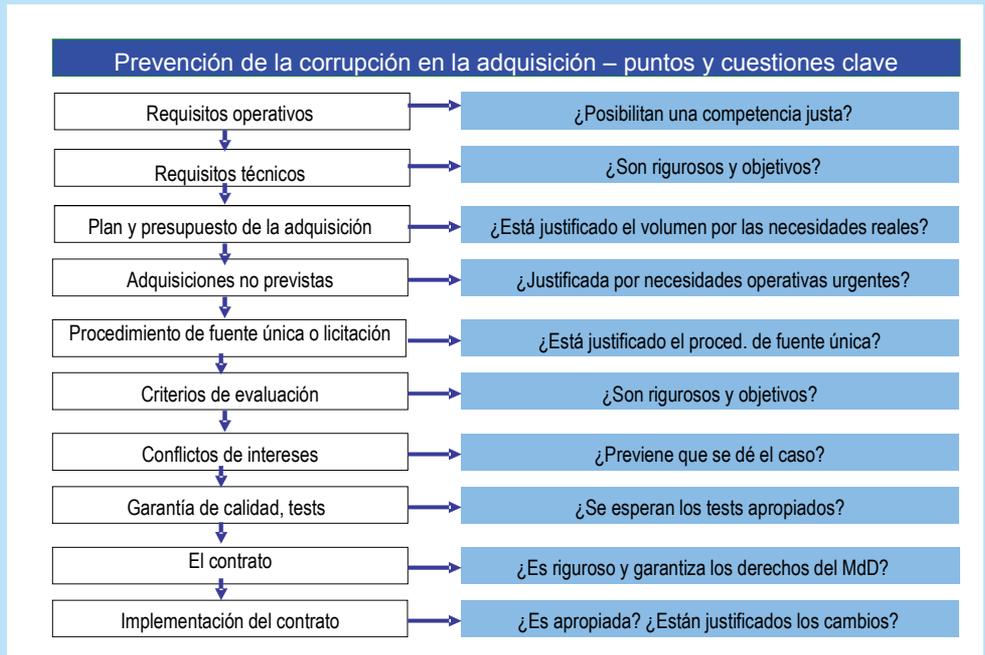
² Al Departamento de Defensa de EEUU y a otras agencias federales se les exige que redacten un documento bajo el título "Declaración sobre la Necesidad de la Misión". Ver, por ejemplo: Federal Aviation Administration, "Mission Analysis. Appendix B: Mission Need Statement Template," <http://fast.faa.gov>.

³ En defensa, esto suele formar parte de una revisión integral de la política de defensa, p.ej., una "Revisión Estratégica de la Defensa" o una "Revisión Cuatrienal de la Defensa."

⁴ Una evaluación que sea independiente de la llevada a cabo por los partidarios de una determinada decisión de adquisición. Se puede realizar por un equipo designado especialmente, internamente para la organización de la defensa, por otra organización, o por un observador independiente. Para lo último, ver abajo El Cuadro sobre "Pactos sobre Integridad en Defensa."

Cuadro 7.2. Preservación de la Integridad del Proceso de Adquisición de la Defensa y Prevención de la Corrupción en Polonia

La adquisición en la defensa es *el* área de alto riesgo de corrupción. Hay varios puntos claves en el proceso, que deben abordarse con especial atención para reducir este riesgo al mínimo. Existen durante la fase preparatoria, durante la licitación o negociación, y durante la implementación del contrato. Es necesario abordar temas específicos, por ejemplo haciendo preguntas concretas, sobre todos los elementos claves. Las más importantes de ellas se enumeran a continuación. En los procedimientos del Ministerio Polaco de Defensa Nacional es obligación del Departamento de Medidas Anticorrupción plantear estas cuestiones, preparar opiniones y sugerir soluciones.



Fase preparatoria

Requisitos operativos para las nuevas armas: ¿Posibilitan en el futuro una competencia justa? ¿Se basan en necesidades operativas reales o simplemente en algo visto en un folleto de publicidad?

Requisitos técnicos de las nuevas armas: ¿Se basan en necesidades operativas o simplemente se copian de una especificación técnica de un producto concreto? ¿Son precisos y objetivos? ¿Permiten una competencia justa? ¿Si no, se muestra clara y justificadamente?

Planeamiento y gestión del presupuesto: ¿Se prepara el plan de adquisición para la compra de capacidades y sistemas, o sólo de elementos aislados? ¿Está el volumen de la compra justificado por las necesidades reales? ¿Están asegurados los fondos para el proyecto completo, también para los próximos años? ¿Están verdaderamente justificadas las compras no planificadas por unas necesidades operativas reales y urgentes?

Procesos de adquisición

Competitividad: ¿Es competitivo el procedimiento, particularmente el proceso de licitación? ¿Si no es así, es justificable un procedimiento con una única fuente o una licitación limitada? ¿Es el procedimiento todo lo competitivo que puede ser?

Criterios de evaluación, documentación: ¿Son claros y precisos? ¿Son justos para todos los competidores? ¿Tienen más peso los criterios objetivos (como el costo del ciclo de vida) que los subjetivos (como las capacidades adicionales)? ¿Es clara y objetiva toda la documentación de las ofertas?

Conflicto de intereses: ¿Han identificado los miembros de la comisión de licitación, así como los otros funcionarios participantes en las fases de preparación o ejecución, alguna relación de los postores que se puedan considerar como un conflicto de intereses? ¿Firmaron una declaración confirmando que no existen conflictos de interés? Si es así, ¿cómo se verificó?

Trabajos de la comisión de licitación: ¿Ha trabajado la comisión como estaba dispuesto y acordado en la documentación?

El contrato y su ejecución

Garantía de calidad, pruebas: ¿Se cree que las pruebas son apropiadas (objetivas y basadas en una metodología fiable)? ¿Se espera un proceso de garantía de la calidad en la ejecución del contrato?

Contrato de proyecto y contrato final: ¿es riguroso y garantiza los derechos del MdD?

Contrato de ejecución: ¿Se ha cumplido el contrato como se firmó? ¿Están justificados cambios o enmiendas en el contrato?

La integridad del proceso de toma de decisiones es clave para asegurar la transparencia del proceso. Se han dado casos en los que, como “signo de transparencia,” las ofertas se han abierto ante las cámaras de televisión, mientras que al mismo tiempo el pliego de condiciones estaba escrito de modo que favorecía claramente a un proveedor determinado, o incluso eliminaba a todos sus competidores.

Las medidas adicionales para garantizar la transparencia de las adquisiciones de defensa incluyen:

- Unos documentos de política de defensa disponibles públicamente, y fácilmente visibles, que proporcionen normas claras, coherentes y creíbles sobre la modernización de la defensa;
- Una notificación avanzada de los posibles proveedores, incluyendo las empresas de la base industrial de la defensa nacional, sobre las próximas adquisiciones y los requisitos previstos;
- Una licitación abierta, por ejemplo mediante el uso del Tablón de Anuncios Europeo (EBB) sobre Oportunidades de Contratos de Defensa,⁵ mantenido por la Agencia Europea de Defensa;

⁵ Ver www.eda.europa.eu/ebbweb.

Cuadro 7.3. Consecuencias de la Falta de Transparencia en la Adquisición de Defensa

Las políticas vagamente definidas, o excesivamente ambiguas, de la adquisición de armamento, así como los procesos de adquisición altamente confidenciales, conducen regularmente a:

- Un examen insuficiente de las razones para la adquisición de sistemas de armas;
- Ineficacia de las decisiones del gobierno con consecuencias dañinas para la seguridad nacional y regional;
- Recelo de los países vecinos;
- Corrupción en la adquisición de armamento y en toda clase de decisiones de compras relacionadas con las fuerzas armadas; y
- Graves daños a la confianza pública en las fuerzas armadas, que pueden ser desacreditadas y sometidas a polémicas innecesarias.

Fuente: Hans Born, et al., *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices*, 6th edition (Lausanne: Inter-Parliamentary Union and the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2007), 173.

- Un empleo de los costos del ciclo de vida, en lugar de sólo los costos iniciales, en el planeamiento de la adquisición y en la comparación de las ofertas de los proveedores concursantes;⁶ y
- Una evaluación minuciosa del riesgo y una gestión de riesgos transparente.

El Cuadro 7.3 enumera una serie de consecuencias negativas, incluyendo los altos riesgos de corrupción, como resultado de la falta de transparencia en las adquisiciones de defensa.

Los *establishments* y los comités parlamentarios de defensa que observen lagunas en el proceso de adquisición de la defensa, y se embarquen en mejorar su integridad, deben considerar la implementación del estándar internacional ISO 15288⁷ y la publicación OTAN asociada AAP-48. La OTAN ha decidido seguir el ISO/IEC 15288 dividiendo el ciclo de vida de todo el sistema en seis fases:

1. Concepto
2. Desarrollo

⁶ Para garantizar que se pueden comparar las estimaciones del costo del ciclo de vida con un punto de referencia claro, se recomienda ceñirse a Modelos de costos corrientes. Ver: *Code of Practice for Life Cycle Costing*, RTO-TR-SAS-069 (Paris: NATO Research and Technology Agency, Septiembre 2009); *Methods and MdDels for Life Cycle Costing*, RTO-TR-SAS-054 (Paris: NATO Research and Technology Agency, Junio 2007); and *Cost Structure and Life Cycle Costs for Military Systems*, RTO-TR-058 (Paris: NATO Research and Technology Agency, Septiembre 2003).

⁷ Ver: ISO/IEC 12207:2008, "Systems and Software Engineering – System Life Cycle Processes," edition 2 (Organización Internacional para la Estandarización, 2008).

3. Producción
4. Utilización
5. Apoyo
6. Retiro.

Cada fase representa un período esencial del ciclo de vida de un sistema de defensa. La división en fases del sistema de ciclo de vida se basa en la utilidad de hacer el trabajo en pasos pequeños, comprensibles y oportunos. Fases, además, que ayudan a resolver las incertidumbres y los riesgos asociados al coste, al programa, a los objetivos generales y a la toma de decisiones. Cada fase tiene un propósito y una aportación distinta al ciclo de vida completo. La transición entre fases emplea plazos para la decisión y criterios de entrada y salida.

Así, la aplicación del ISO 15288 y la AAP-48 proporciona una estructura común e integral del proceso para sistemas de ingeniería y gestión de proyectos, y permite la integración de disciplinas de gestión de proyectos y procesos técnicos en el ciclo de vida completo, y de una interacción transparente entre las organizaciones participantes.

La estructuración del ciclo de vida de un sistema de defensa mantiene además un estricto control parlamentario de la adquisición de la defensa. El Cuadro 7.4 presenta como ejemplo el control de la adquisición ejercido por el Parlamento Holandés.⁸ Se puede admitir que la implicación del Parlamento ralentiza el proceso de adquisición, pero al mismo tiempo contribuye a su integridad, y mejora en gran medida la transparencia de la toma de decisiones, reduciendo así fuertemente la posibilidad de corrupción en la adquisición de defensa.

Un motivo especial de preocupación es la posible corrupción en los acuerdos de compensación relacionados con las adquisiciones de defensa, que se tratan en el siguiente capítulo.

Integridad de las Organizaciones Participantes

Además de la integridad del proceso de adquisición de la defensa, las organizaciones, tanto del lado de la demanda como del de la oferta, deben ser íntegras para reducir los riesgos de corrupción.

Este capítulo examina el lado de la demanda, es decir, la organización de los ministerios de defensa y de las agencias responsables de las adquisiciones de defensa, y de los requisitos que el gobierno exige a los contratistas de defensa. El capítulo 20 se dedica al lado de la oferta, es decir, a los esfuerzos de las industrias de defensa y sus asociados para establecer y hacer cumplir las normas sobre integridad a escala internacional.

⁸ Para detalles en un contexto comparativo internacional ver: Willem F. van Eekelen, *The Parliamentary Dimension of Defence Procurement: Requirements, Production, Cooperation and Acquisition*, Occasional Paper No. 5 (Ginebra: Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas, 2005).

Cuadro 7.4. Control Parlamentario de la Adquisición en Defensa: Holanda

Los Países Bajos tienen una larga tradición y práctica de una estricta supervisión parlamentaria de los contratos públicos de defensa. En principio, todas las decisiones de compras superiores a 25 millones de euros tienen que pasar por el parlamento. El medio para hacerlo es el llamado procedimiento de adquisición. El gobierno (en la práctica, el Secretario de Estado para la Defensa, cuya cartera lleva el equipamiento de defensa) envía una carta elegida entre cuatro modelos: A, B, C o D, dependiendo de la fase de la adquisición. Sin entrar en detalles, las diferentes fases van, básicamente, de la petición de un nuevo sistema de armas (o sucesor de uno actual) a una propuesta concreta de compra del sistema X, del fabricante Y. El parlamento está en situación de influir en las decisiones en cada fase del proceso de adquisición. Así, cuando el gobierno determina la necesidad de sustituir o adquirir, (o sugerir un número de sistemas a adquirir) el parlamento se puede oponer o modificarla. La decisión final de adquisición (el “adelante”) también se puede oponer o modificarla, aunque en la práctica esto no suceda a menudo. La mayoría de las intenciones del gobierno están afectadas durante todo el proceso por las cuatro letras: A, B, C y D, que se discuten en el Parlamento.

Para proyectos superiores a 100 millones de euros, se ha creado un procedimiento especial (“Grandes Proyectos”) que supone aún más detallados y frecuentes informes al parlamento. Un ejemplo típico de esto es la participación del gobierno holandés en la fase de desarrollo del Joint Strike Fighter, el sucesor americano del F-16. Pero hay otros proyectos importantes, por ejemplo la Brigada Aérea Móvil. En definitiva, parece que en los Países Bajos la situación actual es en líneas generales satisfactoria. Hay discusiones sobre el umbral financiero y la sensatez del detallado control parlamentario del, en ocasiones, muy técnico proceso. En este marco surgen preguntas sobre la calidad y la independencia de la información gubernamental, y la conveniencia de una “contraevidencia,” por ejemplo, por parte de un Instituto independiente de la defensa. Finalmente, se discute a menudo el papel de la industria y de los grupos de presión, y su acceso a los miembros de la comisión de defensa. No obstante, no se han dado mayores incidentes en este sentido.

Fuente: Jan Hoekema, antiguo Miembro del Parlamento, Holanda, 2002, como cita Hans Born y colaboradores en *Parliamentary Oversight of the Security Sector* (2007), 174.

En general no hay modelos válidos para organizar la adquisición de defensa. Una regla general es que el proceso de adquisición necesita estar bien coordinado con otros procesos básicos de planeamiento y de gestión de defensa. Otra característica de un buen diseño organizativo es una descripción clara de las competencias necesarias, de la autoridad que toma las decisiones y de las responsabilidades del control. El Cuadro 7.5 presenta un punto de vista de las competencias y de las partes interesadas en la adquisición, común para países con una gobernanza y un control democrático de la defensa bien asentados. No obstante, para los *establishment* de defensa de países que han salido del totalitarismo, es a menudo problemático definir las competencias respectivas, y aportar y coordinar la experiencia necesaria de modo que quede claro quiénes toman realmente las decisiones, y que el proceso de toma de decisiones sea transparente.

Cuadro 7.5. Competencias y Personas Interesadas en la Adquisición

En términos generales existen cuatro categorías de personas, o partes interesadas, implicados en la adquisición de la defensa. En primer lugar, están *quienes deciden sobre los requisitos* para los equipos o servicios que se han de adquirir. El establecimiento de los requisitos no tiene lugar en un momento dado, sino a lo largo de un periodo de tiempo y de estudio durante el cual el requisito se clarifica y elabora cada vez más detalladamente. Por ejemplo, un requisito inicialmente amplio para una capacidad de destruir carros de combate de un potencial enemigo podría, mediante el estudio de las opciones disponibles, reducirse a un requisito para un sistema de misiles antitanque portátiles, y quedando finalmente en una especificación detallada que describa el funcionamiento exacto que se necesita. La tarea de implementación y gestión en este período de tiempo y de estudio, y por tanto de definición del requisito, no necesariamente es cosa de un solo organismo, sino que se puede pasar de un grupo a otro a medida que se profundiza en el estudio. Independientemente de cómo se asigne la tarea, una parte interesada especialmente importante en esta fase es el usuario, el representante de las fuerzas armadas responsable de elaborar el requisito, según lo ven quienes finalmente operen el equipo o harán uso de los servicios adquiridos. Obviamente, el usuario conoce, por experiencia, el empleo en la práctica de los sistemas militares y, por lo tanto, qué clase de capacidad se necesita para desarrollar una tarea militar concreta. Sin embargo, como se verá, esto no necesariamente convierte al usuario en la persona más indicada para decidir sobre soluciones de equipos que cumplan el requisito de capacidad, o para gestionar el proceso completo de adquisición. La comunidad de usuarios, las fuerzas armadas, generalmente tomará la dirección en las primeras fases de ajuste de requisitos, pero las fases posteriores son, con frecuencia, mejor gestionadas por especialistas en adquisición.

Los especialistas en adquisición serán normalmente los responsables de gestionar la mayor parte del proyecto de adquisición: especificar detalladamente los requisitos, contratar con proveedores, asegurar la entrega del equipo o los servicios requeridos, gestionar el apoyo a lo largo del ciclo de vida, y organizar la entrega final. Dado que la adquisición puede ser muy compleja, muchos países han considerado conveniente establecer departamentos o agencias con esta tarea específica, y promover la gestión de la adquisición como una especialización de la carrera. Hay muchas ventajas en este enfoque, que fomenta el desarrollo y el intercambio de experiencias en la adquisición, tanto a nivel individual como colectivo, mientras se libera al usuario para que pueda centrarse en su actividad militar principal. Pero más que esto, no obstante, gestionar un proyecto de adquisición requiere que la responsabilidad financiera, la obligación de gastar inteligentemente los fondos públicos, debe delegarse en el *gerente de adquisiciones*, y ejecutada mediante el uso adecuado del presupuesto asignado al proyecto. Esto plantea de entrada un punto importante: que la función del usuario está mejor separada de la función financiera. Esto es porque el usuario, por razones perfectamente justificadas y comprensibles, tiende a buscar la mejor solución técnica a un requisito particular, mientras que el interés más amplio del *establishment* de la defensa, por no hablar de los gobiernos, parlamentos y contribuyentes, es el del mayor equilibrio posible entre el equipamiento de las fuerzas armadas y el correcto gasto de fondos públicos. Esto a su vez requiere que un actor más neutral, el gerente de adquisiciones, sea el encargado de seleccionar la mejor solución para resolver las tensiones que a veces existen entre estas dos exigencias.

La tercera categoría de partes interesadas está conformada por quienes *supervisarán y controlarán* los proyectos de adquisición, generalmente altos cargos del *establishment* de defensa. La categoría final de las partes interesadas son las *agencias externas* que poseen los medios para suministrar los bienes o servicios que se van a adquirir. Suelen ser empresas privadas, pero esta categoría puede incluir también a otras agencias del gobierno o a otros gobiernos.

Fuente: Lawrence, "Acquisition Management" (2009), 157–159.

De interés a ese respecto es la experiencia de Bulgaria. En otoño de 2009, el ministro de defensa de Bulgaria, Sr. Nickloly Mladenov, propuso enmiendas a la ley sobre la Defensa y las Fuerzas Armadas, que limitaron su propia autoridad en la adquisición de defensa. De acuerdo a estas enmiendas, el ministro puede decidir sobre adquisiciones de hasta 25 millones de euros. Para una adquisición valorada entre 25 y 50 millones de euros, el Ministerio de Defensa necesita autorización previa del Consejo de Ministros, y para los casos por encima del umbral de 50 millones de euros, el Consejo de Ministros debe obtener previamente la aprobación del parlamento.

Cuadro 7.6. Combatiendo la Corrupción en la Adquisición

Abdul Tejan Cole, presidente de la Comisión Anticorrupción (ACC) en Sierra Leona, ha lanzado un agresivo programa para fortalecer la transparencia y la fiscalización en todos los ministerios, departamentos y agencias de Sierra Leona. La ACC se creó para dirigir la lucha contra la corrupción, entendiendo que los ministerios y representantes públicos son la primera línea de defensa. Inicialmente, se definieron como corruptos nueve delitos, pero en septiembre de 2008 la nueva ley de lucha contra la corrupción amplió los delitos de corrupción a veintidós. Delitos de adquisición, incluyendo actos en el proceso de licitación, están ahora contemplados en la ley de lucha contra la corrupción. Anteriormente, las decisiones de adjudicación de adquisiciones dieron lugar frecuentemente a adquisiciones fallidas, y los viceministros responsables de la decisión de adquisiciones no pudieron ser procesados. La corrupción en la adquisición es considerada en todo el mundo como un problema importante. El conflicto de intereses es ahora un delito contra la ley. Y cualquier incumplimiento del código de conducta tiene como consecuencia un acto disciplinario. Los funcionarios públicos también están obligados a publicar formalmente todos sus bienes.

Se prefiere ahora que sea un juez quien juzgue, mejor que un jurado, en tanto que el presidente de la comisión señala que es más fácil sobornar con éxito en un grupo de doce que a un juez. Sierra Leona tiene ahora dos jueces especializados en corrupción. Además, ahora están en vigor los umbrales mínimos de sentencia. Esto evita problemas anteriores con las sentencias, que en ocasiones se quedaban solamente en un aviso.

Las disposiciones de la Convención de la ONU han sido incluidas en la legislación nacional. Esto refuerza la lucha contra la corrupción. La protección del denunciante ha mejorado drásticamente bajo la ley actual. Los informantes disponen ahora de protección bajo la ley y tienen derecho al 10% del dinero recuperado basado en el éxito de la información, el procesamiento y la condena. Se ha establecido una línea de teléfono gratis. Se recuerda a los posibles denunciantes que las acusaciones frívolas tendrán como consecuencia el procesamiento del falso denunciante.

Para más información sobre los esfuerzos del ACC, visite su página web en www.anticorruption.sl.

Aun cuando no dispongan de todas estas competencias, los gobiernos tienen instrumentos a su disposición para aumentar la integridad organizativa, y para reducir los riesgos de corrupción relacionados con las adquisiciones. El Cuadro 7.6 presenta un ejemplo de la experiencia de Sierra Leona, considerada también una buena práctica.

Otro instrumento que pueden utilizar los gobiernos para aumentar la integridad de la adquisición es establecer requisitos con vistas a la aplicación de estándares éticos por parte de los proveedores de defensa. El Cuadro 7.7 presenta las regulaciones de la defensa de EEUU, que han sido mejoradas considerablemente en 2009.

Integridad de la Conducta Individual

Ninguna medida contra la corrupción relacionada con la adquisición será plenamente eficaz si las personas involucradas carecen de integridad. Con frecuencia algunos países intentan imponer medidas “duras” y “blandas” en un intento de reducir los riesgos de corrupción relacionados con la adquisición de defensa.

Las medidas duras se utilizan para criminalizar los conflictos de intereses y los verdaderos actos de soborno, directos o a través de intermediarios. Las normas sobre los conflictos de intereses de los funcionarios de defensa cubren el período de la adquisición real, así como la implicación anterior de las personas con diversos proveedores de defensa, y la posible implicación con contratistas por un determinado período después de que dejen de trabajar para el ministerio de defensa o la agencia de adquisiciones.

Por ejemplo, muchos países definen como conflicto de intereses el caso en el que un funcionario de defensa, civil o militar, comienza a trabajar para, o se beneficia de algún otro modo de un proveedor de defensa durante un período de uno, dos o más años después de dejar de trabajar para el gobierno.⁹ Esta regla se suele aplicar no sólo a los funcionarios que han tratado con contratistas per se, sino también a funcionarios civiles y oficiales militares que han jugado un papel en todo el proceso de adquisición, desde la definición de los requisitos hasta la evaluación de la calidad del producto o del servicio entregado.

Las normas blandas sobre la integridad individual contribuyen también a la reducción de riesgos de corrupción. Unos códigos éticos, parte de este grupo de medidas, se aplican tanto por organizaciones gubernamentales como por proveedores de defensa.

Otra medida aparte de las duras y blandas es el estímulo, o la obligación, de que aquellas personas que dispongan de información sobre una conducta corrupta en la gestión o en la adjudicación de un contrato gubernamental, lo informe a las autoridades. Ese estímulo está en concordancia con las normas que garantizan la protección de estos “informadores.”

⁹ Para un caso muy conocido, así como para la reacción del contratista y del gobierno, ver www.iasa.com.au/folders/Publications/Legal_Issues/unethicalboeing.html o www.huizenga.nova.edu/6240/cases/Boeing_AirForceEthicsScandal.htm. Para la reacción del Congreso, ver www.defense-aerospace.com/article-view/verbatim/49262/mccain-exposes-usaf-role-in-tanker-lease.html.

Cuadro 7.7. Reglamentación Federal de la Adquisición en EEUU sobre los Programas Éticos del Contratista

Incluso antes de 2007, las regulaciones de la defensa de EEUU requerían que los contratistas cumplieran con el más alto grado de integridad y honestidad. Concretamente, las regulaciones de defensa estipulaban que los contratistas debían tener: (1) un código escrito de conducta ética; (2) formación ética para todos los empleados; (3) revisiones periódicas del cumplimiento con su código de conducta ética; (4) auditorías internas, auditorías externas o ambas; (5) acciones disciplinarias por conducta impropia; (6) información puntual a los funcionarios del gobierno correspondientes, sobre cualquier sospecha de violación de la ley sobre contratos; y (7) completa cooperación con cualquier agencia del gobierno responsable de cualquier investigación o acción correctiva. Aunque las regulaciones de la defensa estipulaban que los contratistas debían tener estos elementos, no eran obligatorios.

Con sus dos enmiendas en 2007 y 2008, el Reglamento Federal de Adquisiciones (FAR) obligó y amplió las reglas del programa de ética del contratista. Ahora las normas de la defensa obligan a los contratistas del gobierno a disponer de códigos escritos de ética empresarial, y ética en el cumplimiento de los programas de formación para los empleados del contratista, y a colgar carteles de “línea directa de fraude” en los lugares de trabajo del contratista para animar a los empleados a informar de cualquier actividad fraudulenta en relación con el trabajo y la adjudicación de contratos.

Además, las reglas de ética del contratista FAR modificadas, cubren ahora la contratación en tiempo de guerra, por ejemplo, en Irak y Afganistán, y exigen que los contratistas revelen las violaciones del derecho penal que impliquen fraudes, conflictos de intereses, sobornos o gratificaciones ilegales, o violaciones del Acta de Reclamaciones Falsas civil, en relación con la concesión de trabajos o de contratos y subcontratos del gobierno. Cabe señalar que estos requisitos se implementan mediante una cláusula del contrato, y son obligatorios. Las normas modificadas también someten a los contratistas a la suspensión y exclusión de las contrataciones del gobierno por incumplir intencionadamente la revelación de tales violaciones, y por no revelar puntualmente haber recibido sobrepagos en contratos del gobierno.

La FAR exige que cada contratista establezca sistemas de control interno para:

- Facilitar el descubrimiento de una conducta impropia;
- Garantizar que las medidas correctivas se llevan a cabo con prontitud;
- Por lo demás, promover una cultura organizativa que fomente una conducta ética y un compromiso con el cumplimiento de la ley.

Desde enero de 2009, las normas del Departamento de Defensa (DOD) abordan la protección de los empleados del contratista que divulguen información a funcionarios del gobierno con respecto a despilfarro o mala gestión, peligro para la salud pública o la seguridad, o violación de la ley relativa a un contrato o a una subvención del DOD. Concretamente, un empleado no puede ser despedido, degradado, o discriminado de ningún modo como represalia por revelar información al Gobierno relativa a violaciones relacionadas con los contratos. Además, los contratistas están obligados a informar por escrito a sus empleados de los derechos y de la protección federal de los informantes.

Fuente: Oficina de Contabilidad del Gobierno de los EEUU, *Defense Contracting Integrity: Opportunities Exist to Improve DOD's Oversight of Contractor Ethics Programs*, GAO-09-591 (Washington, DC: United States Government Accountability Office, September 2009), 6–7 and 16.

El Cuadro 7.7 presenta información sobre las normas de Estados Unidos que hacen obligatorios los programas sobre ética, formación, informes y protección de los informantes para todos los contratistas de defensa. Unos requisitos de información similares se aplican también a los empleados del estado, con una cláusula de que cualquier caso de información, por correo electrónico, en línea, o por teléfono, sería anónimo y no rastreable si la persona informante así lo desea. La Figura 7.1 presenta carteles del Departamento de Defensa que informan sobre dichas líneas.¹⁰

En Polonia, uno de los países que se adhirió a la OTAN en fechas relativamente recientes, cada oficial superior, excepto los jueces y los fiscales militares, para los que son válidas las normas generales para jueces y fiscales, y los oficiales modernos que sirvan en una unidad económica o logística, están obligados a rellenar un formulario de declaración de bienes. Los formularios completados no son públicos y están controlados por la Policía Militar. Quienes en los últimos tres años de su servicio militar hayan participado en procesos de adquisición, entendidos ampliamente como el planeamiento, la preparación y la ejecución del procedimiento de licitación, o la ejecución del contrato, no pueden entrar a trabajar en una empresa de defensa. Las empresas de defensa son aquellas que producen u ofrecen bienes, servicios u obras de defensa, y no importa si han participado en licitaciones del MdD o no.¹¹

Pactos de Integridad

El enfoque final del análisis sobre cómo abordar los riesgos de corrupción relacionados con las adquisiciones lo es sobre las estructuras de las multiagencias y las multinacionales, y en el empleo de observadores externos de los procesos de adquisición.



Figura 7.1: Carteles para Informantes Anónimos.

¹⁰ Ver www.dodig.mil.

¹¹ Comunicación personal con Maciej Wnuk, 2 Diciembre 2008.

Las relaciones entre el gobierno y la industria, así como en la cooperación internacional entre las industrias de defensa, necesariamente llevan a consorcios internacionales de lucha contra la corrupción, y a sus códigos de conducta asociados. Estos consorcios presionan para que se establezcan unos requisitos anticorrupción más fuertes en el marco regulador global, con el fin de alcanzar un nivel de “no sobornos” en el campo del comercio de armas.

Cuadro 7.8. Fortalecimiento de las Grandes Adquisiciones con los “Pactos de Integridad de la Defensa”

En la década de los 90, Transparencia Internacional desarrolló el pacto de integridad como una herramienta que los gobiernos pueden utilizar para combatir la corrupción en la fase de licitación y del contrato de la adquisición. El equipo de defensa de Transparencia Internacional lo ha desarrollado desde entonces para su aplicación a las adquisiciones de defensa. El Pacto de Integridad de la Defensa es un contrato que obliga a postores y compradores a prometer que no ofrecerán mordidas sobre una adquisición determinada. Transparencia Internacional ha sido pionera en su uso en sectores civiles desde hace unos quince años, y se ha establecido sólidamente en países como México.

Los Pactos de Integridad de la Defensa reúnen a los postores y al gobierno en un contrato para reducir la posibilidad de corrupción que se da antes, durante y después de la licitación. Generalmente se incluyen promesas y garantías de los postores de no ofrecer ni aceptar mordidas, así como promesas y garantías de los gobiernos, incluyendo a sus asesores y consejeros. Los licitantes acuerdan retirarse de la licitación si hay evidencia de incumplimiento de las promesas, lo que también puede implicar otras sanciones, como la exclusión de la licitación para contratos posteriores. Los Pactos de Integridad de la Defensa impiden además a los funcionarios del gobierno, o a sus cónyuges, conseguir trabajo en empresas de licitación durante un tiempo establecido después de la licitación, y exigen la divulgación de detalles sobre los agentes o los intermediarios. Lo que hace el proceso de la licitación y el contrato de los Pactos de Integridad de Defensa particularmente transparente es el nombramiento de un supervisor independiente, o de un equipo de control. El supervisor independiente ha de tener acceso a todas las reuniones y acceso sin restricciones a todos los documentos. Para que tenga éxito y sea fiable, solo personas con una alta consideración, con experiencia tanto en el país como en el exterior, deben seleccionarse como observadores independientes, y debe asegurarse suficientemente su financiación para un compromiso a largo plazo.

El programa de defensa de Transparencia Internacional ha trabajado con los gobiernos de Colombia y Polonia para aplicar estos pactos en adquisiciones de defensa importantes. Los Pactos de Integridad de la Defensa necesitan implicarse en la fase más temprana posible. Ofrecen el potencial para mucha mayor transparencia y dado que mejoran la documentación y la supervisión del contrato, así como la evaluación, pueden llevar a mejores especificaciones del equipo y a una mejor relación calidad-precio. El uso de herramientas como los Pactos de Integridad de la Defensa puede servir también como catalizador para el cambio de otras organizaciones y ministerios.

Para más información sobre los Pactos de Integridad de la Defensa en Colombia, ver: M. Pyman, A. Waldron and L. Avelia, “Practical Implication of Defence Integrity Pacts. Experience in Columbia” (2006); Transparencia por Colombia and Transparency International UK, “An independent review of the procurement of military items” (2006). Se pueden descargar ambas publicaciones de www.defenceagainstcorruption.org.

Pero puesto que cualquier viaje largo comienza con pequeños pasos, los países embarcados en la senda del fomento de la integridad pueden comenzar con intentos bien focalizados, tales como la apertura al control externo de un caso particular de adquisición de defensa. El Cuadro 7.8 presenta la experiencia con los “Pactos de Integridad de la Defensa,” una herramienta desarrollada por Transparencia Internacional, específicamente para contrarrestar los riesgos de corrupción relacionada con la adquisición, y aplicada con creciente éxito en todo el mundo.

Capítulo 8

Acuerdos de Compensación (Offsets)

El fomento de la integridad y de la reducción del riesgo de corrupción en la adquisición de defensa cubre muchas áreas de especialización: desde la forma en que se desarrollan las especificaciones técnicas, al proceso de evaluación, pasando por el modo en que se organizan las funciones de adquisición del Ministerio de Defensa. En la mayoría de estas áreas, está aumentando un lógico bagaje de conocimientos en lo que constituye una buena práctica de integridad. Sin embargo en un área, la de las compensaciones, hay notablemente poco control y muy poco debate, o desarrollo de buenas prácticas, a pesar de la gran, y rápidamente creciente, parte que los paquetes de compensación juegan en la moderna adquisición de la defensa.

La valoración de Transparencia Internacional (TI) es que las compensaciones presentan un gran riesgo de corrupción, incluso en los países más desarrollados. Según la experiencia de TI, los funcionarios de defensa de muchos países también comparten esta opinión, mientras que los gobiernos, hoy por hoy, no están gestionando adecuadamente este riesgo. Hay una urgente necesidad de un esfuerzo concertado internacionalmente, entre la industria y los gobiernos, para que se establezca y se haga cumplir un régimen mucho más fuerte de estándares de transparencia e integridad respecto a las compensaciones.

Este capítulo comienza con una breve exposición sobre el uso actual de las compensaciones. Luego describe los riesgos específicos de corrupción, y la experiencia hasta la fecha en el examen de contratos de *offsets*. La sección final presenta lo que actualmente se consideran unos estándares mínimos de buenas prácticas.

Uso Actual de los Offsets

Los *offsets* se definen de forma amplia como unas prácticas de compensación que se exigen como condición para la compra de equipos o servicios de una empresa extranjera. Se dividen en compensaciones directas, que son acuerdos contractuales que incluyen a la defensa y a los artículos y servicios enumerados en los acuerdos de ventas para las exportaciones militares, y compensaciones indirectas, que son artículos y servicios no relacionados con artículos, o servicios, de la defensa en el contrato de venta.

Las compensaciones comenzaron en Europa después de 1945, como una forma de ayudar a restablecer las economías de Europa después de la Segunda Guerra Mundial. Se utilizan casi exclusivamente en acuerdos de defensa. Hoy en día, la mayoría de los países exigen compensaciones por un valor equivalente al 100% del valor del contrato principal. En el nivel superior están, por ejemplo, Austria con el 174%, y los Países Bajos con el 118%. En el extremo inferior están los países que buscan desalentar las compensaciones, por ejemplo Taiwán con el 20%, o Tailandia con el 27%. En la industria aeroespacial, los países generalmente sólo exigirán que sea directo hasta el 20% del paquete

de compensaciones. La mayoría de las compensaciones son indirectas; siendo el promedio de indirectas de 1995 a 2005 del 60%, frente al 40% de directas.

Su empleo ha ido creciendo sustancialmente a lo largo de los últimos diez años. El valor de la compensación ha pasado de un promedio del 49% del valor del contrato en 1995 al 103% en 2005. Las grandes empresas de defensa tienen unos considerables departamentos de compensaciones y unas obligaciones exhaustivas. Lockheed Martin, por ejemplo, uno de los mayores contratistas de defensa, tiene unos 19 mil millones de dólares USA en obligaciones de compensaciones en 12 países.¹

Además, hay movimientos en varios países, por ejemplo, India y Brasil, para extender el uso de compensaciones en las compras de defensa a otras áreas de gastos gubernamentales.

Ponderación de los Paquetes de Offsets en la Evaluación de la Licitación

Hay una amplia gama de ponderaciones, que van desde el 60% en un país como Turquía al 40% en Canadá, bajando al 10–15% en los países donde el Ministerio de Defensa está tratando de limitar la influencia de las compensaciones en la elección de los equipos de defensa.²

Costes generales de los Offsets

Hay poca información sobre los verdaderos costes de los *offsets*. Las ofertas de compensaciones no exigen que el coste se desglose para su identificación. TI ha observado una oscilación de los datos, que aumentan una media del 5–8% sobre los costes de un contrato importante de un Ministerio de Defensa, y que llega a cifras de aumento del 15–30% en el coste de algunos contratos importantes en otros países.

Además están los costes de gestión de los acuerdos de compensaciones en el país comprador, p.ej. los de mantener una oficina de *offsets* y su personal.

Ventajas de los Offsets

Hay un debate importante entre los economistas de la defensa sobre los beneficios reales de las compensaciones. La disputa se muestra incontestable por la falta casi total de análisis económico del impacto de los paquetes de compensación, junto a la falta de datos abiertos al público en la gestión de esos contratos. Como Steve Schooner, decano del tribunal de adquisiciones en la Universidad George Washington, manifestó recientemente:

Actualmente hay consenso en temas como la necesidad de transparencia, integridad y fiscalización en la adquisición de defensa. Sin embargo respecto a las compensaciones, el consenso es un largo camino. No hay acuerdo internacional, y los países están muy lejos de alcanzarlo. Como un ejemplo de cuán lejos está, el código de conducta de la EDA cómicamente busca a la vez aumentar y disminuir las compensaciones. Del mismo modo, la Organización Mundial del Comercio dice que las compensaciones son malas y las prohíbe en otros sectores, aunque dice que son aceptables en defensa. Tampoco hay acuerdo a nivel

¹ *Building Integrity and Defence Institution Building*, Conference Report (Monterey, CA, 25-27 Febrero 2009), 91.

² *Ibidem*, 91–92

nacional. Estados Unidos se burla de las compensaciones, pero mantiene una política de “buy-American” en defensa ... Por lo tanto mucho de lo que se puede hacer de un modo realista es simplemente tratar de mejorar el proceso de gestión de la compensación, mientras se avanza lentamente hacia un consenso absoluto sobre si las compensaciones deben existir.³

Hay un creciente acuerdo sobre que cualesquiera que sean las ventajas de las compensaciones, un primer paso mínimo y necesario es que sean transparentes y contratadas de modo que satisfagan todas las normas razonables de integridad.

Dimensión Política de las Compensaciones

Para los gobiernos, las compensaciones pueden presentar una oportunidad para facilitar la política de gastos importantes de defensa. Parecen prometer transferencias de tecnología, de investigación y desarrollo y de una mayor base industrial, junto con una inversión y un empleo de alta cualificación. La política de compra de *offsets* puede eclipsar totalmente la necesidad o la conveniencia de la adquisición militar. Esto crea también una notable tensión entre las dos partes del gobierno involucradas, normalmente el Ministerio de Economía o Finanzas, que supervisa la compra de compensaciones, y el Ministerio de Defensa que compra material militar.

Riesgos de Corrupción en los Offsets

Los riesgos de corrupción en las compensaciones se ponen al descubierto en comentarios y acusaciones que están disponibles públicamente en informes oficiales, investigaciones académicas y entrevistas realizadas por Transparencia Internacional, y en artículos periodísticos.

Informes de la EDA sobre las Compensaciones

La Agencia Europea de Defensa encargó a un equipo investigar el fenómeno de las compensaciones de la defensa, con especial referencia al efecto de las compensaciones sobre el desarrollo de una base industrial de defensa europea. El resultado fue un importante informe sobre las compensaciones, publicada en julio de 2007. Aunque el riesgo de corrupción no era el tema principal del libro, los autores mostraron inquietud ante las posibilidades de corrupción que ofrece la opacidad de los paquetes de compensaciones. El informe dice lo siguiente:

Finalmente hay un aspecto que hizo aparición en algunas entrevistas. Este es el tema de la corrupción en relación con los contratos de defensa, y sus vínculos reales o supuestos con las compensaciones. Esto no es algo implícito a la compensación en sí, pero parece indiscutible que una implementación opaca y poco profesional ofrece un campo para la corrupción que conduce potencialmente a la elección de un sistema distinto del que habría sido elegido en un mercado abierto y transparente. Fue una historia recurrente en las entrevistas cómo las viejas prácticas de *offsets* han resultado insuficientes y subsecuentemente substituidas. Incluso aunque en particular los representantes del pMS [Estados Miembros parti-

³ *Ibidem*, 97.

cipantes] afirman, por supuesto, que sus prácticas actuales de compensación están funcionando bien, es nuestra impresión que la transparencia y la profesionalidad de las prácticas de offset varían en gran medida entre los pMS, y que existe un considerable campo de mejora.⁴

Investigación Académica

El Centro para la Cooperación Internacional y la Seguridad, en su informe “El impacto de las transferencias de armamento sobre la pobreza y el desarrollo,” sostuvo que:

Otra vía potencial para la corrupción es a través de “compensaciones.” Antes el papel de los *offsets* era un elemento a considerar en el impacto de las transferencias de armamento sobre el gasto militar. Pero también es importante sopesar si los paquetes de *offsets* pueden ayudar a encubrir grandes sobornos o comisiones, o si influyen indebidamente en la decisión de un país cuando adquiere armamento. Los paquetes de compensación “tienen la reputación de que aumentan el costo de un trato alrededor de una quinta parte; son difíciles de controlar, llegando a traer los beneficios prometidos en el momento de la venta; y contribuyen a la corrupción.” Las compensaciones pueden también contribuir a alimentar las relaciones domésticas de corrupción, en la medida en que los contratos pueden canalizarse a través de empresas locales elegidas por sus contactos políticos. En los tratos en Sudáfrica, los subcontratos con empresas locales ofrecían más oportunidades para que los funcionarios llenaran sus bolsillos.⁵

Existen distintos análisis académicos del impacto económico de las compensaciones, encontrando, al menos uno de ellos, riesgos relacionados con la corrupción.⁶ El objetivo de Trevor Taylor era estudiar si los funcionarios de adquisiciones tomaban las decisiones conforme a los requisitos de los paquetes de compensaciones, de acuerdo a razones económicas o a razones políticas. Es un documento empírico basado en datos de transacciones para calcular los modelos, y hace un estudio de una muestra representativa de una serie de países en todo el mundo. Sus resultados sugieren que aunque los funcionarios de adquisiciones eligen las compensaciones de acuerdo a razones económicas, las variables de política económica también son muy importantes. Algunos acuerdos de compensaciones contemplan que las variables económicas (como precio, calidad, costos de transacción y política de desarrollo industrial) dominan a las variables políticas (tales como aumento de la burocracia, consideraciones de seguridad nacional y la teoría de los grupos de interés). Sin embargo, en otras circunstancias, las características del

⁴ E. Anders Eriksson con M. Axelson, K. Hartley, M. Mason, A.S. Stenérus y M. Trybus, *Study on the Effects of Offsets on the Development of a European Defence Industry and Market* (Bruselas: Agencia Europea de Defensa, 2007), 46, www.eda.europa.eu/Default.aspx.

⁵ Mike Bourne, Malcolm Chalmers, Tim Heath, Nick Hooper and Mandy Turner, *The Impact of Arms Transfers on Poverty and Development*, Centro para la Cooperación y la Seguridad Internacional (Universidad de Bradford, Septiembre 2004), 44, http://www.bradford.ac.uk/acad/cics/publications/AVPI/transfers/AVPI_Arms_Transfers_and_Poverty.pdf.

⁶ Trevor K. Taylor, “Modelling Offset Policy in Government Procurement,” *Journal of Policy Modelling* 25:9 (2003): 985–98.

paquete de compensaciones pueden reflejar las prioridades políticas. Concluye como sigue:

Una recomendación para abordar tal corrupción comenzaría con el esfuerzo de aumentar la transparencia de las compensaciones. Por ejemplo, cada país debería emplear a un grupo de independientes, aparte de los auditores, que evaluarían los méritos de cada propuesta de offsets, para, tras el hecho, llevar a cabo la contabilidad detallada del coste-beneficio. Esta contabilidad coste-beneficio se publicaría y se sometería a control externo.

Entrevistas Públicas de TI a Expertos en Defensa

Frank Boland, director, Planeamiento de la Fuerza, Política de Defensa y División de Planeamiento, OTAN

Los offsets se han hecho populares, porque a primera vista parecen ser un buen negocio para los gobiernos. Si están gastando dinero en importaciones, las compensaciones permiten a los gobiernos intentar recuperar divisas, así que se puede ver el atractivo... [No obstante] se da el caso de que muchos *offsets* simplemente no se materializan. El auténtico problema es que las compensaciones distorsionan la toma de decisiones. Los militares pueden querer equipamiento para determinadas necesidades; las compensaciones hacen que las adquisiciones sean anuladas por consideraciones superfluas.⁷

Ghanim Al Najjar, catedrático de ciencia política, Universidad de Kuwait:

Se supone que los programas de compensaciones darán lugar a nuevos proyectos en Kuwait como parte de la compensación. Las compensaciones ni siquiera están cerca de funcionar. Nadie sabe realmente lo que sucede con las compensaciones. No se ha gastado la mayor parte del dinero asignado. ¿Hay algún control de la entrega de la compensación? No exactamente: hasta ahora no se ha gastado mucho dinero. No creo que haya una buena supervisión. La gente está esperando a ver cuán efectivo será el programa de compensación en lo que se refiere a proyectos locales, pero ocurre a menudo que los procedimientos son complejos, o el programa no se está pagando como es debido. A veces, el dinero que supuestamente se asignó está allí, pero no está controlado.

Incluso cuando no hay sospechas de corrupción, las prácticas de *offset* suelen levantar un número de preocupaciones, tales como:

- Falta de claridad sobre cómo se evaluarán las propuestas de compensación;
- No hay una clara estrategia nacional en cuanto a lo que deben lograr las compensaciones;
- Con más de un Ministerio involucrado, por las compensaciones, hay un campo enorme en el que perder el control de la adquisición y de su correcta evaluación;
- Las negociaciones de las compensaciones con los postores se inician sólo después de que el contrato se ha adjudicado;

⁷ Entrevista publicada en Resumen de Anticorrupción en Defensa de Transparencia Internacional, No. 17 (Junio 2007), www.defenceagainstcorruption.org.

Cuadro 8.1. Alegatos de la Prensa de Corrupción en el Empleo de Offsets

Portugal: El Departamento Central de Investigación y Acción Penal (DCIAP) está investigando el contrato de compensación por la compra de dos submarinos al Consorcio Submarino Alemán. Con un valor de 1210 millones, el contrato de compensación, cuyo objetivo es garantizar la ejecución de ese valor en las inversiones realizadas en Portugal, fue negociado con el Ministerio de Defensa por Escom, empresa del grupo Espírito Santo (GES) que fue acusado en el proceso de Portugal

Sudáfrica: La compra de armas en Sudáfrica en 1999 ha sido controvertida por varias acusaciones de corrupción que involucran a empresas europeas y a altos políticos sudafricanos. Mientras que el gobierno sudafricano ha destacado repetidamente los acuerdos de compensaciones adjuntos a las compras de armamento, los medios han sido más escépticos; el Business Day se quejó en febrero de 2008 de que el éxito de los paquetes de compensaciones ha sido difícil de establecer de un modo independiente, dado que sus solicitudes de información fueron rechazadas por motivos de sensibilidad comercial. ThyssenKrupp, que han sido investigados por el escuadrón de élite de delitos graves de Sudáfrica sobre las denuncias de corrupción en la venta de las fragatas, han sido acusados de haberse retrasado en su programa de compensaciones. Sin embargo, se han dado a conocer los vínculos más evidentes entre la corrupción y las compensaciones, en relación con la compra de cazas Gripen de BAE y SAAB. El South African Mail & Guardian informó el 20 de marzo de 2008 que el ministro de defensa en el momento de la compra, Joe MdDise, recibió secretamente acciones en el grupo de electrónica de Conlog/Log-Tek, que reconoció haberse beneficiado sustancialmente de los acuerdos de compensación en la compra de armamentos.

República Checa: En la República Checa, hubo otro caso de compra de cazas Gripen, siendo investigado por soborno con cuestiones sobre el paquete de compensaciones incluido en el acuerdo. Las investigaciones se centraron en los pagos a funcionarios checos de alto nivel hechos supuestamente en 2001, y en la estructura de la oferta, por la que competidores por el contrato se retiraron tras las quejas de que el Gobierno había elaborado intencionalmente un contrato que daría lugar a una victoria para los cazas Gripen. El acuerdo de compensaciones que acompañó al paquete también fue criticado en el momento de la compra como ilusorio, razón por la que dos ministros de Hacienda dimitieron en aquel momento.

Reino Unido y Arabia Saudita: El contrato Al Yamamah negociado en los 80 entre el gobierno del RU, en representación de BAE, y Arabia Saudita supuso la mayor exportación en la historia del Reino Unido y una continua fuente de controversia. El contrato incluía una cláusula de compensaciones, bien conocida, por la que algunos de los ingresos generados por BAE en el contrato fueron reinvertidos en la industria de defensa del Reino Unido; se informó de que las compensaciones tuvieron pocos beneficios perceptibles. Entre los Departamentos de Justicia afectados, se informó de que una parte de la investigación era dicha cláusula.

Israel: En septiembre de 2005, Defense News informó que como parte de una importante investigación sobre las denuncias de pagos fraudulentos realizados en el extranjero, la policía había llevado a cabo una redada en los cuarteles generales de la mayor empresa aeroespacial y de defensa de Israel, Aircraft Industries. La investigación se centró en diez años de presuntos trapicheos y sobornos, y en el pago tanto para ventas de exportación como para acuerdos de compensaciones.

Rumanía: En la compra por Rumanía de dos fragatas en 2003, surgieron denuncias en cuanto al pago de comisiones. La parte crucial de la investigación se centró en las irregularidades en el contrato y en fondos perdidos en el paquete de compensaciones. En junio de 2006, el *Bucharest Daily* informó que “la auténtica participación parece ser la ejecución del contrato de compensaciones.” Bajo este contrato, BAE Systems emplearía el 80% de la suma de adquisición en la compra de productos y servicios de Rumania, en una combinación de compensaciones directas e indirectas. Las compensaciones siguieron causando controversia, dado que el *Jurnalul National* informó en septiembre de 2003 que el Ministerio de Defensa de Rumanía trató de llevar a BAE Systems a los tribunales si la empresa no cumplía con sus obligaciones bajo el acuerdo de compensación. El informe afirmaba también que el acuerdo seguía bajo investigación en el Reino Unido por parte de la Oficina de Fraudes Importantes.

Taiwán: En un artículo en *Defense News* sobre las preocupaciones de Estados Unidos con los procesos de adquisiciones en Taiwán, la corrupción y los pagos a funcionarios fueron puestos de relieve como los principales problemas con los contratos de defensa. Entre las recomendaciones para mejorar los procesos, se informó que un acuerdo amplio para hacer frente a la corrupción habría de exigir que las comisiones y las compensaciones fueran estrechamente controladas y cumplidas en su totalidad.

Fuentes: “Arms deal crusader is back in court,” *Business Day* (25 Febrero 2008), <http://www.armsdeal-vpo.co.za/articles12/crusader.html>; “Arms probe reopened,” *Mail & Guardian* (20 Marzo 2008), www.mg.co.za/article/2008-03-20-arms-probe-reopened; Jeremy Druker, “Czech-BAE corruption probe worries Prague,” *ISN Security Watch* (27 Febrero 2007); “Israel Police Raid IAI,” *Defense News* (30 September 2005); “Romania Will Sue BAE Systems for Breach of Contract,” *Jurnalul National* (03 Septiembre 2007); “U.S. Warns Taiwan: Clean Up Defense Procurement,” *Defense News* (11 Septiembre 2006).

- Inadecuados mecanismos de control de las compensaciones, antes y después del contrato de adjudicación (incluyendo la vida del programa de compensaciones, y aplicables al contratista principal y a los subcontratistas);
- Inadecuados o incluso inexistentes mecanismos de penalización por no cumplir los compromisos de las compensaciones establecidas en el acuerdo;
- Inadecuados procesos de control, arbitraje y litigio;
- Inadecuado calendario para permitir a los postores preparar los paquetes de compensaciones;
- Demasiadas opciones distintas de compensación, sin unos requisitos precisos y unos criterios de selección claros;
- Muchos elementos para las opciones de las compensaciones caen fuera de la experiencia de los potenciales postores;
- Falta de personal experto en la evaluación de las opciones de compensación; y
- Falta de experiencia de los miembros de las comisiones de control para la evaluación de las propuestas y de la ejecución de las compensaciones.

Riesgos Concretos de Corrupción en los Offsets

Hay tres riesgos concretos de corrupción relacionados con las compensaciones:

Influencia Inapropiada sobre la Necesidad de una Capacidad

A la elección por el gobierno de lo que se necesita, o incluso de *si* es necesaria una capacidad, le pueden influir otras “golosinas” que pueden estar en oferta en una compra de defensa. Las compras de defensa raramente son compras económicamente simples. Frecuentemente tienen una dimensión política internacional por la que el país comprador espera también profundizar las relaciones políticas con el país suministrador. También a menudo son más que suficientes para influir en la agenda política nacional. En tales casos, la oferta de una serie de productos aparentemente gratis puede influir en la política local a favor de la compra. Además, una gama atractiva de ventajas adicionales puede hacer que un producto, de otro modo poco atractivo, parezca atractivo. Se supone que este fue el caso en la República Checa, donde hay una interpelación en curso sobre la necesidad de reactores rápidos en el primer lugar, y en los acuerdos de armamento en Sudáfrica, donde las interpelaciones han sido persistentes por los indicios de compra de plataformas inapropiadas, y de ilegalidad.

Influencia en la Decisión del Concurso de modos No Transparentes

Puede estar poco claro, a veces de forma deliberada, cómo los pertinentes méritos de los paquetes de compensación ofertados están equilibrados con otros criterios de decisión. ¿Cómo se equilibran los méritos de las compensaciones con criterios económicos, técnicos y de otro tipo? Esto es difícil de hacer, dada la naturaleza muy diferente de los criterios. Ha habido denuncias frecuentes de que esto se ha hecho incorrectamente, por ejemplo en la compra de armas en Sudáfrica.

Favores a Cambio de Recompensas

Los acuerdos sobre offsets son frecuentemente compromisos que no se redondean hasta algún tiempo después de la adjudicación del contrato. Pueden pasar años hasta que se establezcan completamente. Mediante esta demora y la habitual disminución del control político y de los medios de comunicación, hay un campo para acuerdos opacos y para la devolución de los favores que ayudaron a asegurar la adjudicación del contrato. Los contratos de compensación son también a menudo pobremente controlados, por lo que son escasas las posibilidades de destapar tal corrupción.

Reducción de Riesgos de Corrupción Relacionada con las Compensaciones

En términos generales hay dos opciones para hacer frente a estos riesgos: 1) abandonar el uso de compensaciones en los contratos de defensa; o 2) reforzar considerablemente los controles y la supervisión de todo lo que les rodea. Dichos controles deben mantenerse a lo largo de la vida del programa de compensación, aunque sea por 20 o más años.

Hay algunos indicios de que el asunto de los riesgos de corrupción en las compensaciones se está abordando, como indican los ejemplos siguientes:

- La práctica según la cual las negociaciones de compensación tenían lugar solamente después de la concesión del contrato ha cambiado drásticamente en los últimos años. Cada vez más países exigen ahora que el acuerdo de compensación se negocie y finalice antes de la firma del contrato de adquisición. Expertos de la industria esperan que esta tendencia continúe, convirtiéndose en la condición estándar de la política de compensaciones de un país, en lugar de en una excepción.
- El régimen oficial de las sanciones por incumplimiento se está haciendo más estricto. En una gran mayoría de países, las sanciones oscilan del 3% al 10% del saldo de las compensaciones incumplidas en las fechas señaladas de cada periodo, al final del periodo de cumplimiento, o de ambos, mientras que unos pocos aplican la sanción al valor del contrato de venta. Lo que está cambiando es la forma de estas sanciones. Normalmente lo son en forma de liquidación de daños y perjuicios, lo que significa que al pagar la sanción se “liquida” o satisface el compromiso restante. Más recientemente, según expertos en compensación de la industria, muchos países apuntan hacia los daños y perjuicios no liquidados, lo que significa que hay que pagar la sanción y además satisfacer el compromiso de las compensaciones, o enfrentarse a su posible inclusión en una lista negra para las futuras adquisiciones del gobierno, hasta que se satisfaga el compromiso. Además, a los contratistas de defensa normalmente se les exige depositar una fianza por adelantado para cubrir las posibles sanciones. El valor de la fianza se reduce en proporción a la recepción de los abonos de las compensaciones por parte del contratista de defensa, que cumple así el compromiso de la compensación.
- En mayo de 2008 en su principal reunión anual, la Conferencia de Cooperación Industrial Global, organizada por las principales asociaciones de *offsets*, inició un debate sobre los riesgos de la corrupción relacionada con las compensaciones, y sobre las formas de prevenir las prácticas corruptas.
- Un taller de *offsets*, durante una importante conferencia de la OTAN sobre “Fomento de la Integridad y Fomento de la Institución de Defensa” celebrado en Monterey, California, en febrero de 2009, reunió a altos funcionarios de defensa y a altos representantes de importantes empresas de defensa de Europa y Estados Unidos. Hicieron una serie de propuestas a la OTAN que están en estudio.

Estos son pasos importantes hacia un enfoque más integral para reducir los riesgos de corrupción de las compensaciones, que se basaría en:

- Aumento de la transparencia y mejora de la información;
- Fortalecimiento de la fiscalización y la integridad;
- Buenos procesos operativos;

- Divulgación de los conflictos de interés; y
- Participación preventiva de los actores principales.

Las mejoras y propuestas que se sugieren en cada una de estas áreas, todas juntas, constituirían una buena práctica. El lector debe ser consciente de que aunque esa integridad en las ofertas de las compensaciones es un tema tan nuevo que muchas de las sugerencias, aunque aparentemente útiles y constructivas, aún tienen que ser implementadas y probadas durante un tiempo prolongado.

Transparencia e Información

Los requisitos de las ofertas deben exigir que estas se presenten con dos precios: uno con el paquete de compensaciones y otro sin el paquete de compensaciones. Esta propuesta está en consonancia con un proyecto de recomendación de la conferencia “Fomento de la Institución de Integridad y Defensa” mencionada anteriormente:

Mejorando y aumentando la transparencia en el proceso de desarrollo, implementación y gestión de los programas de compensaciones, con una transparencia que incluya el estudio del verdadero costo de las compensaciones por parte de los gobiernos, los gobiernos buscarán las ofertas que incluyan y excluyan propuestas de programas de compensaciones, de modo que permitan un estudio adecuado de los costos y beneficios de los paquetes de compensaciones, y que tengan en cuenta las metas y los objetivos del país para sus programas de compensaciones.⁸

El gobierno debería exigir un informe detallado cada año sobre el funcionamiento de todos los contratos de compensaciones que se han relacionado con cada adquisición importante. Este informe debe publicarse, lo que generalmente no es el caso hoy día.

El gobierno debe publicar los criterios para la evaluación del contrato principal y del paquete de compensaciones, incluyendo el peso que se concede a cada elemento, y el peso alcanzado por cada uno de los postores de la lista. Esto no es todavía una práctica común.

Debe existir un requisito claro de una evaluación independiente de los costos y beneficios que se esperan del paquete de compensaciones, que se han de completar en unos 2 ó 3 años después de la adjudicación del contrato. La evaluación debe publicarse, lo que casi nunca sucede en la actualidad.

El escrutinio de la sociedad civil puede ser una buena manera de sacar a la luz aspectos no transparentes de las propuestas. El gobierno debe tratar activamente de involucrar a la sociedad civil en un debate sobre los paquetes de compensaciones propuestos.

Reforzando la Fiscalización y la Integridad

Los presupuestos de defensa y los gastos de defensa reales son analizados por una oficina nacional auditora, y presentados al parlamento, o al órgano supremo de toma de de-

⁸ *Building Integrity and Defence Institution Building*, Conference Report (2009), 101.

cisiones, en la mayoría de los países. El mismo nivel de escrutinio independiente debería aplicarse a todos los contratos de compensaciones.

Ante el riesgo de que los contratos se asignen a una empresa para recompensar favores, o en beneficio de personas involucradas, debe haber una mayor divulgación de los conflictos de intereses por parte de todos aquellos relacionados con las adquisiciones, y el requisito de la mayor diligencia por parte de los agentes y los intermediarios involucrados en las compensaciones. Los consorcios de la industria de defensa podrían ayudar confeccionando guías orientativas sobre este tema (ver también a continuación las recomendaciones sobre la actuación de la industria y las asociaciones).

Cuadro 8.2. Transparencia en la Gestión de las Compensaciones Indirectas

Tras la implantación de la exigencia de compensaciones acompañando a las grandes adquisiciones de defensa, en 2006 el gobierno de Bulgaria creó la Dirección General de “Programas de Compensación” con el Ministerio de Economía y Energía (MEE). La Dirección General es responsable de gestionar las compensaciones indirectas.

Esta Dirección General crea y mantiene una página web en la página web MEE (ver: www.mee.government.bg/offsetp/offsetp.html). Esta página web proporciona información detallada sobre:

- Normas Relativas a las Compensaciones;
- Sectores económicos prioritarios, donde el Gobierno invita a inversiones relacionadas con compensaciones;
- Método para la división de un proyecto de compensación (en el cálculo de su contribución, o rendimiento de la compensación para el cumplimiento del compromiso de compensaciones), que dependerá del sector económico y del nivel tecnológico;
- Registro de las empresas que han expresado su interés y cumplen los criterios de “destinatarios de compensaciones.” Desde julio de 2009, el registro incluye 64 empresas búlgaras;
- Una lista de propuestas de compensaciones, aprobada por el Ministerio de Economía y Energía. Desde julio de 2009 se enumeran veinticuatro propuestas de inversión. El valor potencial de la inversión también está disponible para el público. Los contratistas de la defensa pueden escoger una o más de estas propuestas para cumplir sus compromisos de compensaciones;
- Los proyectos de compensaciones en desarrollo, con su valor y el beneficio de los *offsets* neto (la media de multiplicar el factor multiplicador por los proyectos, listados a partir de julio de 2009, es de aproximadamente 3);
- Una lista de los acuerdos de compensaciones con los contratistas de defensa que suministran sistemas de armas y equipamiento a las fuerzas armadas búlgaras, y los respectivos proyectos de compensación. Para cada proyecto la página web proporciona el valor neto, el factor multiplicador y los beneficios, la fecha límite y los hitos provisionales de las compensaciones, y una breve descripción.

Además, la página web ofrece enlaces de los informes pertinentes y de las actas de las juntas. Toda la información de la página web está disponible en búlgaro. La parte más importante de la información está disponible también en inglés en www.mee.government.bg/eng/offsetp/offsetp.html.

Todos los involucrados en la licitación, incluyendo las comisiones de evaluación de la oferta y los ministros pertinentes, deben estar obligados a presentar declaraciones anuales sobre los conflictos de intereses.

Unos Buenos Procesos Operativos

Cuanto más bajo es el peso del porcentaje dado en la evaluación al contrato de compensaciones, menor es el nivel de riesgo. Un bajo peso, por ejemplo, 10-15%, se considera razonable. Donde la ponderación es más alta, los riesgos de corrupción son correspondientemente mayores y es necesario poner en práctica alguna de estas otras medidas.

Los departamentos de adquisiciones gubernamentales tienen que aceptar que los contratos de compensación son un proyecto importante en sí mismos. No son un simple “añadido” al contrato principal. Se debe organizar un equipo para tratar las compensaciones y garantizar que los contratos de preparación de las compensaciones reciben la misma atención que el contrato principal. Además, el ministerio que dirige el proyecto tiene que explicar claramente y por escrito el reparto exacto de responsabilidades entre los ministerios implicados (si es más de uno) antes de que comience el proceso de adquisición. Ese ministerio debe también insistir en unos compromisos previos a la adjudicación.

Actuación Preventiva por las Compañías de Defensa

Las empresas deben aplicar todo el esfuerzo durante el cumplimiento de sus programas a los programas de compensaciones, y al personal y a los asesores involucrados en los mismos. No parece que este sea el caso en la actualidad.

En segundo lugar, los estándares de conducta y de ética en los negocios de las empresas de defensa deben ampliarse para aplicarlos *explícitamente* a las compensaciones y a la necesidad de controles.

Las empresas pueden conseguir fácilmente apoyo si comunican sus preocupaciones sobre los riesgos a los posibles compradores. Basándonos en nuestra experiencia, los gobiernos que compran pueden ver la oportunidad para hacer peticiones concretas, y de fijar requisitos sobre la transparencia de las compensaciones, si saben que contarán con el apoyo de al menos algunos de los postores.

Actuación Preventiva de la Industria y las Organizaciones Multigubernamentales

TI ha hecho una observación sorprendente: empresas con, por otro lado, excelentes programas de cumplimiento contra el soborno, se vuelven reticentes en el tema de los programas de compensación. Lo mismo ocurre en los consorcios de la industria de defensa. Los siguientes son pasos constructivos que la industria podría aplicar para mostrar su preocupación en este tema:

- Los Consorcios de la Industria de Defensa deben estar dispuestos a establecer estándares para unos programas de *offsets* bien controlados, a los que esperan se adhieran sus miembros;
- También podrían crear guías detalladas sobre los requisitos que han de ser satisfechos por los agentes de *offsets*, con la prontitud debida. Ello debe incluir

el requisito a las empresas y a los agentes de que se aseguren de que las empresas que obtienen los contratos de compensaciones no tienen ninguna conexión impropia con nadie del gobierno o de partidos políticos;

- Esto se aplica particularmente al Consorcio Europeo de Defensa (ASD) y al Consorcio de Industria Aeroespacial de EEUU, AIA, dado el trabajo en el que ya están involucrados para elevar los estándares de la lucha contra la corrupción en la venta internacional de armas;
- La Agencia Europea de Defensa está haciendo un excelente trabajo en la facilitación de las adquisiciones de la defensa en toda Europa. Sin embargo, su enfoque de las compensaciones es contradictorio, confuso y débil. Su actual código de actuación en esta área es particularmente pobre y, sorprendentemente, no hace ninguna referencia a los riesgos de corrupción. El EDA debe considerar la creación de un grupo de trabajo sobre las compensaciones, que se centre específicamente en las formas de aumentar la integridad en la licitación y en la ejecución de los paquetes de compensaciones.

Actuación Preventiva de la Sociedad Civil y las Organizaciones de Medios

Las compensaciones se han mantenido como un tema “oculto”, a pesar de los riesgos señalados anteriormente. Hay una necesidad clara de que las organizaciones de la sociedad civil que promueven la gobernanza y la transparencia sean más activas en esta área. Los gobiernos que han tomado medidas para abrir el debate sobre las compensaciones deben animarse a incluirlo dentro de esa necesidad.

Dada la creciente dimensión de las compensaciones, y su crecimiento fuera de defensa en otras áreas del comercio, es de gran interés para la buena gobernanza que el tema se discuta en los países con una mayor amplitud.

Conclusiones

Las compensaciones suponen un importante riesgo de corrupción. Pueden desviar la toma de decisiones correcta acerca de las necesidades de la defensa, y son una vía fácil para recompensar a empresas e individuos. Están claramente sin regular y son casi totalmente opacas.

La disposición de la industria y del gobierno para abordar el riesgo de corrupción está cambiando a mejor. Sin embargo, la corrupción en las transacciones de *offsets* permanece en gran parte intocable. Los gobiernos harían bien en eliminar este riesgo, y posiblemente serían mejor valorados, si decidieran abandonar la práctica de buscar compensaciones. Donde eso no es posible, tanto los gobiernos como las empresas pueden tomar medidas, de modo relativamente fácil, para hacer estas transacciones más transparentes y con un menor riesgo de corrupción.

Capítulo 9

Oportunidades y Riesgos de la Subcontratación, la Privatización y las Sociedades Público-Privadas en la Defensa

Introducción

Muchas de las mismas lecciones que se aplican en las adquisiciones de defensa normales para frenar la corrupción, se aplican también en los acuerdos de contratación menos tradicionales, como la subcontratación (el “estudio de mercado” y las “fuentes en competición”), la privatización y las sociedades público-privadas (APP). Dos constantes son, la importancia de mantener la competitividad, y la supervisión independiente. Aplicando estas dos lecciones, junto a una mezcla específica del país, de herramientas como la integridad, la transparencia, y la fiscalización, se puede disminuir la corrupción al aumentar el coste que pueden esperar los funcionarios oportunistas al involucrarse en comportamientos corruptos.¹

A los Ministerios de Defensa modernos les preocupan dos cosas:

- La eficacia, creando las mejores fuerzas de defensa posible para satisfacer las peticiones de seguridad, tanto nacional como colectiva; y
- La eficiencia, haciendo el mejor uso de los limitados presupuestos.

El actual entorno económico hace reconsiderar el modo en que la defensa lleva sus negocios. El reto de reestructurar el gobierno para hacerlo más eficaz y eficiente se ha abordado fijándose en el sector privado.

Los miembros de la OTAN y sus socios confían cada vez más en el sector privado, en tres formas:

1. Para que proporcione armas y servicios de apoyo (subcontratación);
2. Para aumentar los ingresos mediante la venta de servicios y pertenencias sobrantes que ya no se necesitan (privatización); y, particularmente cuando los presupuestos son ajustados;
3. Solicitando inversiones del sector privado en proyectos y operaciones de defensa (sociedades público-privadas).

¹ Simeon Djankov y Peter Murrell, “Enterprise Restructuring in Transition: A Quantitative Survey,” *Journal of Economic Literature* 40:3 (Septiembre 2002): 739–92.

Cuadro 9.1. Fuentes para la Obtención

Subcontratación: Las actividades organizativas se subcontratan a vendedores o proveedores que se especializan en estas actividades (generalmente en forma de concurso).

Concurso: Los actuales proveedores públicos compiten con los privados (también conocido como Concursos Públicos-Privados o “Estudio de Mercado”).

Privatización: Los principales equipamientos, instalaciones, y trabajadores actuales del estado pasan al sector privado, bien de forma individual o por concurso.

Sociedades Público-Privadas (PPP,s): Una empresa mixta de los sectores público y privado, creada bajo la experiencia de cada socio que mejor satisfaga las necesidades públicas, claramente definidas, mediante la asignación adecuada de los recursos, los riesgos y las recompensas. Se ha intentado combinar lo mejor de los sectores privado y público, bien por concurso o individualmente. Un tipo de sociedad público-privada es la Iniciativa de Financiación Privada. Con una financiación privada, en lugar de que las finanzas del estado reciban inversiones públicas, son financiadas realmente por el sector privado a cambio de una cuota de ahorro, o de compras del estado garantizadas.

Iniciativa Empresarial del Gobierno (“Franquiciamiento”): Una agencia gubernamental se especializa en una función determinada y la aporta a otras agencias gubernamentales, o incluso al sector privado, de nuevo en forma de concurso o individual.

Fuentes: Jacques S. Gansler and Roger C. Lipitz, *Moving Toward Market-Based Government: The Changing Role of Government as the Provider*, New Ways to Manage Series (Arlington, VA: IBM Endowment for the Business of Government, 2003), 10, http://www.businessofgovernment.org/pdfs/Gansler_Report.pdf; The Canadian Council for Public-Private Partnerships, www.pppcouncil.ca.

Aunque la subcontratación, la privatización y las PPP,s ofrecen ocasiones considerables de mejorar la eficiencia y la eficacia de las fuerzas de defensa, hay un lado oscuro, la corrupción. Obtener los resultados deseados de subcontratación, privatización y PPP,s requiere un delicado equilibrio de un liderazgo preparado y ético, unas instituciones fuertes (mercados competitivos, normas y regulaciones claras, un sistema legal y judicial competente) y un control eficaz (capacidad de medición y supervisión/ auditoría) para impedir actos de corrupción sin hacer uso de una eficacia agobiante. Combinando una integridad básica y unas buenas instituciones que garanticen los mejores resultados posibles de subcontratación, privatización y PPP,s.

Idealmente, el objetivo de cada país miembro y socio de la OTAN sería encontrar una mezcla óptima de iniciativas para fomentar la integridad, aumentar la transparencia y mejorar la fiscalización, en cooperación con otros miembros y asociados, para minimizar los riesgos de corrupción en la subcontratación, la privatización y los PPP,s. Iniciativas de lucha contra la corrupción coordinadas, como los “Pactos de integridad de Defensa” de Transparencia Internacional (ver capítulos 7 y 17 para ejemplos) fomentan unos compromisos creíbles por parte de los actores clave, que aumentan la eficiencia y la eficacia de las obligaciones sobre la seguridad nacional y colectiva.

Riesgos de Corrupción en la Decisión de “Fabricar o Comprar”

Un desafío al que se enfrenta cada Ministerio de Defensa (MdD) es el de si “fabricar o comprar” equipamiento, infraestructura, suministros y servicios de apoyo, de defensa. ¿Debería el MdD implicarse más en las empresas de la defensa (fabricar), o debería apuntar hacia más empresas de defensa del sector privado (comprar)?

Hay dos pasos clave necesarios para resolver el “fabricar o comprar”: la primera consiste en un análisis de la “eficacia,” y la segunda una revisión de la “eficiencia.” Ejemplos de análisis de eficacia son la “Revista Cuatrienal de Defensa (QDR)” de EEUU, o su proceso de “Realineamiento y Clausura Base” (BRAC). El análisis de la eficacia evalúa el tamaño y la composición apropiada de la infraestructura de defensa, y de las actividades de apoyo, frente a las amenazas existentes y emergentes, y en cooperación con miembros de la alianza y sus socios. Tomada la decisión sobre las capacidades adecuadas y la estructura de la fuerza, el análisis de la eficiencia busca el modo de reducir los costos o mejorar el rendimiento.

El análisis de la eficacia da como resultado dos categorías de recursos y actividades: “necesarios” e “innecesarios.” La infraestructura y las actividades de apoyo innecesarios son candidatos para la desinversión o la privatización. Los recursos y las actividades necesarios pueden ser también subdivididos entre los que son “inherentemente gubernamentales” y los que son más “comerciales” por naturaleza.

Cuadro 9.2. “Infraestructura” Militar y Opciones para la Obtención

La “infraestructura” militar típica incluye:

- Adquisición
- Logística militar
- Personal
- Comunicaciones
- Gestión de la fuerza
- Instalaciones
- Funciones médicas
- Ciencia y tecnología
- Formación y entrenamiento.

Las tres opciones para la obtención discutidas en este capítulo son utilizadas por los ejércitos en todo el mundo. Por ejemplo:

- La subcontratación se utiliza para proporcionar servicios de logística;
- Las sociedades público-privadas para viviendas militares (instalaciones); y
- La privatización en la provisión de muchas funciones médicas.

La Circular A-76 de la Oficina de Gestión y Presupuesto de EEUU define una “actividad esencialmente gubernamental” como:

... una actividad que está tan íntimamente relacionada con el interés público que exige la actuación del personal del estado. Estas actividades requieren el ejercicio de una considerable discreción en la aplicación de la autoridad del gobierno y en la toma de decisiones por dicho gobierno.²

Para ser candidatas a la subcontratación, se puede conocer la infraestructura comercial y las actividades de apoyo mediante el “estudio de mercado” o las “fuentes en competencia.” Mientras tanto, donde los ajustados presupuestos restringen las inversiones de defensa, las sociedades público-privadas (PPP,s) permiten al gobierno aprovechar de forma privada la infraestructura, la tecnología, y las capacidades propias, o la financiación de la inversión privada para mejorar de forma intrínseca las actividades comerciales gubernamentales, o reservadas (ver figura 9.1). En el Reino Unido se usa el término iniciativa de financiación privada (PFI).

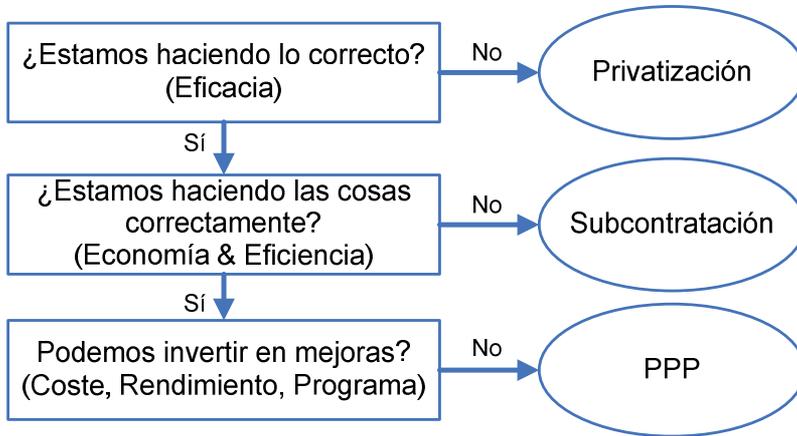


Figura 9.1: Esquema de la Decisión en Defensa

Las evaluaciones de eficiencia requieren que los gobiernos apliquen medidas internas que les permitan comparar los costes internos con los de los proveedores comerciales de capacidades y servicios de defensa. Esto implica una transición a alguna forma de estimación de costes basada en la actividad, para determinar los costos totales relacionados con una función pública. Este “costo total” debe incluir todos los costes “indirectos” que apoyan la función particular que se está llevando a cabo, incluyendo muchos costes no atribuidos actualmente a esa función, tales como la contabilidad, el apoyo legal, la gestión de personal, etc.³ Mientras tanto, en previsión de los costes de subcontratación y

² Mitchell E. Daniels, Jr., *Circular A-76 Revised* (Washington, DC: US Office of Management and Budget, Mayo 29, 2003), www.whitehouse.gov/omb/circulars/a076/a76_rev2003.pdf.

³ Gansler y Lipitz, *Moving Toward Market-Based Government* (2003), 11.

Cuadro 9.3. Ventajas de la Subcontratación en los Concursos Público-Privados

“Estudio de Mercado” del Ministerio de Defensa del RU:

- Del año fiscal 1987 al año fiscal 1992 el MdD concursó por 246 actividades con un promedio de ahorro el primer año del 24 por ciento.

En 1966, la Oficina de Gestión y Presupuesto de Estados Unidos (OMB) publicó la Circular A-76: Realización de Actividades Comerciales, que estableció la política para la obtención de actividades comerciales. En 1979, la OMB publicó los procedimientos para los estudios de comparación de costos A-76 para determinar si las actividades comerciales deben realizarse por el gobierno, por otra agencia federal o por el sector privado. El objetivo de A-76 es proporcionar un proceso “justo” de obtención por concurso público-privado, tratando de determinar el método más económico de obtención de los servicios que estén disponibles en el mercado comercial.

- Del AF79 al AF96, el ejército estadounidense completó 486 comparaciones de costos. Internamente ganó 240, los contratistas ganaron 228. La media de ahorro fue del 28 por ciento de los costos anteriores al concurso, ahorrando 4 mil millones de USD en ese período.
- Del AF78 al AF92, el Departamento de Defensa realizó 2000 concursos, con una media de ahorro del 30 por ciento.

En la actualidad, un estudio del A-76 pide un organismo para desarrollar una Declaración del Trabajo a Realizar para identificar el trabajo que se ha de llevar a cabo; preparar una estimación del costo interno del estado basado en la Organización Más Eficiente que pueda realizar el trabajo; solicitar las ofertas para realizar este trabajo desde el sector privado; y comparar esta estimación con la oferta más baja o con mejor relación calidad-precio del sector privado. El gobierno cambia a la realización por el sector privado si la oferta es más baja que la estimación interna de los costes directos de personal en un 10 por ciento, o de 10 millones USD a lo largo del período de ejecución. El período de tiempo establecido para las comparaciones de costes es de 24 meses para una sola actividad y de 48 meses para concursos de múltiples actividades.

A finales de la década de los 90, la OMB estimó ahorros de aproximadamente 9.200 millones USD en los costos de operación del DdD entre 1997 y 2005, y de 2.800 millones USD en ahorros anuales periódicos después de 2005, según el resultado de los estudios de A-76.

Fuente: Gansler and Lipitz, Moving Toward Market-based Government (2003).

de las PPP,s, se necesita dar cuenta no sólo de los costes para el estado por la obtención de productos y servicios por contrato, sino también los costes para el estado por la escritura, supervisión y gestión del contrato, incluyendo el riesgo de costes posteriores más altos, cuando el gobierno comience a confiar con más fuerza en el contratista ganador. Finalmente, los riesgos de corrupción deben abordarse con prontitud en el proceso de evaluación, ya que los costes de la transacción pueden aumentar significativamente, y destruir la confianza pública en la subcontratación, la privatización y las PPP,s.⁴

⁴ Francois Melese, Raymond Franck, Diana Angelis y John Dillard, “Applying Insights from Transaction Cost Economics to Improve Cost Estimates for Public Sector Purchases: The Case

Cuadro 9.4. Ejemplos Escogidos de Subcontratación, Privatización y PPP,s

Las áreas utilizadas por las fuerzas de defensa australiana están gestionadas de manera centralizada por la Organización del Estamento de Defensa (DEO). La misión de la DEO es gestionar estos recursos de acuerdo con los principios de las empresas que optimizan los ingresos del gobierno. Las fuerzas armadas son las arrendatarias, y muchos edificios y muchos terrenos han sido vendidos y arrendados de nuevo. La privatización de los recursos y la eliminación de propiedades no utilizadas, o infrautilizadas, incrementa los ingresos.

Las áreas utilizadas por las fuerzas de defensa polacas son gestionadas de manera centralizada por la Agencia de la Propiedad Militar. Su misión es vender toda la propiedad militar redundante, desde hardware a antiguas instalaciones militares. Las ganancias de las ventas van directamente al MdD, que las utiliza para modernizar las fuerzas armadas polacas.

Fuente: Bonn International Centre for Conversion (BICC), *Conversion Survey 2001 – Global Disarmament, Demilitarization and Demobilization* (Alemania: NOMOS, 2001).

Los concursos público-privados siempre deben ser estructurados considerando la necesidad por parte del gobierno de un trabajo de alta calidad, fiable y sostenido, así como de una oportunidad para el ahorro de costes y el riesgo de corrupción. Los controles de eficiencia pueden animar la innovación y la inversión. Independientemente de si es el sector público o el privado el que gane en la comparación de costes, funcionarios del Departamento de Defensa han señalado que no es raro el ahorro del 20 por ciento o más. Esto es porque los concursos bien llevados pueden promover la eficiencia, minimizar la corrupción y mejorar la realización de las actividades de defensa.⁵

Riesgos de Corrupción en la Subcontratación, la Privatización y las PPP,s

La venta (privatización/liquidación) de los recursos innecesarios permite a los gobiernos concentrarse en las actividades principales, y reducir las costosas subvenciones y la carga sobre los contribuyentes. La subasta de los recursos y de las actividades de defensa innecesarios puede crear nuevas posibilidades de negocio para el sector privado. También puede aumentar los ingresos del estado para recapitalizar las operaciones de la defensa, o para reducir los déficits presupuestarios. Por otro lado, las privatizaciones de bonos estimulan la generalización de las propiedades compartidas, y las iniciativas empresariales para manejar los recursos y las actividades que beneficien a los accionistas.

Los siguientes objetivos se aplican a muchas subcontrataciones, privatizaciones y a iniciativas de sociedades público-privadas:

- Mejorar la eficiencia y reducir el endeudamiento del gobierno (ahorro de costes);

of U.S. Military Acquisition,” *International Public Management Journal* 10:4 (Octubre 2007): 357–85.

⁵ Commercial Activities Panel, *Improving the Sourcing Decisions of the Government* (Washington, DC: Government Accounting Office, 2002).

- Mejorar la eficacia (aumento del rendimiento);
- Estimular la propiedad compartida;
- Generar ingresos mediante subastas para la recapitalización de la defensa o para reducir la deuda pública; y
- Centrarse en las actividades básicas.

Mientras que de un proceso competitivo y transparente de subcontratación, privatización y PPP,s, se pueden obtener importantes beneficios públicos, también se corren graves riesgos.

El primer riesgo está en que aunque unos bienes, actividades o recursos concretos (tierra, trabajo, capital, etc.) sean suficientemente valiosos para el sector privado, los intereses privados particulares pueden tratar de inclinar los resultados en favor de la subcontratación, la privatización o las PPP,s. El riesgo es que a través de intereses legales, y mordidas o favores ilegales, quienes estén en posición de ganar tratarán de influir en el proceso político y burocrático, de modo que se considere que recursos valiosos son “innecesarios” para las futuras fuerzas de defensa, por lo que pasarían a manos privadas mediante la privatización. Como alternativa, se podría usar la influencia legal e ilegal para la “compra” de valiosas subcontrataciones, u oportunidades para las sociedades público-privadas.

Otro factor representa un riesgo igualmente importante. Los ministerios de defensa a menudo están sometidos a una intensa presión pública y (legal e ilegal) de especial interés por parte de países, ciudades, localidades, y empresas, para impedir la venta o las transferencias de propiedades a través de la privatización, subcontratación o PPP,s, que podrían implicar la pérdida de ingresos y de puestos de trabajo, incluso cuando esos bienes o actividades ya no sean necesarios para la seguridad nacional.

Cuadro 9.5. Criterios Escogidos de Valoración Militar como Base en EEUU para la Reestructuración y el Cierre (BRAC)

La Comisión BRAC utilizaba criterios que eran totalmente transparentes para todos los interesados, así como para el público en general. Por ejemplo, la comisión tuvo en cuenta:

- Los requisitos de misión actuales y futuros, y la influencia en la disponibilidad operativa del total de fuerzas del Departamento de Defensa;
- La disponibilidad y condición del terreno, instalaciones y espacio aéreo asociado, tanto de las localizaciones existentes como de las que se puedan obtener;
- La capacidad de adaptación a las contingencias, a la movilización y a los futuros requisitos del total de fuerzas, tanto en las localizaciones existentes como en las que se puedan obtener;
- Implicaciones del costo y de la mano de obra, etc.

En décadas recientes, los Estados Unidos han conseguido un relativo éxito en el tratamiento de estos riesgos conflictivos. En varios de sus recientes análisis de la “eficacia” de la infraestructura y de las actividades de apoyo de la defensa, los Estados Unidos crearon una comisión independiente como Base para la Reestructuración y el Cierre (BRAC) (para detalles ver Cuadro 9.5). Una innovación clave que minimizó la presión legal y el ilegal tráfico de influencias. Las recomendaciones de la comisión no se podían modificar y no eran negociables. Una vez presentadas al presidente y al Congreso solo podían ser aprobadas, o rechazadas, en su totalidad.

La subcontratación, la privatización y las PPP,s se pueden llevar a cabo a través de varios métodos:

1. Fuente de obtención única, o venta directa a, o empresas mixtas con, un inversor estratégico;
2. Subastas por concurso de ofertas en sobre sellado, u online, que den por resultado la venta de recursos (o la concesión de contratos) al postor más alto (o al más bajo); y
3. En el caso de la privatización, las ofertas públicas de acciones (IPO,s), reparto de cupones, o venta directa al público, planes de participación de los trabajadores, o gestión de compra de empresas, o alguna combinación.

Cada uno de estos métodos es vulnerable a la corrupción.

La corrupción se origina a menudo con un postor (que ofrece un pago ilegal para influir en el resultado, es decir, un soborno) o con un funcionario público (que exige un pago para influir en el resultado, es decir, una extorsión). Como apunta Rose-Ackerman, “... una empresa puede pagar para ser incluida en la lista de los postores cualificados o para restringir su número. Puede pagar para obtener una baja valoración de la propiedad pública que va ser arrendada o vendida, o para ser favorecida en el proceso de selección... las empresas que pagan mordidas no sólo esperan ganar el contrato o ... subasta, sino también obtener subsidios ineficientes, ventajas de monopolio y una laxitud reguladora en el futuro.”⁶ Además, cuanto mayor sea el riesgo de corrupción, más difícil es atraer inversión extranjera directa y nueva tecnología, menor el número de competidores y peores los resultados.

Puede ser útil contar con un organismo central independiente anticorrupción, para controlar las adquisiciones no convencionales, incluyendo la subcontratación, la privatización y las PPP,s. Con un buen apoyo de las ramas legislativa, ejecutiva y judicial del gobierno, esta institución debe ser capaz de investigar y perseguir la corrupción, allá donde aparezca.

⁶ Susan Rose-Ackerman, *When is Corruption Harmful* (Washington, DC: World Bank, 1996).

Cuadro 9.6. Conducta Corrupta en la Privatizaciones Compartidas

Siguiendo los programas de privatización de bonos, en algunos países, los gestores de accionistas con grandes inversiones en empresas, intentaron conseguir el control de las empresas de varios modos. Uno de los medios utilizado para obtener el control de las empresas a costa de los accionistas originales se llama “dilución”. Esta supone la emisión de nuevas acciones a niveles que diluyen el patrimonio neto por acción. Algo de dilución es común en la mayoría de los países. Por ejemplo, se produce dilución cada vez que las empresas emiten opciones para la gestión o compra de futuras acciones, a precios considerablemente por debajo de los precios de mercado.

Recomendaciones Relativas al Personal de la Agencia de Privatización y del Fondo Fiduciario para Reducir el Riesgo de Corrupción:

- Garantizar que el personal de la Agencia de Privatización y del Fondo Fiduciario está completa y adecuadamente preparado, tanto inicial como posteriormente a intervalos regulares, así como supervisado eficazmente y adecuadamente protegido de influencias corruptas;
- Garantizar que todos los directivos y el personal de la Agencia de Privatización y del Fondo Fiduciario declara, a intervalos regulares, sus ingresos, activos y cualquier posible conflicto de intereses;
- Garantizar las adecuadas estructuras para el pago de los directivos y del personal de la Agencia de Privatización y del Fondo Fiduciario;
- Asegurar unas normas claras sobre los conflictos de intereses para todo el personal de ambas instituciones. Para evitarlos están especialmente los nombramientos de personal no basados en méritos (competencia y experiencia) sino en contactos políticos;
- Exigencia de compromisos éticos (“no aceptaré ni exigiré ningún soborno ni los toleraré para otros, y revelaré voluntariamente cualquier posible conflicto de intereses”) de todos los funcionarios y del personal seleccionado que participe en la toma de decisiones en el proceso de privatización;
- Garantizar que el organismo de privatización emplea a expertos externos independientes para las decisiones sobre aspectos técnicos para los que carece de los conocimientos necesarios;
- Implantar y mantener normas de rotación adecuadas (ningún directivo o personal puede permanecer en un puesto sensible el tiempo suficiente para desarrollar contactos impropios o dependencias de posibles corruptos); e
- Implantar y garantizar la obligación de todos los directivos y del personal de ambos organismos, y de los demás funcionarios involucrados en asuntos de privatización, de informar sobre cualquier sospecha o conocimiento de comportamientos corruptos a las autoridades competentes, independientemente de si quien soborna es un directivo o una persona privada, y de proporcionar la adecuada protección a los informantes.

En casos donde la privatización es gestionada por los ministerios técnicos en lugar de por una agencia de privatización especial, garantizar que todas las salvaguardas recomendadas más arriba por la Agencia de Privatización se aplican *mutatis mutandis* a los funcionarios y al personal correspondiente del ministerio técnico respectivo.

Fuentes: Michael H. Wiehen, *Avoiding Corruption in Privatization: A Practical Guide* (Germany: GTZ, 2004); Excerpts from Division 42 Sector Project: Development and Testing of Strategies and Instruments for the Prevention of Corruption, 20–25: www.u4.no/document/literature/gtzcorruptionandprivatization.pdf; Jeffrey Miller, “Evaluation of Mass Privatization in Bulgaria,” William Davidson Institute Working Paper #814 (Marzo 2006).

Conclusiones

Los riesgos de corrupción no sólo dependen del ambiente competitivo y de los métodos elegidos para la subcontratación, la privatización o las PPP,s, sino también de la integridad de los funcionarios públicos y de los contratistas privados, así como de la transparencia y de la fiscalización de los mecanismos y organismos de gobernanza.

El riesgo de corrupción puede reducirse significativamente mediante pactos de integridad desarrollados por Transparencia Internacional. Los pactos de integridad requieren que todos los participantes se impliquen en acuerdos de contratación transparentes, que incluyan el control y la supervisión por parte de la sociedad civil.

Los acuerdos sobre Códigos de Conducta aún aportan más ventajas, al exigir que los funcionarios públicos y los contratistas privados prometan abstenerse de todas las actividades corruptas y, más importantemente, que sean fiscalizables en caso de violaciones. Las partes acuerdan de antemano las sanciones específicas, que incluyen la pérdida del contrato, confiscación de los bonos de oferta, responsabilidad por daños, e inclusión en listas negras para futuros concursos públicos. Organizaciones como la OCDE, OSCE, UE y el Banco Mundial ofrecen normas anticorrupción que pueden reforzar los pactos de integridad, e incluyen reglas claras para la divulgación pública de activos, ingresos y posibles conflictos de interés de los políticos y los funcionarios públicos.

En conclusión, hacer el mejor uso de los recursos de defensa a menudo requiere subcontratación, privatización y PPP,s. Muchas de las mismas lecciones que se aplican en las adquisiciones estándar de defensa para frenar la corrupción se aplican también en esos acuerdos de contratación “no convencionales.” Las constantes son una competencia

Cuadro 9.7. Principios de un Enfoque Basado en el Mercado para la Subcontratación, la Privatización y las PPP,s

Gansler y Lipitz (2003) formulan cuatro principios de un enfoque basado en el mercado para la subcontratación, la privatización y las PPP,s:

1. La clave del éxito está en pasar de un monopolio a un ambiente competitivo;
2. La competencia debe regirse por la “mejor relación calidad-precio” en lugar de simplemente por el bajo costo;
3. Incluso cuando el gobierno subcontrata, no abandona sus responsabilidades de gestión;
4. Hay una necesidad crítica de medidas clave en cuanto al funcionamiento y al costo, que se supervisarán, y de los que se informará continuamente.

Fuente: Gansler y Lipitz, *Moving Toward Market-based Government* (2003), 9–11.

constante, unos acuerdos transparentes de contratación y una supervisión independiente. Aplicando estas enseñanzas, junto a una mezcla propia de cada país, de integridad, transparencia y técnicas de fiscalización, se puede reducir la corrupción reduciendo los beneficios y aumentando el costo de la implicación en comportamientos corruptos.

Cuadro 9.8. Evitando la Corrupción en la Privatización

Indicadores de riesgo de corrupción:

- Parlamento/poder legislativo sujeto a influencia indebida por el sector privado, posibilitado también por la ausencia de una adecuada campaña sobre leyes y procedimientos financieros;
- Falta de transparencia de la administración pública en general, así como una toma de decisiones privada y no transparente por el gobierno;
- Acceso inadecuado del público en general (incluida la sociedad civil) a información sobre programas, procesos y decisiones del gobierno; ausencia de ocasiones de debate sobre los programas y la toma de decisiones del gobierno, y de ocasiones para que el público y la sociedad civil participe en el desarrollo de las políticas y de las estrategias de privatización, y de la ley de privatización, de las instituciones y de los programas;
- Ausencia de:
 - Un sistema de control eficaz (por parte del parlamento, de la administración o de instituciones independientes externas) del programa de privatización;
 - Sistemas de fiscalización y control de los políticos y funcionarios involucrados en el programa de privatización;
 - Posibilidad de que el público o los funcionarios puedan exponer sospechas de corrupción, de forma confidencial o anónima;
 - Procesos penales, civiles y disciplinarios contra los políticos y los funcionarios que hayan estado implicados en casos anteriores o hayan sido sospechosos de comportamiento corrupto;
 - Instrumentos y organismos de sanciones penales eficaces, así como un uso ineficaz de los instrumentos sancionadores existentes;
 - Normas nacionales para la declaración pública de bienes, ingresos y posibles conflictos de interés por parte de los políticos y funcionarios públicos involucrados en las decisiones sobre la privatización;
 - Medios independientes valientes;
 - Instrumentos y organismos colectivos de gobernanza; y
- Servicio continuado de políticos y funcionarios en cargos críticos, a pesar de los evidentes conflictos de interés (posiblemente incluso a pesar de las acusaciones o condenas por anteriores delitos de corrupción).

Sistemas de Auditoría y Control Contra la Corrupción:

- Instalar y mantener sistemas eficaces de auditoría y control (auditoría interna y externa, supervisión parlamentaria, etc.), y actividades en todas las decisiones de la Agencia de Privatización y del Fondo Fiduciario, incluyendo tanto las decisiones políticas como las empresariales:
 - El pertinente control del estado y de los organismos auditores deberían tener y ejercer autoridad sobre todas las decisiones de privatización, tomadas en la Agencia de Privatización o en otro lugar;
 - Las evaluaciones de los organismos de auditoría y control deben ser totalmente transparentes;
 - Garantizar que los informes de violaciones o de una actuación inadecuada se siguen apropiadamente y conducen a correcciones y mejoras;
 - Dar a la sociedad civil involucrada en la supervisión y el control de la privatización, acceso a toda la documentación pertinente, incluidos normalmente los documentos confidenciales, bajo el compromiso de tratar dicha información como confidencial, excepto cuando se hayan descubierto violaciones y no se hayan corregido.
- Garantizar y supervisar el funcionamiento de las instituciones e instrumentos apropiados de auditoría y control. También, garantizar la aplicación de las sanciones penales, civiles y disciplinarias a los políticos y funcionarios atrapados vulnerando las leyes y las reglas, incluyendo:
 - Medidas disciplinarias, incluyendo el retiro de las funciones actuales y la no elegibilidad para futuras funciones públicas;
 - Confiscación de bienes obtenidos ilegalmente;
 - Responsabilidad por daños y perjuicios; y
 - Reclusión y sanciones monetarias.

Fuente: Michael H. Wiehen, *Avoiding Corruption in Privatization: A Practical Guide* (Germany: GTZ, 2004), www.u4.no/document/literature/gtzcorruptionandprivatization.pdf.

Recomendaciones:

- Formular guías, políticas, presupuestos y procesos de decisión, y medidas del rendimiento de defensa.
- Llevar a cabo evaluaciones periódicas de la eficacia del establishment de la defensa proporcionando capacidad de defensa, empezando por las capacidades de apoyo, como el desarrollo de infraestructura y mantenimiento, apoyo médico, etc. y avanzar hacia los servicios de apoyo al combate como el reabastecimiento en vuelo, el apoyo a las fuerzas desplegadas, etc. Incluir dichas evaluaciones en las revisiones estratégicas de la defensa, o en procesos similares.
- Realizar evaluaciones periódicas de la eficacia en la obtención de una capacidad de defensa por el *establishment* de la defensa, y a través de fuentes alternativas, p. ej., la subcontratación o las sociedades público- privadas, teniendo en cuenta

el costo-eficacia así la como necesidad del gobierno de un rendimiento de alta calidad, fiable y sostenida.

- Establecer normas legales y financieras claras, e impuestas eficazmente, para la subcontratación, la privatización y las sociedades público-privadas.
- Mantener un funcionamiento eficaz y transparente de las estructuras legislativas, judiciales y burocráticas, incluyendo auditorías internas y externas, control parlamentario y acceso público a la información (teniendo en cuenta la sensibilidad de la información).

Cuadro 9.9. Transparencia de las PPPs

El Consejo Canadiense para las Sociedades Público-Privadas (<http://www.pppcouncil.ca>) fue creado en 1993 como una organización financiada por sus miembros, con representantes de los sectores público y privado. Como partidarios del concepto de sociedades público-privadas (PPP,s), el consejo lleva a cabo investigaciones, publica resultados, facilita foros de debate, patrocina una conferencia anual sobre temas relacionados con las PPP,s (nacionales e internacionales) y homenajea a las sociedades público-privadas que han conseguido el éxito, a través de un Programa de Premios Nacionales.

Como voz nacional y acreditada sobre el tema de las sociedades público privadas, el consejo apoya a funcionarios políticos y a quienes toman las decisiones en la exploración y desarrollo de alianzas con el sector privado. Por otra parte, el consejo se esfuerza en crear oportunidades para que el sector privado trabaje con los gobiernos en proyectos publico-privados, que cubran el espectro desde los contratos simples a las privatizaciones completas.

Además de estimular y aportar información sobre las sociedades público-privadas, el consejo estimula el diálogo entre quienes toman las decisiones en los sectores público y privado sobre la financiación y entrega de servicios públicos, informa al público, lleva a cabo investigaciones objetivas sobre cuestiones fundamentales que influyen en el empleo eficaz de las sociedades, y publica trabajos de investigación, estudios de casos, directivas, encuestas de opinión, y las memorias nacionales sobre temas claves de las sociedades público-privadas.

Como medida de transparencia, el Consejo mantiene una base de datos de libre acceso sobre el proyecto PPP, llamado "Proyecto Tracker" (disponible en www.pppcouncil.ca/resources_project_tracker.asp). Esta base de datos abarca proyectos en fase de propuesta, proyectos ejecutados recientemente, y proyectos cancelados. Por cada proyecto en marcha el público puede acceder a la siguiente información: título del proyecto, una breve descripción, el costo total del proyecto, modelo de la sociedad público-privada y duración de proyecto y fase actual y próxima del proyecto, sitio web para obtener información adicional y el punto de contacto.

En mayo de 2009, el ministro de defensa de Canadá anunció que un importante proyecto de infraestructura de seguridad se conseguiría como sociedad pública-privada. Aunque los vendedores exigirán autorizaciones de seguridad, la noticia de la adquisición se publicó en la página web del consejo.

Para los modelos de sociedades público-privadas, ver: http://www.pppcouncil.ca/aboutPPP_definition.asp.

Capítulo 10

Empleo de Material e Infraestructura Excedente (Surplus)

En el proceso de adaptación al ambiente de seguridad posterior a la Guerra Fría, los países a los dos lados de la entonces línea divisoria redujeron significativamente sus fuerzas armadas. Una importante cantidad de sistemas de armas, equipo, municiones e instalaciones militares se hicieron innecesarios durante el proceso. Los *establishments* de defensa al oeste de la línea divisoria hubieron de resolver algunos retos, pero la combinación de unos sólidos mecanismos para la gestión de la defensa, un control parlamentario, y el interés social, hizo que el problema se pudiera solucionar. Al este de esa línea, sin embargo, los países tuvieron que lidiar con el problema de los excedentes de defensa, al mismo tiempo que con el retorno al libre mercado y a los principios de la gobernanza democrática, con conflictos candentes en sus territorios o en sus alrededores, una transparencia muy limitada y, generalmente, unas instituciones democráticas bastante débiles.

Sin que ello supusiera una sorpresa, los *establishment* del Este y Sureste de Europa y de otros países fueron incapaces de enfrentarse eficazmente a esta herencia, y superar además numerosos problemas. En primer lugar, mantener excedentes es muy caro. En segundo lugar, una protección, un almacenamiento y un manejo de excedentes, pobres, amenazan directamente la vida de los soldados, de los empleados, de las personas que trabajan o viven en comunidades cercanas, y el medio ambiente, y aumentan el riesgo de tráfico ilegal y su paso incontrolado a criminales e incluso a terroristas. Y tercera, la gestión no transparente ni fiscalizable de los excedentes implica riesgos muy altos de corrupción.

Este capítulo estudia estos tres grupos de problemas, y presenta ejemplos de buenas prácticas para su resolución. La sección final proporciona una lista de recomendaciones, cuya aplicación reduce la posible corrupción en su utilización.¹

Recursos Sobrantes

Los costos de la eliminación de material de defensa que ha pasado a ser redundante pueden ser significativos. Por otro lado, mantener sistemas de armas, equipamientos, municiones e infraestructuras innecesarias desvía valiosos recursos humanos y financieros del desarrollo de las capacidades necesarias para la defensa, y del despliegue de fuerzas armadas en operaciones que aumentan la seguridad del país y de sus aliados y

¹ Aquí el término “utilización” indica la eliminación de material e infraestructura excedente del *establishment* de defensa, a través de la venta, intercambio, donación, transformación, destrucción o de otras formas legales.

Cuadro 10.1. Costos Indirectos de la Utilización Tardía

Como miembro de la OTAN desde el 2004 y de la UE desde 2007, Bulgaria sigue lidiando con el legado de sus grandes fuerzas armadas de la Guerra Fría. Veinte años después de la caída del muro de Berlín, el *establishment* de defensa todavía no puede deshacerse de numerosos sistemas de armas, decenas de miles de toneladas de munición y cientos de instalaciones militares que no necesita. En general, el ritmo de empleo del material de defensa excedente apenas excede el ritmo con el que las fuerzas armadas sustituyen el stock de armas y municiones redundantes, y se deshacen de la infraestructura innecesaria.

Por otro lado, el país se esfuerza por cumplir sus compromisos con la alianza de participar en operaciones internacionales y en el desarrollo de capacidades de defensa interoperables. Por consiguiente, el costo de mantener excedentes se cubre en su mayoría limitando las inversiones a largo plazo. Por ejemplo, solo el coste de subcontratar la protección permanente de la infraestructura redundante, supera el dinero que Bulgaria invierte en investigación de defensa y en desarrollo tecnológico.

socios. Como muestra el ejemplo de El Cuadro 10.1, un empleo ineficiente también deteriora el desarrollo a largo plazo de la capacidad de defensa nacional.

Riesgos para la Seguridad del Personal y el Material

Cualquier stock de munición, material explosivo y artefactos explosivos supone riesgos para la seguridad de las personas responsables de protegerlos y manipularlos, para las comunidades próximas y para el medio ambiente. Pero cuando esos stocks son manejados por unidades militares activas, y de acuerdo a reglas y procedimientos estrictos, estos riesgos son rutinarios.

La situación puede cambiar drásticamente cuando los militares se deshacen de la munición y dejan solamente a un número limitado de personal para manipular los excedentes. A menudo esta tarea es subcontratada, y las reservas se almacenan por empresas privadas y pueden ser manipuladas por personal técnico, posiblemente con una menor cualificación y disciplina. Los riesgos son aún mayores en presencia de munición y explosivos abandonados o dañados en antiguas áreas de conflicto. El Cuadro 10.2 describe la amenaza, y muestra ejemplos de los posibles daños, incluyendo las muertes causadas por explosiones en áreas de almacenamiento de explosivos.

No menos importantes que los riesgos de seguridad del personal son las consecuencias que para la seguridad suponen los stocks de sistemas de armas y munición excedentes poco protegidos. La Unión Europea, por ejemplo, ha expresado repetidamente la opinión de que la gestión del almacenamiento es una forma importante de bloquear uno de los canales más dañinos para la adquisición ilegal de armas y municiones. La UE incluye dentro de la "gestión del armamento" una amplia gama de asuntos, como la gestión del almacenamiento, la identificación del armamento excedente, el registro de las armas y las municiones, la identificación de armas excedentes, la eliminación de las armas y la lucha contra la corrupción. Se podría disminuir significativamente la intensidad de los conflictos interrumpiendo el flujo de municiones, y agotando los canales de suministro ilegal.

Cuadro 10.2. La Amenaza de Explosiones en Áreas de Almacenamiento de Municiones

Las noticias de explosiones importantes en depósitos de municiones ocupan los titulares varias veces en un año cualquiera, pero muchos casos de menor importancia no se publican. Todos estos eventos tienen un impacto devastador sobre las comunidades locales. Con frecuencia dan como resultado un gran número de víctimas, una extensa destrucción de infraestructura y la alteración de la vida de comunidades enteras. Además del inmediato sufrimiento humano, tales explosiones pueden producir importantes efectos negativos sobre el medio ambiente y, en estados con recursos limitados para financiar los costos de limpiar con técnicas complicadas, la población local, especialmente los niños, están demasiado a menudo expuestos al riesgo de lesiones o de muerte, debido a los artefactos sin estallar que tienden a posarse en grandes zonas durante largos períodos de tiempo tras la explosión inicial de la munición.

La siguiente tabla muestra datos seleccionados de accidentes con explosivos, en el interior de áreas de almacenamiento de municiones, desde mediados de los 90 en adelante.

Fecha	País	Lugar	Fallecidos	Heridos	Causa Posible
Marzo 97	Albania	15 lugares	56	59	Error Humano & Seguridad
06 Mayo 04	Ucrania	Novobogdanovka	5	10	Fuego (Error Humano – Fumando)
31 Marzo 05	Camboya	Andong Chen	6	20	Alta Temperatura
08 Dic 05	Pakistan	Jhandola	12	50	Manipulación
08 Julio 06	Montenegro	Vir	0	32	Rayo
19 Octub 06	Serbia	Paracin	0	10	Desconocida
02 Marzo 07	Eslovaquia	Novaky	8	45	Desconocida
26 Julio 07	Siria	Aleppo	15	50	Fuego de Propulsor
09 Julio 08	Uzbekistán	Kagan	3	21	Fuego
04 Diciem 08	India	Gandhidamn	2	6	Fuego
19 Marzo 09	Kazajstán	Darbaza (Arys)	4	16	Fuego

Fuente: *The Threat from Explosive Events in Ammunition Storage Areas* (Kent, UK: ECAO-Explosive Capabilities Limited, 15 Julio 2009), www.iansa.org/un/documents/ExplosiveEvents1995-2009.pdf.

La munición surplus ha sido desviada de los arsenales militares a zonas de inestabilidad donde ha alimentado los conflictos. También cae en manos de bandas criminales y terroristas.²

Muchas organizaciones internacionales reconocen estos riesgos y crean condiciones para la asistencia y la cooperación en la eliminación de los stocks de armas y municiones. El Cuadro 10.3 describe brevemente los planes para la asistencia internacional

² *Debate Continues on Small Arms Conference Recommendations*, Asamblea General de la ONU DC/3008, Comité para la Preparación de la Conferencia de Revisión sobre el Comercio Ilícito de Armas Ligeras (16 Enero 2006), www.un.org/News/Press/docs/2006/dc3008.doc.htm.

acordados en el marco de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).

Desde el principio de siglo, la OTAN acometió un importante papel en la resolución de los problemas de los grandes stocks de armas y municiones. La OTAN sirve como una cámara de compensación de ayuda de los donantes a través del Fideicomiso de la Asociación para la Paz, mientras que NAMSA, Agencia de Mantenimiento y Abastecimiento de la OTAN, es la primera opción para un agente ejecutivo. El Cuadro 10.4 presenta información adicional sobre este papel de la OTAN.

Los logros del fideicomiso de destrucción de armas son impresionantes. Sólo durante sus primeros cinco años, el fondo ha levantado más de 16 millones de euros en contribuciones voluntarias para una serie de proyectos en el área euroatlántica, y ha logrado la destrucción de aproximadamente 2,5 millones de minas terrestres, 325 misiles antiaéreos de gran altitud, 320 toneladas de combustible para cohetes, 28.000 armas pequeñas y ligeras, y 1.800 toneladas de munición.³

Cuadro 10.3. Ayuda Internacional a la Gestión de Stocks de Armamento Convencional

Los Estados miembros de la OSCE reconocen que los riesgos que representan los stocks de municiones, material y artefactos explosivos convencionales, nacen frecuentemente de las precarias e insatisfactorias condiciones de su almacenamiento. Así pues, están de acuerdo en que se debe contemplar la seguridad de los stocks, y que es esencial una adecuada seguridad nacional, y un control de seguridad sobre los stocks de munición convencional, material y artefactos explosivos, a fin de prevenir riesgos de explosión y contaminación, así como pérdidas por robo, corrupción y negligencia.

Entre los indicadores a considerar sobre si un material surplus debe considerarse un riesgo, la OSCE incluye:

- Los procedimientos para maximizar la seguridad de la munición, los materiales y los artefactos explosivos convencionales durante el transporte;
- La formación del personal en la gestión eficaz del almacenamiento y de los procedimientos de seguridad; y
- El sistema de aplicación de las responsabilidades de supervisión y auditoría.

La OSCE proporciona una estructura para la ayuda técnica, financiera, consultiva, y otras, a los países que afrontan altos niveles de riesgo en el almacenamiento de explosivos y munición surplus. Esta ayuda se mantiene de forma voluntaria, cuando la nación solicitante actúa de manera totalmente transparente y acepta la gestión de los trabajos de asistencia por parte de un equipo de proyecto conjunto.

Fuente: OSCE, *OSCE Document on Stockpiles of Conventional Ammunition* (Viena: Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, Noviembre 2003), www.osce.org/item/1538.html.

³ “Quinto Aniversario del Fideicomiso de Destrucción de Armamento,” *NATO News* (16 Noviembre 2005), www.nato.int/cps/en/natolive/news_21574.htm?selectedLocale=en.

Cuadro 10.4. La OTAN y la Desmilitarización de Armamento y Munición Surplus

El Fideicomiso de la Asociación para la Paz de la OTAN (PfP) se creó en septiembre de 2000 y ahora ampara la destrucción de todo tipo de armas y municiones convencionales. Los proyectos del fondo fueron originariamente desarrollados en países de los Balcanes y de la antigua Unión Soviética, que poseían grandes stocks de armas y municiones surplus difíciles de mantener de forma segura. Hay cuatro elementos fundamentales de los programas del fideicomiso: un llamamiento a la ayuda por parte del país anfitrión; recaudación por el país que lidera; desarrollo y firma de acuerdos jurídicos y financieros; y la ejecución del proyecto. El último es normalmente confiado a la Agencia de Mantenimiento y Abastecimiento de OTAN (NAMSA). La desmilitarización de municiones es parte de su función principal, y tiene la capacidad necesaria de contratación, gestión de proyectos y gestión financiera. En este momento hay 34 países candidatos de la PfP, del Diálogo Mediterráneo y de las Iniciativas de Cooperación de Estambul. Los proyectos se han llevado a cabo, o están planeados, en Afganistán, Albania, Azerbaiyán, Bielorrusia, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Jordania, Kazajistán, Moldova, Montenegro, Tayikistán, Serbia y Ucrania. El proceso del Fideicomiso de la OTAN ha sido un vehículo de éxito para la cooperación internacional, y es probable que continúe durante varios años. Hay un campo para que otras organizaciones internacionales cooperen con la OTAN en el desarrollo y ejecución de proyectos de este tipo.

Fuente: Peter Courtney-Green, "NATO and Demilitarization of Surplus Weapons and Ammunition," *Contemporary Security Policy* 29:1 (Abril 2008): 15–31.

Mediante los fondos del fideicomiso, la OTAN no sólo resuelve un problema existente, sino que invierte en la capacidad del país al que se apoya, para que desarrolle futuras actividades de desmilitarización por sí mismo,⁴ o a gestionar sus stocks de municiones de un modo seguro y fiscalizable.⁵

Como parte de la gestión de los stocks, IANSA, la Red de Acción Internacional sobre Armas Ligeras, identifica algunas recomendaciones claves en la definición y eliminación de sistemas de armas y munición surplus (presentado en El Cuadro 10.5). Algunas de estas recomendaciones abordan directamente el riesgo de corrupción relacionado con las armas y municiones surplus, que se estudia en la siguiente sección.

Posible Corrupción en el Empleo de Material Surplus

La atención pública y parlamentaria relacionada con la defensa se centra con frecuencia en la adquisición de nuevos sistemas de armas o proyectos en marcha, en particular en los casos de contratos de gran valor. Menos llamativos pero abundantes en posible corrupción son los casos en los que el Ministerio de Defensa vende sistemas de armas, equipos o infraestructura redundantes.

⁴ "NATO to Help Georgia Destroy More Missiles," *NATO News* (24 Octubre 2007), www.nato.int/cps/en/natolive/news_7925.htm?selectedLocale=en.

⁵ "NATO Assists Afghanistan to Improve Munitions Stockpile Safety," *NATO News* (7 Mayo 2008), www.nato.int/cps/en/natolive/news_7258.htm?selectedLocale=en.

Cuadro 10.5. Extractos de las Recomendaciones de IANSA para la Gestión de Stocks

Seguridad de los stocks:

- Mantener existencias en estructuras adecuadas, con sistemas de seguridad en lugares apropiados, identificados tras una evaluación del riesgo para la población local;
- Almacenamiento de armas y municiones a temperatura y condiciones climáticas adecuadas;
- Permitir el acceso a los almacenes de stocks solamente a personal autorizado, entrenado e investigado debidamente;
- Registrar e informar sobre el efecto en las personas si se produce un uso indebido, incluso inadvertidamente.

Identificación de material surplus, partiendo de las siguientes variables:

- Percepción de la amenaza externa e interna, así como de una estrategia y doctrina de seguridad y defensa;
- Políticas y legislación pertinentes, así como las prioridades de presupuesto y gasto;
- Entidad de las fuerzas oficiales de seguridad oficial a las que se ha de armar;
- Actualización precisa, planificada y regular del tamaño de las fuerzas armadas;
- Disponibilidad de instalaciones adecuadas de almacenamiento seguro, y capacidad para mantenerlas y asegurarlas.

Eliminación y destrucción:

- Garantizar que los stocks se mantienen, aseguran y transportan hasta el punto de destrucción adecuadamente;
- Acelerar la destrucción de los stocks de explosivos no necesarios, excedentes y dañados, sin demora;
- Señalar un sitio adecuado para la destrucción, y para el montaje del equipo e instalaciones necesarias para la destrucción;
- Adhesión a las medidas de destrucción específicas expuestas en el informe 2000 del Secretario General de la ONU de 15 de noviembre de 2000 (párrafo 19);
- Medidas para mitigar los daños a personas, animales, propiedades y medio ambiente, producidos por la construcción;
- Planeamiento, diseño y ejecución de la destrucción por especialistas adecuadamente formados.

Fuente: IANSA, *Stockpile management & surplus disposal* (2007), <http://www.iansa.org/un/documents/StockpileManagement.pdf>.

El Cuadro 10.6 presenta un caso de corrupción relacionado con la venta de carros de combate surplus. Curiosamente, el ejemplo viene de una nación que está situada regularmente en el ranking de TI entre los países con menor nivel de corrupción, Finlandia.⁶ En este caso particular, la corrupción salió a la luz inmediatamente y las personas implicadas fueron apartadas de sus cargos y acusadas por la fiscalía del estado.

Rara vez es ese el caso en países con menor transparencia y fiscalización en la gestión de la defensa, donde los riesgos de corrupción están asociados a los cuatro tipos principales de actuación de empleo del material surplus.

El primero es la contratación para la destrucción de sistemas de armas, equipos y municiones excedentes. Al igual que en otros contratos de defensa, los riesgos de corrupción disminuyen con la puesta en práctica de ofertas abiertas y transparentes, y procedimientos de licitación con unos requisitos claramente formulados, incluyendo los de seguridad ambiental. Por el contrario, la posibilidad de corrupción aumenta cuando la competencia es limitada o los requisitos de las ofertas favorecen a una compañía en particular. En un caso extremo, el ministerio de defensa podría utilizar un procedimiento de fuente única, por ejemplo, llevando a un contrato con una empresa propiedad del Ministerio de defensa. En uno de estos casos el director ejecutivo de una empresa de defensa fue posteriormente detenido y acusado de dar el trabajo a un subcontratista privado.⁷

El segundo es la subcontratación de servicios concretos, p. ej., la provisión de seguridad en áreas de almacenamiento de armas y municiones. De nuevo, la transparencia y la libre competencia son los principales remedios contra la corrupción, pero con demasiada frecuencia los funcionarios de defensa se ven tentados a limitar la competencia, o incluso a ir a negociaciones directas con una única empresa. La corrupción en tales casos repercute en la seguridad y en los problemas de seguridad descritos en la sección anterior; ambas partes tienen interés en prolongar el contrato tanto como sea posible, y la destrucción de los excedentes se retrasa consecuentemente.

El tercer tipo de actuación es la venta de excedentes de sistemas de armas, equipamiento e infraestructura. Aunque aquí la relación comprador-vendedor, se invierte, se aplican los mismos requisitos anticorrupción. El requisito de la transparencia se aplica al procedimiento, a las normas correspondientes, a los artículos en venta y a sus condiciones. Unas reglas y procedimientos confusos, junto a una falta de transparencia, aumentan significativamente el poder discrecional del funcionario y, en consecuencia, la posibilidad de corrupción. La necesidad de que haya competencia se aplica como en los dos anteriores tipos de actuación.

El modo en que el Departamento de Defensa de Australia trata las propiedades redundantes puede considerarse una buena práctica. El departamento examina la eliminación de propiedades surplus de defensa como una fase distinta, incluida en un proceso

⁶ En el 2008, en el Índice de Percepción de la Corrupción Finlandia ocupó el 5º puesto del ranking entre los países con menos corrupción.

⁷ "Ha sido Arrestado el Director Ejecutivo de la Empresa de Defensa Terem," *DarikNews* (9 Septiembre 2009), http://dariknews.bg/view_article.php?article_id=397074.

Cuadro 10.6. Cargos de Corrupción Relativos al Empleo de Material Surplus

El Fiscal del Estado finlandés, Jorma Äijälä, está abriendo cargos penales contra cinco personas. Dos de los acusados trabajaban en puestos directivos con las Fuerzas de Defensa. Los tres restantes fueron empleados por una empresa de reciclaje. El caso se refiere a un concurso de licitación en el que las Fuerzas de Defensa estaban buscando un comprador para desechar, y reciclar, 360 vehículos blindados obsoletos del 2007 al 2009. Según la acusación, el ganador triunfó en el concurso de licitación mediante medios ilegales, y el contendiente en la licitación sufrió daños por 350.000 euros.

Por parte de las Fuerzas de Defensa, se archivarán las denuncias penales más graves contra el entonces gerente de ventas, que ya no está empleado por los militares. Según la acusación, recibió sobornos de los representantes de la empresa ganadora, y posteriormente engañó a quienes decidían sobre el concurso de licitación con la idea de que su oferta era superior a la presentada por los competidores. El fiscal pide que el gerente de ventas sea condenado por aceptación de soborno, fraude agravado, abuso agravado de su cargo oficial, y violación de secretos oficiales. Según Äijälä, el cargo de soborno se debe a haber sido descuidado.

La policía sospechó que el administrador en cuestión habría recibido también 6.000 euros en efectivo. Un empleado de nivel gerencial de la empresa ganadora admitió haber entregado esta suma de dinero en un sobre marrón al gerente de ventas, a petición de uno de los superiores del empleado. El fiscal del estado, sin embargo, consideró insuficiente la evidencia respecto al soborno de 6.000 euros.

Otro directivo de las Fuerzas de Defensa será acusado por negligencia en el deber, o, en la práctica, por ser descuidado. El director confió en la comparación falsa realizada por el gerente de ventas, basado en que luego preparó un informe sobre la propuesta. El informe sobre la propuesta ascendió en la jerarquía de las Fuerzas de Defensa, sin que nadie revisara las cifras del gerente de ventas. La decisión final del trato sobre los desechos se tomó, de acuerdo con el informe sobre la propuesta, por el entonces ministro de defensa.

Representantes de la empresa contratada serán acusados de fraude agravado, uso indebido de secretos empresariales, y de pagar un soborno. La policía sospechó también de delito por parte del director gerente y del subdirector gerente de la empresa, pero el fiscal no pudo documentar los cargos.

Fuente: "Deal to Scrap Army Tanks Leads to Bribery Trial," *Helsingin Sanomat, International Edition* (26 Noviembre 2009), <http://www.hs.fi/english/article/Deal+to+scrap+army+tanks+leads+to+bribery+trial/1135251039606>.

simplificado de la gestión del ciclo de vida de activos de infraestructura.⁸ El procedimiento de eliminación es simple, claro (ver la figura 10.1) y a disposición, a través de internet, de todos los interesados en el tema.⁹ Cualquier persona interesada puede averiguar rápida-

⁸ Departamento de Defensa del Gobierno australiano, *Infrastructure Management*, www.defence.gov.au/IM.

⁹ Departamento de Defensa del Gobierno australiano, *Guidelines for the Disposal of Surplus Defence Property*, Version 4.9 (Septiembre 2009), <http://www.defence.gov.au/im/disposal/main.htm>.

mente cuáles son los pasos principales del proceso, las consideraciones que se han tenido en cuenta, los resultados esperados de la actividad en particular, la normativa vigente e incluso acceder al texto de las normas. Así, un limitado poder discrecional del funcionario público, en combinación con un procedimiento competitivo, reduce fuertemente la posibilidad de corrupción en la utilización de material surplus.

El cuarto y último tipo de actuación estudiado aquí consiste en el intercambio. Este es posiblemente el tipo de utilización que implica un mayor riesgo de corrupción. Por ejemplo, en muchos países las fuerzas armadas están entre los mayores “propietarios” de bienes, y algunas de estas propiedades, ya redundantes, están en lugares muy atractivos, por ejemplo, en el centro de una ciudad. Hay casos en los que, bajo la consigna de “preocupación por los soldados,” funcionarios de defensa intercambian propiedades atractivas por una vivienda, eligiendo al proveedor de viviendas. Probablemente el único remedio eficaz contra esta clase de corrupción sea prohibir legalmente tales intercambios.

Recomendaciones

La sección final de este capítulo resume las recomendaciones para mejorar los mecanismos del gobierno, y reducir la corrupción relacionada con la utilización del material surplus, además de las recomendaciones relativas a la contratación en la sección anterior.

Concienciación

Los ministerios de defensa, los parlamentos y las organizaciones sociales deben incrementar la concienciación sobre el problema de los sistemas de armas, equipamiento, municiones e infraestructura surplus en todas sus dimensiones, incluyendo la posibilidad de corrupción en su utilización.

Planeamiento y Planes de Defensa

Un buen planeamiento de defensa es un requisito previo para una gestión eficaz de los excedentes. Sitúa el problema en una perspectiva a más largo plazo. En primer lugar, un buen planeamiento de defensa elimina las ocasiones que se pueden dar cuando el *establishment* de defensa invierte en el desarrollo de sistemas de armas o de infraestructura que, en una actualización de los planes de desarrollo de la fuerza, se declaran redundantes. Segundo, unos buenos planes de defensa proporcionan una información previa fiable sobre los tipos y cantidades de equipamiento e infraestructura que se declararán redundantes, así como sobre las existencias de munición que habrán de ser destruidos. En tercer lugar, las empresas, y la industria de defensa en particular, pueden utilizar esa información para invertir en la capacidad respectiva y hacerse competitivas a nivel nacional, y posiblemente internacional.

Responsabilidad Local

El papel de actores externos en el desarme de armas pequeñas y en la destrucción de excedentes es, a menudo, clave en el comienzo del proceso. Muy frecuentemente los países quieren destruir al menos parte de sus excedentes, pero no pueden, por razones financieras o tecnológicas, o no desean hacer inversiones importantes por su parte. Sin

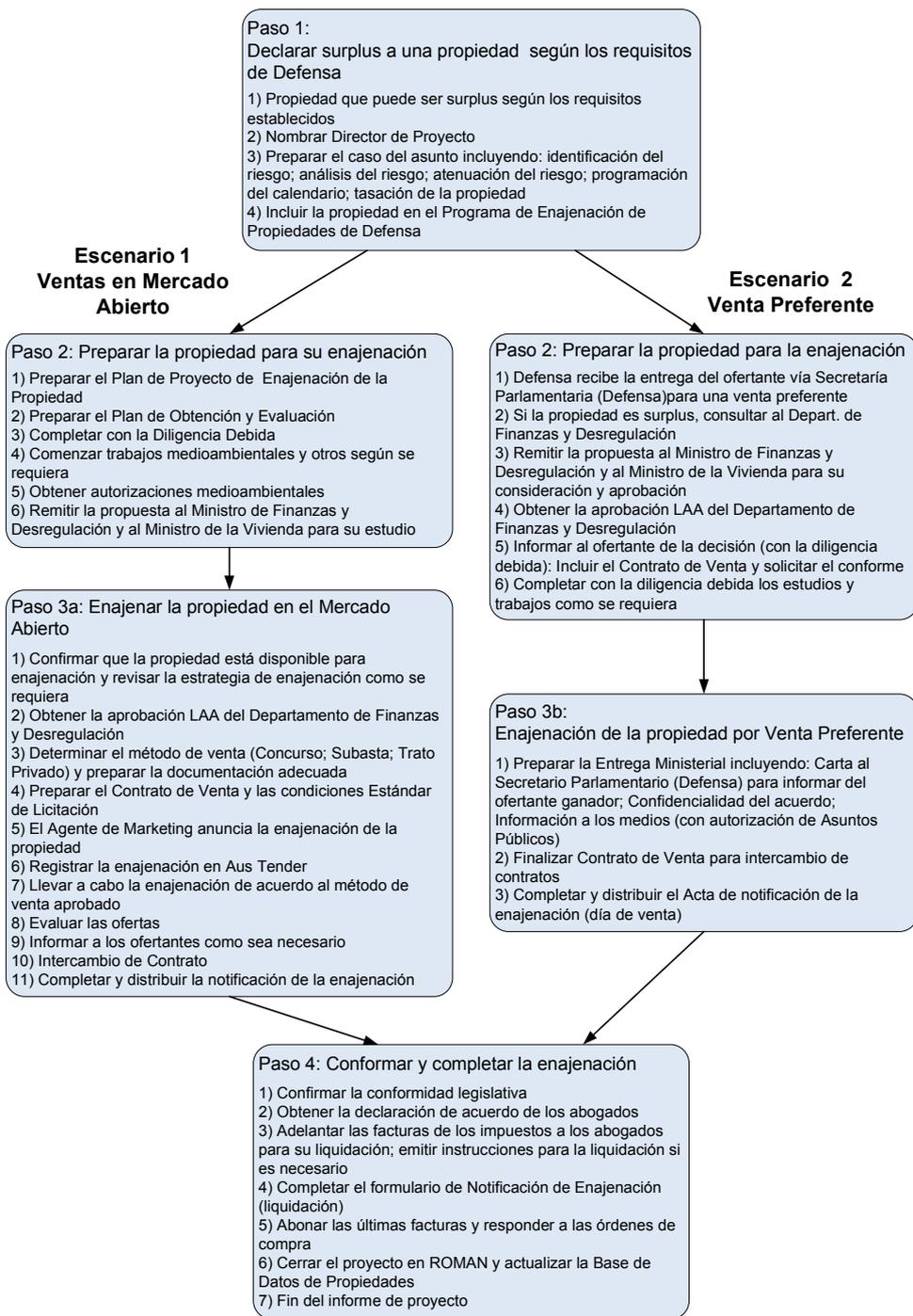


Figura 10.1. Gestión de la Enajenación de Propiedades Surplus de Defensa.

embargo, estos países se beneficiarán haciéndose cargo del problema y siendo proactivos en las relaciones con los donantes. Los países donantes, por su parte, deberían alentar a los gobiernos locales a asumir la responsabilidad,¹⁰ mientras tratan, al mismo tiempo, de que se aumente la transparencia y la fiscalización del proceso de utilización del material.

Adopción de un Enfoque Programático en la Gestión de Material Surplus

En una perspectiva a corto plazo siempre es más barato almacenar y proteger que destruir armas y municiones surplus. Pero este horizonte corto es perjudicial a largo plazo. Así pues, es recomendable adoptar un enfoque programático de la utilización, igual que al tratar de otros asuntos de herencia. Eso implica, entre otras cosas:

- Establecer objetivos y medidas de actuación claros;
- Estimación de los costos a medio plazo;
- Diseño y comparación de alternativas;
- Hacer visible la utilización de surplus en la estructura de los programas de la institución de defensa;
- Centralizar de la gestión del programa respectivo.

Búsqueda de Ayuda Internacional

La asistencia internacional está disponible cuando los problemas son particularmente agudos. Incidentes a gran escala en lugares de almacenamiento atraen más la atención de la comunidad internacional. Es preferible, sin embargo, que países con grandes stocks de de sistemas de la arma y munición surplus, y poco dinero o conocimiento sean proactivos en la búsqueda de asistencia internacional. El aumento de la transparencia y la aplicación del enfoque programático persuadirán a los donantes, que verán que su apoyo financiero será utilizado eficazmente y contribuirá al desarrollo de la capacidad autóctona.

Sociedades Público-Privadas

Explorar el poder y el vigor de sociedades público-privadas, por ejemplo en el desarrollo de infraestructura de doble uso. Haciéndolo, se garantiza una comprensión clara de los costos y beneficios y una aplicación transparente de los acuerdos que se han negociado.

Adopción de la Gestión de Ciclo de Vida de los Sistemas de Defensa

Para evitar la repetición de problemas similares en el futuro, adoptar el enfoque de ciclo de vida en la gestión de la adquisición de sistemas de armas y el desarrollo de infraestructura.

¹⁰ Sami Faltas, "Bulgaria y Rumanía: Comienzo Rápido, Progreso Dudoso," *Contemporary Security Policy* 29:1 (Abril 2008): 78–102.

En conclusión, la aplicación de los principios de buen gobierno es el fundamento sobre el que problemas heredados pueden ser resueltos con eficacia y eficiencia. La gestión sensible de los stocks de armas y municiones, la transparencia y fiscalización en la utilización de armas e infraestructura surplus son auxiliares clave en la resolución del problema global de los excedentes, y reducen significativamente los riesgos de corrupción asociados a la utilización.

Capítulo 11

Implicación de Personal y Bienes de la Defensa en Actividades Económicas

Introducción

En las democracias en transición, el ejército sigue influyendo en el sistema político y económico del país. El oscuro pasado de la situación política y de seguridad en algunas democracias en transición impuso a las fuerzas armadas como un actor principal en estos países. El ejército creó la base social y política para su preeminencia sobre el control civil a través de un eficaz control legal de la violencia. Así pues, no sorprende que los militares aún tengan un fuerte poder en la sociedad. Irónicamente, algunas veces también los políticos sacaron provecho de esta situación, estableciendo relaciones con los militares a través de una política de violencia para mantener su poder y crear incertidumbre en el proceso de democratización.

Uno de los impactos más significativos de la participación militar en el sistema político y económico es la transformación de las fuerzas armadas como actor económico. En este sentido, el ejército utiliza sus recursos (personal y bienes) para involucrarse en actividades económicas. De esta breve explicación, puede entenderse que estas actividades económicas cubren aspectos tanto personales como institucionales de las fuerzas armadas. Como consecuencia, estas actividades económicas infringen el papel esencial de las fuerzas armadas en el sistema estatal, y también amenazan los derechos humanos.

La intención concreta de este capítulo es analizar la participación de personal (militar) y bienes de defensa en actividades económicas, mediante el debate conceptual de las fuerzas armadas como actor económico, y el impacto perverso de la actividad económica militar mediante el estudio del caso de las actividades empresariales del ejército indonesio (TNI: *Tentara Nasional Indonesia*).

Transformación de las Fuerzas Armadas como Actor Financiero

La defensa es el artículo más costoso y complejo del estado. Está generalmente aceptado que para desarrollar una capacidad de defensa ideal el estado debe gastar una gran cantidad de fondos de su presupuesto nacional. Por otro lado, el estado debe también priorizar el gasto en otras áreas como educación, bienestar público y salud, que son cada vez más costosas. Este dilema no lleva de forma automática a la transformación de las fuerzas armadas en agentes financieros para la creación de una financiación sostenible por parte del presupuesto de defensa. En resumen, las fuerzas armadas no están entrenadas con el fin de obtener beneficios, sino para ser un actor profesional de la seguridad, incluso con un presupuesto mínimo. Sin embargo, aún no ha disminuido la tendencia a una actividad económica militar. De hecho, en países como Bangladesh, Filipinas, Pa-

quistán, China y Rusia, el ejército todavía participa activamente en actividades de lucro, tanto legales como ilegales. Esta tendencia muestra que sigue habiendo un debate creciente sobre la lógica de la transformación de las fuerzas armadas como actor económico.

Según Brömmelhörster y Paes, hay varias razones simples para la participación de las fuerzas armadas en la actividad económica. En primer lugar, el ejército tiene acceso a material y recursos humanos que son menos accesibles a la población civil y que les permiten llevar a cabo otras tareas. En segundo lugar, las fuerzas armadas recurren a menudo a empresas privadas para compensar el déficit en los presupuestos de defensa. En tercer lugar, los estados débiles y el pobre control civil de las fuerzas armadas crean un aliciente añadido para que las élites militares pongan en marcha empresas comerciales. En cuarto lugar, los orígenes de algunas empresas militares pueden remontarse a las medidas adoptadas para que las fuerzas fueran autosuficientes. Finalmente, incluso cuando las amenazas a la seguridad han disminuido, es difícil conseguir una reducción de las fuerzas armadas, así que se las emplea en papeles secundarios.¹ Partiendo de estas razones, podemos generalizar situaciones más concretas para la implicación de las fuerzas armadas en actividades económicas.

Hay dos tipos de situaciones que mueven a las fuerzas armadas a transformarse en actores económicos; a saber, el nexo entre política y economía, y la falta de presupuesto estatal. La política y la economía son como dos caras de una moneda. De ahí que sea generalmente aceptado que si los actores militares tienen el poder político jugarán también un papel importante dentro de la esfera económica del estado, y viceversa. En este caso, la actividad económica de los militares contribuye substancialmente al poder político de sus aliados civiles, o de sus jefes militares. Esa relación entre el ejército y el poder político-económico se da con frecuencia bajo gobiernos dictatoriales; por ejemplo, en Indonesia durante el régimen del General Suharto.

Sin embargo, las actividades económicas militares no siempre apoyan exclusivamente a sus poderes políticos. En países no autoritarios o en democracias en transición, tras el cese de su poder político, el militar es empujado a profesionalizarse. Lamentablemente, la presión para profesionalizar las fuerzas armadas no es respaldada por un apoyo financiero adecuado del estado. Como consecuencia, las fuerzas armadas tienen la justificación para realizar actividades económicas, dado que su presupuesto no es apoyado completamente por el estado. Se pide que esos fondos ajenos al presupuesto financien el déficit de los presupuestos militares, aunque en la realidad dichas actividades económicas tienden a acumular beneficios para funcionarios militares de alto nivel. Ball y Hendrickson argumentan que existen varios factores que pueden fomentar el gasto militar fuera del presupuesto: una fuerte cultura ejecutiva de toma de decisiones; el papel desempeñado

¹ Jörn Brömmelhörster y Wolf-Christian Paes, eds., *The Military as an Economic Actor: Soldiers in Business* (Nueva York: Palgrave Macmillan, 2003).

por los militares en los sectores sociales y económicos; problemas de seguridad; fragilidad institucional; y la participación militar en la protección o venta de recursos naturales.²

Estos tipos de participación militar en actividades económicas no son independientes. De hecho, estos casos se apoyan por su naturaleza, como puede verse en el caso de las empresas militares indonesias.

Estructura de las Actividades de Empresas Militares Indonesias

Históricamente, la actividad del TNI fue establecida bajo el opresivo régimen del General Suharto, de 1967 a 1998. Durante el liderazgo de Suharto, al TNI se le concedió el privilegio de administrar sus presupuestos y sus operaciones, sin ninguna supervisión crítica por parte del parlamento o de las organizaciones de la sociedad civil. A través de la doctrina *dwifungsi* del ABRI (antiguo nombre del TNI), al TNI se le concedieron amplias funciones sociales y políticas. De acuerdo con la doctrina, las Fuerzas Armadas Indonesias eran defensoras del país y una fuerza sociopolítica en el desarrollo nacional.³ Como consecuencia, la doctrina justificaba la participación del TNI en la agenda de desarrollo, especialmente en cuanto al desarrollo económico del país.⁴

Tras el amplio papel del TNI, en la década de los 70 el TNI construyó su imperio empresarial, que se creó a través de la creación de fundaciones y cooperativas. Basado en el Informe del Observatorio de los Derechos Humanos sobre la actividad de las fuerzas armadas indonesias en 2006, hay ciertas clases de personal y bienes que han estado involucrados en la actividad económica desde la época de Suharto.⁵

a. Empresas Propiedad de la Fuerzas Armadas

- *Fundaciones (yayasan)*

Las fundaciones militares se crearon en la década de los 60 para proporcionar servicios sociales, como vivienda y educación, a las tropas y a sus familias. En

² Dylan Hendrickson y Nicole Ball, "Off-budget Military Expenditure and Revenue: Issues and Policy Perspectives for Donors," Conflict Security and Development Group Occasional Papers (2002).

³ Leonard C Sebastian, *Realpolitik Ideology: Indonesia's use of Military Force* (Singapur: ISEAS, 2006), 323–325. Ver también: GlobalSecurity.org, "ABRI-Armed Forces of the Republic of Indonesia," www.globalsecurity.org/military/world/indonesia/abri.htm. Además, el ABRI recibió también puestos no electorales en el parlamento, y jugó un importante papel como vigilante para el gobierno de Suharto.

⁴ Para detalles sobre la intervención del TNI en el sistema político y económico bajo Suharto, ver: Harold Crouch, *The Army and Politics in Indonesia* (Jakarta & Kuala Lumpur: Equinox Publishing, 2007); Sukardi Rinakit, *The Indonesian Military After the New Order* (Copenhague: NIAS Press, 2005); Leonard C. Sebastian, *Realpolitik Ideology: Indonesia's Use of Military Force* (Singapur: ISEAS, 2006).

⁵ Ver para detalles: Human Rights Watch, *Too High a Price, The Human Rights Cost of the Indonesian Military's Economic Activities* 18:5(C) (June 2006), www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/too-high-price-1.

el proceso, dichas fundaciones fueron ampliadas como unidades de negocios, probablemente para financiar el bienestar de los soldados. Además, estas fundaciones, exentas de impuestos, controlan muchas unidades militares de negocios importantes. El ejército, a través de la Kartika Eka Paksi Foundation (YKEP), posee un total de 26 empresas y siete joint ventures.⁶ Las actividades de YKEP son gestionadas por un holding empresarial, PT Tri Usaha Bhakti. Los diversos intereses del ejército incluyen la Sudirman Central Business District, que cuenta con 44 hectáreas en lo que se conoce como el "Triángulo Dorado" de Yakarta, el Artha Graha Bank, Cigna Indonesia Assurance, Danayasa Artatama (Hotel Borobudur), otros bienes raíces, bosques, campos de golf y manufacturas.⁷

Mientras tanto, la Armada, a través de la Bhumyamca Foundation, controla cinco empresas con activos totales de 200 mil millones de rupias, o 25 millones de dólares. Los intereses de las empresas de la fundación incluyen las Admiral Lines (fletes), complejos vacacionales, una refinería de petróleo, alquiler de propiedades, importación-exportación, plantaciones de cacao, sistemas electrónicos y de comunicaciones marítimas, una compañía de taxis y servicios de buceo.

Finalmente, la fuerza aérea y la Upaya Adi Foundation gestionan 17 empresas, incluyendo un banco.⁸ La Fundación posee el Bank Angkasa, junto con el National Electricity Company Pension Fund e inversores privados. Los intereses de otras fundaciones incluyen campos de golf, servicios de contenedores, hoteles, explotaciones forestales, y empresas de aviación y fotografía aérea.⁹ A pesar de este negocio institucional, el personal del TNI, desde oficiales de alto rango a soldados de bajo rango, participó activamente en negocios forestales, minería, petróleo y guardias de seguridad.¹⁰

- *Cooperativas (Koperasi)*

Las cooperativas militares se crearon para mejorar el bienestar de los soldados proporcionando productos básicos subvencionados, como el arroz, a los soldados y sus familias.

Sin embargo, como las fundaciones, las cooperativas militares también se expandieron a actividades de un amplio espectro, como hoteles y empresas de transporte.

- *Explotaciones forestales*

En 1967, el gobierno de Suharto dio por hecho los derechos de concesión de más de 1 millón hectáreas de bosque a lo largo de la frontera de Indonesia con

⁶ Rachel Langit, "Indonesia's Military: Business as Usual," *Asia Times Online* (16 Agosto 2002), www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/DH16Ae06.html.

⁷ Angel Rabasa y John Haseman, *The Military and Democracy in Indonesia: Challenges, Politics, and Power*, Monograph Report (Pittsburg: RAND, 2002), 74.

⁸ Langit, "Indonesia's Military" (2002).

⁹ Rabasa and Haseman, *The Military and Democracy* (2002), 76.

¹⁰ *Ibidem.*, 75.

Malasia a una empresa propiedad de los militares, PT Yamaker. La decisión se basó en “consideraciones de seguridad nacional” durante el conflicto fronterizo previo entre Indonesia y Malasia. Desde entonces, ha aumentado el número de empresas propiedad de las fuerzas armadas y de personal militar que reciben este privilegio.¹¹

b. Colaboración de la Fuerzas Armadas con Empresas Privadas

Este tipo de actividad económica militar contempla la alianza militar de negocios militares con empresas privadas, ya sean nacionales o extranjeras. En este tipo de relación, el militar actúa como agente de negocios; por ejemplo, arreglando licencias del gobierno y bloqueando a otros competidores, accediendo a bienes y servicios, transportando en vehículos militares por una tarifa, y arrendando tierras. Las empresas privadas también contribuyen a los «fondos conocidos» militares. Por ejemplo, un promotor suministró tierras y edificios valorados 18,5 mil millones de rupias (1,95 millones de dólares) para instalar una base militar dentro de una zona industrial del oeste de Java conocida como Jababeka. La donación tenía un buen sentido comercial, argumentó un funcionario de la zona industrial, ya que la presencia de personal militar “puede disuadir a personas de cometer delitos aquí.”

Cuadro 11.1. Crimen Organizado

La práctica de la extorsión en el TNI tomó forma a través del personal del TNI ofreciendo protección para actividades delictivas. Por ejemplo, en Medan, Sumatra del norte, está bien organizada la participación de militares en el crimen. Según una entrevista realizada por Human Rights Watch, los residentes de Medan dicen que la protección del crimen organizado está normalizado, de modo que los propietarios de tiendas y camiones pagan mensualidades y exhiben etiquetas que muestran qué grupo militar o banda asociada les protege. Otro ejemplo es la actividad de explotación forestal ilegal, en la que personal del TNI, especialmente en la frontera entre Indonesia y Malasia, ofrecía «protección» a madereros ilegales a cambio de dinero, o se hacían con las ganancias de los cargamentos de talas incautados, que posteriormente vendían en su propio beneficio. Otra actividad rentable es permitir que los transportistas ilegales de troncos que han sido capturados se vayan libres tras pagar un precio (soborno).

Fuentes: Human Rights Watch, *Too High a Price, The Human Rights Cost of the Indonesian Military's Economic Activities* 18:5(C) (Junio 2006), 66, <http://www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/too-high-price-1>; A.C. Casson, et al., *A Multistakeholder Action Plan to Curb Illegal Logging and Improve Law Enforcement in Indonesia*, WWF Indonesia, World Bank, DFID-Multistakeholder Forestry Program (October 2006), www.sekala.net/files/FLEGedit4Sept06.pdf.

¹¹ Suripto, un prestigioso político del Prosperous Justice Party (Partido de la Justicia Próspera) y un antiguo secretario del Departamento del Patrimonio Forestal dijo en una ocasión que los militares se las arreglaron para conseguir participaciones en aproximadamente 550 concesiones de explotaciones forestales: Andreas Harsono, *Indonesian Military and Prostitution Racket*, www.globalintegrity.org/reports/2006/INDONESIA/notebook.cfm.

c. Implicación de las Fuerzas Armadas en Actividades Delictivas

Algunas formas de esta actividad económica son la tala ilegal y el crimen organizado (cuando los militares actúan como protectores de actividades delictivas como el juego, el narcotráfico y la prostitución). El crimen organizado es la forma más popular de actividad económica desde bajos rangos a rangos intermedios en el TNI (véase el cuadro 11.1 anterior).

d. Corrupción en las Fuerzas Armadas

En las fuerzas armadas, la mayor área potencial para la corrupción es la adquisición de la defensa. Por ejemplo, en 2004 el ejército de tierra planeaba comprar MI-17s a Rusia. Consecuentemente, los Miembros de la Comisión I (comisión de defensa) del Parlamento (DPR) habían recibido informes de que los helicópteros deberían haber sido valorados en sólo 17,6 millones de dólares, un 25 por ciento inferior a los 21,6 millones que el ejército había acordado pagar. Más tarde, los helicópteros se esperaban para finales de febrero pero, como informó la revista *Tempo*, una empresa rusa detuvo su montaje dado que no había recibido el pago inicial de 3,2 millones de dólares.¹²

No obstante, la actividad económica del TNI no es impulsada sólo por su activo papel en la esfera política como guardián del régimen de Suharto, sino también por el hecho de que el gobierno sólo es capaz de financiar entre el 25 y el 30 por ciento del presupuesto total de defensa. Por lo tanto, el restante 70 por ciento deriva de la práctica de los negocios militares. La actividad económica del TNI puede verse en una pirámide que muestra la estructura de apoyo económico del TNI (ver Figura 11.1).¹³ En la parte superior de la pirámide está el presupuesto de defensa oficial del gobierno, que sólo cubre un tercio del presupuesto total. En el segundo nivel están las empresas del estado en las que algunos oficiales militares de alto rango retirados ocuparon los puestos directivos y fomentaron así el dominio de las empresas propiedad de las fuerzas armadas para mantener contratos con empresas estatales como *Pertamina* (la empresa estatal del petróleo y del gas). En el tercer nivel están las cooperativas y fundaciones militares, que ya se han explicado anteriormente. Finalmente, en el nivel inferior están los otros recursos. Ejemplos de este tipo de actividad de recaudación de fondos son la colaboración militar con empresas privadas, y la implicación de las fuerzas armadas en actividades delictivas (crimen organizado).

¹² Cita de: Munir, "La corrupción amenaza el sistema de defensa indonesio," *The Jakarta Post*, 3 January 2004, <http://www.thejakartapost.com/news/2004/03/01/corruption-threatens-indonesia039s-defense-system.html>. La posterior investigación del Equipo Nacional para la Erradicación de la Corrupción (*Timnas Tipikor*) descubrió la implicación de oficiales del ejército en el escándalo de corrupción en la adquisición. Ver: "The Corruption in DoD involves TNI," *Republika Daily* (25 March 2006).

¹³ Rabasa y Haseman, *The Military and Democracy* (2002), 73.



Figura 11.1. Estructura del Apoyo Económico del TNI.

En 1998, la crisis económica asiática azotó al país y desencadenó un movimiento social masivo contra el gobierno de Suharto. El movimiento de reforma (*gerakan reformasi*), liderado por estudiantes y activistas, terminó con la dimisión de Suharto en mayo de 1998. Posteriormente, el movimiento se transformó en un proceso de democratización, que movió al TNI (y también a la policía indonesia) a reformar sus instituciones y su personal. En 2004, se aprobó la nueva ley del TNI (Ley No.34/2004) en el Parlamento (ver el cuadro 11.2).

La nueva ley estipula que el gobierno debe asumir todas las actividades comerciales que gestione directa o indirectamente el TNI, antes de octubre de 2009. Posteriormente, en 2005 el Gobierno creó el Equipo de Supervisión y Transformación (TSTB) para comprobar los negocios del TNI, y hacer recomendaciones al gobierno sobre el tema de la adquisición de empresas por el TNI. Según el informe del equipo en 2006, el TNI posee 23 fundaciones, que supervisan a 53 empresas, y 1.321 cooperativas. El TNI también posee 1.618 propiedades, que cubren más de 16.500 hectáreas y 6.699 edificios. En total, el informe muestra que los activos del TNI están valorados en 2,2 trillones de rupias (235,4 millones de dólares USA).¹⁴

A pesar de que los activos de negocios del TNI han sido comprobados, el recorrido para hacerse con los activos sigue siendo bastante largo. Hasta ahora, el tema de los negocios del TNI sigue siendo el obstáculo principal para la reforma militar en Indonesia, porque el Gobierno ha actuado con lentitud en el tema. El reto más difícil viene de la cuestión del presupuesto del personal de defensa. El presupuesto del TNI está lejos de ser suficiente para financiar el desarrollo de un cuadro profesional. Del presupuesto gene-

¹⁴ "TNI Business Takeover 'Merely a Formality'," *The Jakarta Post* (15 Noviembre 2009), www.thejakartapost.com/news/2009/10/15/tni-business-takeover-merely-a-formality039.html.

Cuadro 11.2 Ley del TNI No.34/2004

Capítulo II, el artículo 2(d) establece que:

Los soldados profesionales, bien entrenados, bien formados, bien equipados, no se involucran en política, no se involucran en negocios, y su bienestar está garantizado por el estado, y apoyan las decisiones políticas del estado basadas en los principios democráticos, la supremacía civil, los derechos humanos, y las leyes nacionales e internacionales que hayan sido ratificadas por el estado.

Además, el artículo 39 de la ley también establece que cualquier miembro del TNI tiene prohibido participar:

1. Como miembro de un partido político;
2. En actividades políticas;
3. En actividades de negocios;
4. En cualquier actividad destinada a conseguir puestos parlamentarios en las elecciones, u otros cargos políticos.

Fuente: Ley del TNI No. 34/2004.

ral, al menos el 45 por ciento se utiliza para el tema del bienestar del soldado, y alrededor del 30 por ciento se utiliza para tecnología, mantenimiento y desarrollo de la defensa.¹⁵ Además, el gobierno actual sólo es capaz de aportar la mitad del presupuesto de defensa requerido. Por lo tanto, las limitadas finanzas públicas imponen más puntos a considerar en el proceso de asumir los negocios del TNI.¹⁶

Efectos No Deseados de las Fuerzas Armadas como Actor Económico

Profesionalidad

La implicación directa de la transformación de las fuerzas armadas en actor económico es su falta de profesionalidad. Mediante su implicación en actividades orientadas al beneficio, las fuerzas armadas pueden perder su esencia como agentes de seguridad del estado. En este sentido, los militares llegan a interesarse más en actividades orientadas a los beneficios que en proporcionar seguridad al estado y a los ciudadanos. El peor escenario de esta falta de profesionalismo es que los militares se separan del control del estado. La capacidad de las fuerzas armadas para financiar el presupuesto de defensa

¹⁵ Ver: Eric Hendra, "The TNI's Business," in *Almanac on Security Sector Reform in Indonesia 2007*, ed. Beni Sukadis (Jakarta: LESPERSI & DCAF, 2007), 121.

¹⁶ Como Daniel Lev, un experto indonesio de la Universidad de Washington, dijo una vez sobre el asunto del presupuesto de defensa indonesio, "Si tu presupuesto proporciona alrededor de un tercio o la mitad de lo que necesitas, vas a robar el resto. Cita de: Taufik Darusman, "Putting The Military out of Business," *The Jakarta Globe* (27 Septiembre 2009), <http://thejakartaglobe.com/columns/taufik-darusman-putting-the-military-out-of-business/332030>.

(aunque sea sólo parcialmente) aumentará su sentido de independencia del estado, y se creará así el riesgo de una mayor intervención militar en la esfera social, política y económica de la sociedad.

Fiscalización

El otro impacto negativo de las fuerzas armadas como actor económico es la falta de fiscalización. Si las fuerzas armadas son capaces de cubrir su propio presupuesto mediante actividades económicas independientes, la fiscalización del presupuesto militar y de las operaciones por el estado probablemente disminuya. El riesgo de esta situación es alto. Si el estado es incapaz de controlar el presupuesto militar y las operaciones, los militares pueden realizar otras funciones y responsabilidades que violen las reglas del estado, o incluso amenacen la seguridad de estado y de los ciudadanos. En resumen, las fuerzas armadas se convierten en una seria amenaza potencial interna para el estado y los ciudadanos.

En las democracias avanzadas, el presupuesto de defensa es controlado activamente por los mecanismos de control civil democrático, como el Parlamento y las organizaciones no gubernamentales. Esta situación se basa en la aceptación, bien arraigada, de que las fuerzas armadas son parte del aparato del estado, responsables de la prestación de la seguridad, y apoyadas totalmente por el gobierno. Sin embargo, en las democracias en transición, hay algunas dificultades en el control de los gastos de defensa. Hay varias razones para este problema, pero la más común es el tema del secretismo sobre el proceder de defensa, lo que se refleja en el presupuesto. En ocasiones, el ejército teme que su presupuesto se vuelque en el área pública, y que de ese modo sus capacidades se divulguen a los civiles o incluso a enemigos potenciales.

Otra razón es la falta de confianza de los civiles, especialmente de los parlamentarios, para llevar a cabo una supervisión crítica de la institución militar. La cuestión principal aquí es la imagen de las fuerzas armadas, que afecta a la actitud y a las reglas de juego en el sistema estatal. La imagen de los militares como superiores a los civiles, exclusiva, patriótica, y controlando la violencia legal, a veces crea barreras para la reacción de la población civil sobre los asuntos del presupuesto. De hecho, la falta de conocimiento sobre los presupuestos militares y de las operaciones por parte de miembros del parlamento contribuye también a que se dé esta situación.

Violaciones de los Derechos Humanos

El mayor impacto de la actividad económica militar está en las violaciones de derechos humanos. Como se mencionó anteriormente, las fuerzas armadas representan el aparato del estado, que representa un eficaz control legal de la violencia. Sin embargo, cuando la actividad de las fuerzas armadas combina los esfuerzos centrados en el beneficio con el control de la violencia, en una situación en la que hay dificultades con el control civil, se puede ir al desastre. Un ejemplo de implicación militar en una actividad económica que viola los derechos humanos es el caso del acuerdo de seguridad de Freeport con el TNI en Papúa Occidental, Indonesia (ver El Cuadro 11.3).

El acuerdo de seguridad de Freeport con el TNI hace uso de la existencia de una opción oculta para que el TNI mantenga su participación en la actividad económica. Bajo el artículo 7(2) de la nueva ley del TNI, la función principal del TNI incluye la seguridad de los puntos nacionales vitales. En realidad, esta función resultó ser una de las principales fuentes de financiación fuera del presupuesto para el TNI.

En enero de 2006, el Ministerio Coordinador para Asuntos Políticos, Legales y de Seguridad decidió que Freeport Indonesia, ExxonMobil y PT Arun LNG eran centros vitales para el país. Freeport Indonesia, que opera en la provincia de Papúa Occidental, ha reconocido públicamente que la destrucción del medio ambiente contribuye poco al bienestar de la gente de Papúa. Más tarde, la existencia de Freeport Indonesia alimentó el odio de la gente de Papúa Occidental, y facilitó el ímpetu para la organización para la Independencia de Papúa (OPM: Organisasi Papua Merdeka). Lamentablemente, debido a su estatus como un punto nacional vital, Freeport obtiene protección completa del TNI (y también de la Policía Nacional de Indonesia). En este caso la población local, especialmente la OPM, está considerada por el TNI como la mayor amenaza urgente para Freeport.

Conclusión: Retiro de las Fuerzas Armadas de las Actividades Económicas

La experiencia Indonesia ha demostrado que la participación de los militares en actividades económicas es amplia. Las actividades económicas del ejército son perjudiciales para su profesionalidad, afectando a la transparencia del presupuesto e incluso violando los derechos humanos.

En general, el principal problema en la actividad económica militar es el presupuesto de defensa. Por supuesto, un diseño de presupuesto que apoyara a los soldados y a sus familias aislaría a los militares de las actividades económicas. No obstante, hay que señalar que es más importante un presupuesto transparente que el incremento del bienestar de los soldados. Sin ninguna responsabilidad en la eficacia y eficiencia del presupuesto de defensa, es imposible mantener a las fuerzas armadas fuera de las actividades económicas.

Además, las actividades económicas de las fuerzas armadas, concretamente en el caso de las actividades económicas del ejército indonesio, no están relacionadas únicamente con el problema del bienestar del soldado y de los insuficientes presupuestos de defensa. La actividad económica del ejército indonesio es muy compleja y profundamente arraigada en la vida cotidiana de la sociedad. Desde su largo desarrollo y difusión en la sociedad, las empresas militares en Indonesia son consideradas una forma aceptable de actividad militar por la mayoría de los indonesios. Dada la situación y la actitud general, la retirada de las fuerzas armadas de las actividades económicas en Indonesia podría llevar mucho tiempo. En este caso, el gobierno debe no sólo apartar las fuerzas armadas de las actividades económicas, sino también restringir o castigar a los indonesios que disfrutaban de la cooperación económica con personal o instituciones militares. Esta forma de actuar nunca ha sido perseguida por el gobierno indonesio.

Cuadro 11.3. Acuerdo de Seguridad de Freeport con el TNI y Violaciones de Derechos Humanos

La presencia del TNI en el área de Freeport es irónica. Mientras mantenía la seguridad de los intereses económicos vitales, de un modo que en gran medida violaba los derechos humanos apuntando a la gente local o a presuntos miembros de la OPM, también recibía pagos de la compañía, lo que no es transparente. Por ejemplo, a mediados de la década de los 90, los soldados en el emplazamiento minero usaban supuestamente vehículos, oficinas y contenedores de la compañía para el transporte y detención de personas que después eran torturadas o asesinadas, sospechosas de amenazas a la seguridad o de ser miembros de la OPM. Lamentablemente, la compañía dijo que no asumía ninguna responsabilidad por cómo su equipo era utilizado por los militares. De hecho, la Comisión Indonesia de Derechos Humanos (Komnas HAM) ha declarado que la participación del TNI en las medidas de seguridad de Freeport viola los derechos humanos en Papúa Occidental.

El número de personal de seguridad del estado en Freeport ha aumentado en los últimos años. A partir de 2005, más de 2.400 personas de seguridad del gobierno (militares y policías) se encontraban en el área general de operaciones de Freeport. En 2005, los gastos de la empresa para la protección de seguridad por los militares y la policía alcanzaron los 66 millones de dólares. Freeport dijo que el dinero se utilizó para pagar transporte, comida y barracones para el personal de seguridad. Sin embargo, los informes de investigación publicados en 2005 por la ONG Global Witness y el *New York Times* sugerían que Freeport dirigió una gran parte de sus pagos de seguridad a personas. Estos informes alegaban que la compañía había hecho grandes pagos directamente a oficiales del ejército y de la policía indonesios, así como a las unidades sobre el terreno. El *New York Times*, citando documentos de la compañía que obtuvo y verificó como auténticos, dijo que dichos pagos sumaron alrededor de 20 millones, de 1998 a 2004.

Fuentes: Kurniawan Tri Yunanto, "Komnas HAM: Freeport Represents Colonialism in Papua," *VHRmedia* (2 Diciembre 2009), <http://www.vhrmedia.com/Komnas-HAM-Freeport-Represents-Colonialism-in-Papua-news2775.html>; Human Rights Watch, *Too High a Price, The Human Rights Cost of the Indonesian Military's Economic Activities* 18:5(C) (Junio 2006), 48–56, <http://www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/too-high-price-1>.

Para concluir, las dos características importantes de la actividad económica son la oferta y la demanda. En la actividad económica de las fuerzas armadas, el militar actúa como proveedor, y la demanda viene de la sociedad. Así pues, para eliminar totalmente el papel militar de la actividad económica, debemos también reducir la demanda y no sólo restringir el suministro.

Capítulo 12

Temas de Integridad Relacionada con Operaciones Militares

La corrupción no sólo acompaña a la gestión del *establishment* de defensa en tiempo de paz, sino también a la preparación inmediata de las fuerzas para un despliegue operativo y a la realización de misiones de paz, así como a las operaciones de estabilización y reconstrucción. Una preocupación primordial al comienzo del siglo XXI es el empleo prolífico de contratistas, en particular la implicación de compañías militares y de seguridad privadas. Así pues, este capítulo está dedicado al problema de la corrupción relacionada principalmente con el uso de contratistas en operaciones. También describe las buenas prácticas en el aumento de la integridad en el empleo de compañías militares y de seguridad privadas en teatros de operaciones.

La corrupción no sólo desmoraliza a las fuerzas de paz, sino que además reduce la credibilidad de los esfuerzos nacionales e internacionales para la paz. La preocupación sobre la corrupción en Afganistán, por ejemplo, se acerca a un punto en el que se amenaza directamente el éxito del Gobierno de Afganistán, así como la misión liderada por la OTAN.

En la actualidad, las fuerzas militares de las naciones miembros de la OTAN no pueden emprender operaciones de ningún tipo, con ningún propósito, tanto en ejercicios individuales o en coalición, sin el apoyo y la participación activa de “contratistas militares privados.” Esta dependencia creciente de las fuerzas armadas de la OTAN del sector privado se ha desarrollado en las últimas dos décadas, desde el final de la Guerra Fría. Este desarrollo es contrario a lo que se podía esperar, además de absolutamente asombroso en su alcance, ya que la Convención de Naciones Unidas Contra los Mercenarios de 1989¹ se entiende comúnmente como el intento de limitar (en lugar de fomentar) el crecimiento de fuerzas militares privadas, e ilegalizar su empleo por países miembros de Naciones Unidas.

La primera respuesta a esta aparente paradoja es que los contratistas militares privados (PMC), ahora criticados, confiaban en que los apoyos a las operaciones de la OTAN en zonas de guerra no son, estrictamente hablando, “mercenarios” en un sentido técnico. La convención de las Naciones Unidas sobre los mercenarios describe a un “mercenario” como un individuo contratado y empleado para portar armas y servir como soldado para un gobierno distinto del propio. La gran mayoría de empleados de los PMC, por el contrario, no llevan armas de ningún tipo, y también son contratados directamente por los servi-

¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, *International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries*, 72ª reunión plenaria (4 Diciembre 1989), A/RES/44/34.

Cuadro 12.1. Desafíos de la Corrupción y Buenas Prácticas en Actividades Previas al Despliegue

Las organizaciones internacionales solicitan frecuentemente a los países que desplieguen fuerzas en operaciones de paz. En ocasiones, tales decisiones se toman con poca anticipación, no estando las fuerzas nacionales preparadas para tal despliegue y necesitando más sistemas de armas, comunicaciones, personal, y otros tipos de equipo para cumplir los requisitos de ese teatro de operaciones concreto.

Los procedimientos de contratación se aplican luego en plazos mucho más cortos, sin un adecuado proceso competitivo. Además, las consideraciones sobre los costos son a menudo subestimadas por unos requisitos de interoperabilidad y “nobles preocupaciones” por la seguridad del soldado, marino o aviador. Los procesos de contratación, que pueden ya carecer de integridad en condiciones de adquisición normales, se vuelven extremadamente vulnerables a la corrupción.

Otra vulnerabilidad es la que resulta de la falta de criterios claros y procedimientos transparentes para la selección de personal a desplegar, en particular cuando la remuneración durante el despliegue es varias veces superior al salario normal.

Casos en los que algún militar paga para ser desplegado, o cuando los equipos adquiridos apresuradamente son de bastante baja calidad, pueden tener un efecto desmoralizador sobre la unidad desplegada.

La mayoría de buenas prácticas (la mejora de la integridad en la gestión de las adquisiciones y del personal, como se estudió en capítulos anteriores) son aplicables aquí también. Estas se aplican particularmente a la transparencia de las normas y a la selección por méritos del personal a desplegar, así como a las adquisiciones por concurso y a un buen control de calidad de los equipos adquiridos

La medida de fundamental importancia, sin embargo, es no desplegar contingentes, es decir, unidades especialmente montadas y organizadas para una misión particular, y disolverlas a su regreso a casa, sino unidades permanentes. Esta medida es más eficaz cuando el país tiene una política de defensa transparente y buenos mecanismos de planeamiento de la defensa. En estos casos las unidades desplegables están identificadas de antemano, tienen las capacidades necesarias para las misiones y los teatros de operaciones específicos, y pueden necesitar sólo mínimos recursos y entrenamiento adicionales para actualizar algunos requisitos, no previstas con antelación.

cios militares o por agencias diplomáticas de su propio país, desplegados bajo los auspicios de su propio gobierno para servir en suelo extranjero.

La crítica dependencia de las fuerzas armadas y del personal diplomático de los países miembros de la OTAN, del sector privado, no es el resultado de una política deliberada de los países miembros para privatizar sus ejércitos. Por el contrario, en una época caracterizada por el servicio militar voluntario, no conscripto, y con cada vez más severas restricciones económicas, se ha mostrado crecientemente necesario, así como más rentable, subcontratar una serie de operaciones y servicios, ajenos al combate pero críticos, al sector privado. Estas funciones subcontratadas o “privatizadas” van normalmente del

suministro y preparación de alimentos al mantenimiento y saneamiento en puestos avanzados militares, e incluso a la supervisión de la formación de la policía y de las fuerzas militares del país anfitrión durante las operaciones de mantenimiento de la paz y de estabilización (como, por ejemplo, en Bosnia, Kosovo y, actualmente, Afganistán).

En el extremo de esta gama de servicios privados, sin embargo, está el creciente empleo de Contratistas de Seguridad Privada Armados (APSC) para proporcionar seguridad a misiones y personal diplomático, para proteger el vital suministro de convoyes e incluso para proteger instalaciones militares (para lo que los APSC sirven como centinelas o como policías). Como sucede con el más grande fenómeno de creciente participación del sector privado en las operaciones militares en general, esta dependencia de los APSC no es el resultado de una deliberada, colectiva o incluso bien meditada estrategia, o de una decisión política de los países miembros de la OTAN. Al contrario, la creciente dependencia de las fuerzas de seguridad privada en zonas de guerra es en gran parte el resultado de una ampliación de la práctica doméstica convencional dentro de los mismos países miembros. En la mayoría de los países de la OTAN, por ejemplo, a las empresas privadas se les ha impedido durante mucho tiempo proporcionar guardias, centinelas y policía de tráfico para instalaciones militares nacionales o "en el país," del mismo modo en que a otras empresas se les ha impedido durante mucho tiempo en esas mismas instalaciones militares operar el centro de vehículos motorizados, proporcionar mantenimiento rutinario o mantenimiento de terrenos, o suministrar, entregar, preparar y servir comida a las tropas en la cantina.

Cuadro 12.2. Fraude, Mala gestión y Mala Conducta en Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas

Un grupo de trabajo de la ONU descubrió un patrón generalizado de corrupción y mala gestión en el que estaban involucrados cientos de millones de dólares en contratos para combustible, alimentos, construcción y otros materiales y servicios utilizados en operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, que se encuentran en medio de su mayor expansión en 15 años. Han identificado varios casos de fraude, corrupción, despilfarro y mala gestión en cuarteles generales de ONU y de misiones de paz, incluyendo diez importantes casos de fraude y corrupción por un valor total superior a 610 millones de dólares USA.

Además de la corrupción, también hay problemas con otras formas de conducta inapropiada. En 2006, cerca de 300 personas de mantenimiento de la paz de la ONU fueron investigadas por delitos sexuales. 170 miembros de misiones de paz, incluyendo 17 civiles y 16 policías, fueron enviados a casa. Como resultado, en el mismo año los Estados Unidos y Japón, dos de los mayores contribuyentes a operaciones de mantenimiento de la paz, amenazaron con retirar los fondos a menos que la ONU aplicara mano dura a la corrupción.

Fuentes: "Peacekeeping: Cleaning up Corruption," *Strategy Page* (2 Marzo 2006), www.strategypage.com/htm/htun/articles/20060302.aspx; Colum Lynch, "U.N. Finds Fraud, Mismanagement in Peacekeeping," *Washington Post* (Diciembre 18, 2007), A06.

Así, el rápido crecimiento de la confianza en el sector privado para su apoyo a misiones militares de la OTAN en el extranjero puede ser visto en gran medida como una forma de “deslizamiento de la misión.” Es decir, se otorga confianza al sector privado mediante una ampliación irreflexiva de las prácticas domésticas habituales al ámbito internacional, en principio sin necesidad o conveniencia, sin pensar mucho en las implicaciones o consecuencias a largo plazo de ampliar tales prácticas. Tomando prestada una frase de la última filósofa Hannah Arendt, podríamos llamar a esto la “banalidad” del sector privado, en marcado contraste con una históricamente malévola o siniestra reputación adjunta (por ejemplo, según Maquiavelo) a cualquier dependencia de fuerzas militares mercenarias. Banal o malévola, sin embargo, esta situación es improbable que cambie. ¿Cómo podrían las fuerzas militares y las misiones diplomáticas de la OTAN hacer frente más adecuadamente a esta nueva característica de la guerra Moderna?

Supuestos Beneficios del Sector Privado

Los defensores de esta drásticamente creciente dependencia del sector privado afirmarían que esta asociación público-privada en el ámbito militar es más beneficiosa que perjudicial. De hecho, el eslogan comercial o empresarial del sector de “más rápido, más barato, mejor” parece que se ajusta bien a la prestación fiable de servicios de alimentos y saneamiento de calidad, para el personal militar de la OTAN desplegado (a menudo con un corto aviso o preparación previa) en operaciones de mantenimiento de la paz o de estabilización, como catástrofes que afecten a las personas. Esta política tácita sirve para aumentar el número de personal uniformado altamente capacitado disponible para participar en la misión militar primaria de salvamento, mantenimiento de la paz o de construcción de una nación, dejando las preocupaciones logísticas en manos de personal de apoyo no militar. Asimismo, argumentan los defensores del presente acuerdo, el sector privado es capaz de movilizarse rápidamente para prestar apoyo logístico tecnológicamente complejo, como el mantenimiento de sistemas de armas, asesoría operativa y consultoría técnica. A las unidades militares les toma meses o incluso años reclutar, formar y desplegar personal uniformado con las aptitudes técnicas necesarias. Por el contrario, se puede firmar un contrato con un contratista privado de defensa para que proporcione personal técnico especializado durante una crisis militar con muy poca anticipación.

Como una consideración adicional de tipo económico, el personal militar al servicio de su país se alista, o es comisionado, para servir durante un período determinado de tiempo. Durante ese período de servicio nacional son asalariados con las prestaciones completas, tanto si realmente se despliegan, como si no, en operaciones militares. Al dejar el servicio militar en su país, ese personal puede tener derecho a una serie de “beneficios de veterano,” desde educación a cuidado sanitario, para el resto de sus vidas. Por el contrario, los empleados de un contratista militar privado se rigen estrictamente por las condiciones del contrato de sus patronos. Generalmente se les paga muy generosamente, pero sólo mientras están asignados al despliegue, y normalmente son responsables de sus propias prestaciones (como el seguro de salud y de vida) con sus sueldos. Los empleados privados pueden ser despedidos o recolocados rápidamente cuando

vence el contrato principal de la PMC (o la necesidad de sus servicios personales). No hay garantía de prestaciones residuales a expensas del estado.

Por último, los defensores de esta dependencia en aumento de la asociación militar público-privada entienden que las operaciones militares “irregulares” o no convencionales (o guerra irregular, IW) en las que las fuerzas de la OTAN se verán probablemente implicadas en un futuro previsible, contrainsurgencia (COIN), ayuda humanitaria, o mantenimiento de la paz en estados fallidos, a menudo tienen una causa económica subyacente. Contratistas privados con base en países OTAN frecuentemente, a su llegada a un “estado fallido” o a una zona inestable de conflicto, ofrecen empleo a los habitantes locales (para cocinar, limpiar, realizar otras labores, e incluso servir como traductores). El empleo de PMC durante estas operaciones de IW proporciona así una fuente fiable de empleo e ingresos para la población más desesperadamente empobrecida en el país en cuestión, y sirve para promover la estabilidad económica y aumentar la seguridad en regiones del mundo en disputa. Es por esas razones por las que líderes militares y políticos expertos generalmente llegan a la conclusión de que las operaciones militares contemporáneas y futuras son “insostenibles” si no se confía en el sector privado.

Cuadro 12.3. Autorregulación de las Compañías Militares de Seguridad Privadas mediante un Código de Conducta

Los códigos de conducta (CoC) son obligaciones empresariales voluntarias que imponen normativas estándar, y que no forman parte de los asuntos principales de la empresa. Desde un punto de vista empresarial, los códigos de conducta son parte del trabajo de RP, de la gestión de riesgos y de las aportaciones sociopolíticas de la empresa.

Mientras que las empresas privadas militares y de seguridad (PMSC) normalmente son conscientes de que no están trabajando en un vacío legal, a menudo dudan sobre las normas vigentes, particularmente en regiones en conflicto, y no pocas veces con cierta ignorancia de los estándares internacionales. Por lo tanto, un código de conducta para las PMSC es una herramienta útil para superar las deficiencias en el nivel de regulación e implementación, abordar los asuntos de terceras partes (como las de las ONG activistas) y proteger los intereses de las compañías.

El objetivo de un código de conducta para las PMSC es ante todo formular funciones basadas en estándares internacionales de protección de los derechos humanos y en el derecho humanitario internacional que las empresas deben respetar. Al respecto, un CoC debe abordar la protección del derecho a la vida y a la integridad física, los derechos laborales, el respeto a las funciones específicas de género, y las prohibiciones sobre violencia y explotación sexual, y la prohibición de la corrupción.

El segundo componente importante de un CoC es la disposición para el cumplimiento de sus obligaciones, incluyendo los procedimientos sobre la fiscalización y responsabilidad de las PMSC, su supervisión y sus mecanismos de información.

Fuente: Nils Roseman, *Code of Conduct: Tool for Self-Regulation for Private Military and Security Companies*, Occasional Paper #15 (Ginebra: DCAF, 2008).

Problemas Éticos y de Liderazgo

No se debe permitir, sin embargo, a estos argumentos en apoyo de la presente asociación militar público-privada, minimizar una serie de complejos problemas éticos que este acuerdo inevitablemente ya ha planteado y que probablemente seguirá planteando. Idealmente hablando, por ejemplo, los contratos necesarios para la prestación de determinados servicios militares y diplomáticos deberían negociarse de un modo transparente, mediante un proceso completamente abierto y competitivo de concurso y adquisición, diseñado para garantizar el más alto servicio de calidad al mejor precio. Igualmente, los defensores del sistema actual afirman a menudo que los términos de cumplimiento especificados en el contrato proporcionarán por sí mismos suficiente fiscalización y supervisión, tanto de los PMC como del comportamiento de sus empleados. Así, unas pobres actuaciones o un cumplimiento insuficiente por parte del contratista con los términos del contrato, o un comportamiento inapropiado en el país anfitrión o cliente por empleados de un contratista, debe ser motivo para despedir a esos empleados, o terminar el contrato con la empresa. La existencia de estas sanciones comerciales en el “libre mercado” es a menudo solicitada como mecanismos adecuados para hacer cumplir, garantizar un rendimiento satisfactorio y garantizar las mejores prácticas por todas las partes.

Lamentablemente, en la práctica, rara vez se alcanzan esos ideales de “libre mercado.” La transparencia del concurso y del contrato de adquisición está con frecuencia ausente, y abundan las posibilidades de favoritismo, trapicheos, enchufismo, soborno y corrupción. Con mayor frecuencia que con menos, incluso sin motivaciones corruptas y de carácter inmoral, los países miembros de OTAN simplemente carecen de un número suficiente de oficiales de adquisiciones con formación y experiencia para supervisar estas negociaciones adecuadamente. Es más, los asignados a estas tareas, por otra parte, incluso dado el alto nivel de competencia y las mejores intenciones cívicas, pueden sentirse rápidamente abrumados por el tamaño y el alcance de su tarea, especialmente en las caóticas y apremiantes circunstancias que acompañan la intervención armada en un estado fallido, o en medio de una crisis humana en desarrollo. La urgente necesidad de una amplia gama de servicios diversos en medio de la guerra no constituye (por decirlo suavemente) una situación ideal en la que publicitar, recibir, revisar y adjudicar contratos grandes y complejos de una manera justa y ordenada, ni establecer unos controles y una supervisión externa para garantizar el pleno cumplimiento.

Incluso aunque los oficiales contratistas del estado, saturados y agobiados de trabajo, no estén sujetos al soborno y la corrupción, existen amplias oportunidades para los PMC sin escrúpulos, e incluso incompetentes, o para el empleado ocasional sin escrúpulos, para aprovecharse de estas inestables circunstancias. En la actualidad, por ejemplo, no hay un sistema aceptado y generalmente admitido, ciertamente no en el plano internacional, para evaluar, registrar o autorizar contratos privados, o de otro modo definir o mantener estándares profesionales razonables de actuación por parte de empresas y sus empleados. Cuando se cometen errores de contratación, o se descubren incompetencias, a menudo hay pocos recursos abiertos a las partes agraviadas después de la terminación del contrato.

Además, incluso las mejores y más fiables empresas privadas (como sus contrapartes nacionales hacen en ocasiones) pueden contratar a un empleado incompetente o sin escrúpulos. Las sanciones disponibles para castigar la conducta inadecuada, poco profesional o incluso criminal, son a menudo desgraciadamente inadecuadas y apenas suficientes para servir de freno a un comportamiento o a una conducta malévola. No parece suficiente, por ejemplo castigar a un empleado al que se ha encontrado en una conspiración criminal, secuestro y tráfico de personas (como sucedió, por ejemplo, en Kosovo) simplemente con el despido y el finiquito de los salarios y privilegios. Sin embargo, bajo las actuales circunstancias, hay otros pocos recursos disponibles. Por lo tanto, establecer y sostener lo que a veces llaman las funciones “intrínsecamente gubernamentales” de supervisión del contrato, control y fiscalización (en particular de personal individual) en zonas de combate constituye, en la práctica real, un reto formidable.

La supuestamente no provocada e indiscriminada matanza de diecisiete transeúntes civiles iraquíes en Monsour Square, Bagdad, el 17 de septiembre de 2007 por guardias de seguridad empleados de la antigua empresa Blackwater Worldwide de EEUU, constituyó un dramático ejemplo de la serie de problemas relacionados con el fomento de la integridad, y con la garantía de buenas prácticas por parte de contratistas privados en zonas de conflicto. Ese incidente concreto se denunció como ejemplo de una lamentable indiferencia y poco profesional falta de preocupación de los empleados de seguridad privada por el bienestar de la población local. Tales críticas, sin embargo, en general fallan en la característica más destacada de ese desafortunado incidente. El “bienestar de la población local” es, por definición, raramente el principal, ni incluso un objetivo, para un contratista comercial privado. En cambio, es el bienestar y la seguridad del cliente o del pagador lo que constituye la abrumadora preocupación, por contrato, de los APSC y de sus empleados.

Este factor subraya marcadamente las diferencias que subyacen en los valores organizativos y las intenciones entre organizaciones públicas y profesionales (como son las fuerzas militares de un país democrático) y las organizaciones comerciales privadas. Las primeras existen para servir a su nación y a sus intereses legítimos. Sus miembros, por tanto, en su formación y orientación profesional, son rutinariamente y ampliamente socializados en esa ética del servicio público y del sacrificio. Las organizaciones comerciales privadas, por el contrario, existen para servir a sus clientes. El bienestar del público se garantiza a través de sus actividades, sólo en la medida en que estas empresas comerciales operen en un sistema bien definido de jurisdicción y fiscalización legal que, por ejemplo, sea competente para detectar y sancionar a las empresas privadas y a sus empleados por su fracaso en ejercer el debido cuidado, o por negligencia criminal. En regiones de conflictos armados, por no hablar en estados fallidos, es precisamente donde estos sistemas de fiscalización y jurisdicción se han deteriorado. Ausente un estado de derecho firme, a la población local le queda confiar en la buena voluntad de la empresa privada, así como en el carácter de sus empleados individuales. Cuando estos fallan, quedan pocas vías para que las víctimas puedan recurrir.

Reconociendo este dilema, las fuerzas militares profesionales de los países miembros de la OTAN están imbuidas de un sentido de servicio público y de responsabilidad pública. La educación del carácter es un rasgo distintivo de la educación militar profesional en estas naciones. El objetivo de la educación del carácter y de la “socialización militar profesional” es garantizar que los miembros de las fuerzas armadas de cada país puedan ser autorizados a usar fuerza letal cuando sea necesario, y en la confianza de que usarán esa fuerza de forma responsable y contenida, y sólo en la medida necesaria para alcanzar los objetivos nacionales legítimos. Los fallos individuales en el ejercicio de esta importante responsabilidad, por ejemplo, participar en actividades delictivas (robo, violación, extorsión o asesinato), o comportarse de forma imprudente, negligente o indiscriminada al usar fuerza letal, rinden cuentas bajo la severa ley y disciplina militar.

Nada podría ser más diferente de lo que podría denominarse la ética del sector privado o “empresarial,” que se centra en la ambición empresarial y en el éxito en un entorno competitivo, consistente en un “comportamiento exitoso” juzgado casi exclusivamente en términos de satisfacción del cliente. El antiguo CEO de Blackwater, Erik Prince, por ejemplo, destaca orgullosamente el récord de rendimiento immaculado de su antigua organización, de nunca haber permitido que un solo cliente o “personaje importante” sufriera daños físicos durante los casi siete años prestando servicios de seguridad en zonas de guerra altamente volátiles y extremadamente peligrosas. Este es de hecho un récord envidiable y notable de rendimiento, indicativo de los más altos estándares de competencia en la prestación de seguridad al cliente. Es precisamente el servicio que Blackwater Worldwide, Inc. se comprometió a proporcionar.

El problema, no obstante, es que este récord a favor de su propia clientela no es el único estándar por el que juzgar la actuación de los APSC. Las críticas desde la perspectiva militar se quejan de que este record de actuación constituye en sí mismo un auténtico problema. El comportamiento agresivo, beligerante y violento del personal de los APSC, mediante el cual se dispensaba dicha protección a los clientes, ofende y distancia a la población local y, como en Monsour Square, a menudo también la amenaza con un altamente desproporcionado e indebido riesgo de daños o de muerte. Esto es porque el bienestar de terceras partes no contempladas en el contrato, como la población local, simplemente no cuenta en términos de cumplimiento del contrato. Así, el éxito y la capacidad de los APSC (tal como se ha juzgado en base a ese estándar empresarial y contractual) al mismo tiempo impiden alcanzar los objetivos superiores de la misión militar de ganar la lealtad, y la confianza, de la población local en un estado fallido garantizando su seguridad y el estado de derecho.

Promoción de Buenas Prácticas y de Fomento de la Integridad en Operaciones OTAN

La gran mayoría de estos desafíos éticos se han generado simplemente por la presencia de APSC en zonas de combate donde la jurisdicción legal y la fiscalización han sido decididamente ambiguas. Los APSC, no obstante, constituyen sólo una pequeña fracción de los PMC que operan en zonas de conflicto. El dilema particular que presentan, además,

ha sido meticulosa y específicamente abordado en las deliberaciones de expertos jurídicos internacionales bajo los auspicios del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), como se resume en el documento de Montreux.² Ese documento establece cuidadosamente propuestas para enmendar los estatutos legales, clarificar y ampliar la jurisdicción legal apropiada sobre los APSC que operan en las zonas de guerra, eliminar las áreas de ambigüedad en los intereses de todas las partes interesadas, y de otra manera promover las mejores prácticas por los países anfitriones y clientes. Como tal, este documento se debe leer y analizar críticamente por los países miembros de OTAN, y deben seguirse sus disposiciones de ley y las mejores prácticas con respecto al empleo de contratistas de seguridad privada armados, en la medida en que sea factible.

Recomendaciones

C3 y el Enfoque Integral de las Operaciones³

Los oficiales de la OTAN y de los servicios militares aliados coinciden habitualmente en que el principal problema para un enlace eficaz con contratistas privados en operaciones es el C3, o mando, control y comunicaciones. En ausencia de unas líneas claras de autoridad o de procedimientos operativos bien definidos, los oficiales al mando se ven obligados a confiar en una iniciativa proactiva individual y en el compromiso con unidades del sector privado que operan en sus ámbitos de mando. Se ha llegado a la conclusión de que una coordinación segura y eficaz depende en gran medida de la buena voluntad y de la capacidad de ambas partes para reconocer y respetar los intereses comunes.

El actual enfoque unificado de militares, diplomáticos, ONG y empresas privadas que trabajan en zonas de conflicto, no debe cegar a los líderes sobre la complejidad de mandar clases dispares de organizaciones bajo un solo mando “paraguas.” Bajo ese paraguas habrá organizaciones cuyas misiones subyacentes y virtudes empresariales estén en una grave tensión. Esta tensión sólo se resolverá mediante una estructura de mando unificado, con los jefes militares de la OTAN en el nivel superior de la jerarquía de mando, en posesión exclusiva de la autoridad final y de la responsabilidad del teatro de operaciones, subordinando a su mando todas las acciones.

Ley versus Carácter

La guerra convencional, la guerra irregular y la contrainsurgencia representan de un modo intrínseco las circunstancias en las que el estado de derecho normal, y los mecanismos de fiscalización, supervisión y cumplimiento, se han deteriorado. Bajo esas sombrías circunstancias, el uso de fuerza letal debe confiarse sólo a aquellas personas

² Asamblea General de Naciones Unidas & Comité Internacional de Cruz Roja, *Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States Related to Operations of Private Military and Security Companies During Armed Conflict* (2008), A/63/467-S/2008/636, www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/html/montreux-document-170908.

³ <http://www.nato.int/issues/comprehensiveapproach/index.html>.

Cuadro 12.4. Documento de Montreux sobre las Compañías de Seguridad Militares Privadas

Los últimos años han visto un incremento en el empleo de PMSC, y con él la demanda de una clarificación de las obligaciones legales pertinentes bajo el derecho internacional humanitario y la ley sobre los derechos humanos. El documento de Montreux, de 17 de septiembre de 2008, identifica y promueve las buenas prácticas relacionadas con PMSC en los siguientes temas:

- *Determinación de los servicios:* qué servicios pueden o no pueden ser subcontratados a PMSC, teniendo en cuenta factores como si un determinado servicio puede hacer que personal de PMSC se vea involucrado en una participación directa en las hostilidades.
- *Procedimiento para la selección y contratación de PMSC:* evaluar la capacidad del PMSC para llevar a cabo sus actividades de acuerdo con el correspondiente derecho nacional e internacional; proporcionar recursos suficientes y esquemas de los conocimientos especializados pertinentes para la selección y contratación de PMSC; garantizar la transparencia y supervisión en la selección y contratación de PMSC mediante la divulgación de las normas de contratación y de información general sobre contratos específicos; publicación de un resumen de informes de incidentes, quejas y sanciones; supervisión de los órganos parlamentarios, incluyendo todos los informes anuales, o notificaciones de contratos particulares, a dichos organismos.
- *Criterios para la selección de PMSC:* garantizar que el precio más bajo no es el único criterio para la selección, teniendo en cuenta el comportamiento pasado de los PMSC y de su personal, capacidad financiera, económica y de gestión del PMSC, preparación del personal antes de cualquier despliegue y de forma permanente en una variedad de temas, incluyendo las medidas contra el soborno, la corrupción y otros delitos; la existencia de mecanismos de control, supervisión, y de fiscalización interna, etc.
- *Términos del contrato con PMSC:* incluyendo las cláusulas contractuales y la exigencia de capacidades que garanticen el respeto por parte del PMSC contratado a la legislación nacional importante, al derecho internacional humanitario y a las leyes sobre los derechos humanos.
- *Supervisión del contrato y garantía de fiscalización:* mantener la jurisdicción penal en la legislación internacional sobre los delitos bajo el derecho internacional cometidos por PMSC y su personal; contemplando el establecimiento de responsabilidad penal de la empresa sobre delitos graves cometidos por personal PMSC en el extranjero.

Las mismas prácticas y requisitos se aplican, como corresponda, cuando un PMSC contratado subcontrata a otro PMSC.

Aunque el documento de Montreux está dirigido a los países, las buenas prácticas pueden valer para otras entidades como las organizaciones internacionales, ONG,s y empresas que contratan PMSC, así como para las mismas PMSC.

en cuyo carácter y “ética profesional” organizativa aún podamos confiar y cuyos fallos podamos fiscalizar. Esta es la virtud principal de la profesión militar. La desintegración de la ley y el orden, y la consecuente erosión de una supervisión y fiscalización normal, plantea

desafíos al carácter moral de cualquier individuo. Los militares trabajan cuidadosamente para cultivar el tipo de carácter que puede resistir esas tentaciones, permanecer firmes en zonas de desequilibrio y ayudar así a restaurar la ley y el orden.

La ética privada o “empresarial,” por el contrario, no está totalmente orientada a este único problema. Por diseño, las empresas dependen del control externo de la sociedad y de la ley para mantener a raya las ambiciones malsanas. Por tanto, no podemos ni debemos desplegar contratistas privados armados, como guardias, centinelas, o incluso guardias de prisiones dentro de áreas acosadas por la insurgencia. Los contratistas de seguridad privada sólo deben ser desplegados en la retaguardia (como lo están ahora a nivel nacional en países miembros de la OTAN), es decir, sólo en regiones en que la ley, la seguridad, y la fiscalización de los delitos no se cuestionan generalmente.

Erosión de la Ética Militar Profesional

En operaciones de contrainsurgencia y de guerra irregular, por lo general, la creación de confianza con la población local constituye la mejor arma de la OTAN. Si, por un lado, los contratistas de seguridad privados pueden realizar igual de bien todas las actividades que los militares entienden es su misión esencial, ¿por qué molestarse en sostener ninguna fuerza militar? Mantenemos, en cambio, que hay algo distinto en una ética militar profesional que hace hincapié en el “servicio desinteresado a la nación y a sus aliados.”

Por consiguiente, los gobiernos de los países miembros de la OTAN no deben adoptar políticas o prácticas relativas al empleo de contratistas militares privados, o de contratistas de seguridad, que minimicen, denigren o erosionen esa ética, o perjudiquen de algún modo las relaciones cívico-militares en sus respectivos países. Para las misiones militares principales que implican la implicación en una guerra irregular, la reconstrucción, la estabilización, o la construcción de un estado en particular, las principales virtudes militares profesionales del sacrificio y del servicio público altruista de la OTAN deben considerarse como el único medio probado para conseguir y mantener la confianza pública, tanto en nuestros respectivos países, como en el extranjero.

Contratistas e Intervenciones Humanitarias

La única excepción posible a la disposición anterior se puede dar en el caso de solicitudes de una intervención militar humanitaria (HI). Este es un caso especial, que implica un serio error sobre el significado de “operaciones defensivas.” Las HI son “operaciones defensivas” en un sentido muy diferente de, por ejemplo, centinelas y guardianes de prisiones (o incluso escoltas de convoyes), que se consideran “defensivas.” En HI, por el contrario, la defensa de víctimas inocentes de genocidio implica una acción militar ofensiva: entrar en combate con el enemigo, intercambio de fuego y persecución activa de los agresores. La falta de un interés nacional convincente, o incluso de la voluntad de los países miembros de las Naciones Unidas de acudir en auxilio de víctimas de genocidio, merece considerar la posibilidad de emplear contratistas de seguridad privados.

En general, los “vectores” organizativos de organizaciones militares públicas y comerciales (privadas) no se adaptan bien a zonas de guerra. La HI, sin embargo, es un área en la que el vector empresarial, dirigido por contrato a proteger al cliente o a personajes

importantes (en este caso, las posibles víctimas de genocidio), puede resultar sorprendentemente más eficaz que el vector público de las fuerzas militares nacionales (que tienen como objetivo la defensa de su propia nación, compatriotas y aliados).

Funciones Intrínsecamente Gubernamentales

El amplio debate en círculos diplomáticos de la OTAN sobre lo que es o no es “intrínsecamente gubernamental” parece fuera de lugar. Un papel del gobierno es la fiscalización y la supervisión; su lema rector es “transparencia” en interés del público. Por el contrario, no existe ningún límite público-privado claramente definido. Donde el mantra del sector privado de “mejor, más barato y más rápido” tiene influencia (como en proporcionar servicio de alimentos, mecánicos e ingenieros expertos, e incluso habilidades lingüísticas locales), es deseable una asociación continua viable. Aquí el papel del gobierno es mejorar la adquisición y las capacidades de supervisión del contrato dentro de un marco legal que funcione.

Contratistas y Apoyo al Combate

El empleo de contratistas privados para apoyo logístico y de combate parece apropiado, flexible y rentable. La labor del gobierno y de las fuerzas armadas en estos casos es la de mejorar la capacidad de adquisición, gestión y supervisión de los contratos, crear un marco legal para la jurisdicción del personal contratante privado, y garantizar el total cumplimiento, tanto de los términos de cada contrato como del estado de derecho en general, de acuerdo con las cláusulas sobre buenas prácticas descritas en el Documento de Montreux UN/ICRC de 2008. Se debe tener cuidado, no obstante, en asegurar que esa confianza en el sector privado para estas funciones no lleve, sin querer, al fracaso (p. ej., durante una crisis extrema, o en el calor del combate) de los contratistas privados para continuar proporcionando el apoyo esencial para el combate (comida, combustible, suministros), al personal militar que depende de ellos para su supervivencia y para el cumplimiento de la misión.

Concesiones a Contratistas

Los PMC y APSC se lamentan de que su sector está plagado de organizaciones y personal sin cualificación, y por debajo de la media. Sus asociaciones de comerciantes deberían trabajar con las organizaciones de OTAN para desarrollar una norma dispositiva y reguladora eficaz para contratistas, establecer requisitos, experiencia y recursos mínimos que definan la elegibilidad de las empresas privadas para participar en concursos para contratos militares, de defensa o diplomáticos, y despedir o declarar inelegibles a los individuos u organizaciones que infrinjan estas normas.

Código de Ética Profesional

Asimismo, los gremios deben reunir a sus miembros para fraguar un código común de ética que rija la conducta profesional en sus distintas actividades de contratación. La adhesión a este código sería un requisito esencial para la concesión de licencias y elegibilidad para concursos de contratos.

Perspectivas de “Guerra por Poderes”

Por último, independientemente de la política que la OTAN y sus países miembros adopten sobre el empleo de contratistas de seguridad privados, otros países fuera de la alianza probablemente sigan empleando y desplegando PMSC armados. Existe preocupación por la posibilidad de que contratistas de un país de la OTAN trabajen con objetivos contrarios a los de contratistas de países aliados, por ejemplo, en ofrecer seguridad marítima. Asimismo, no es exagerado preocuparse por que las fuerzas militares de la OTAN, o los contratistas de seguridad privada armados, en países miembros de la OTAN, puedan un día emprender una “guerra por poderes” en África o Asia Sudoriental contra contratistas militares privados armados de una potencia adversaria.

Preparando los Líderes Militares Futuros

Los colegios y academias de defensa deben desarrollar cursos y recursos donde se aborden temas de políticas sobre los PMSC y APSC, especialmente los problemas sobre liderazgo y ética citados anteriormente. Haciendo esto, sería conveniente hacer uso de las experiencias de los oficiales tanto antiguos como modernos que hayan regresado recientemente de un despliegue. En muchos casos, sus experiencias aventajarán las de los instructores residentes en nuestras academias militares y de defensa respectivas. También sería sensato involucrar al sector privado en sí para invitar a representantes destacados de empresas militares y de seguridad privadas a conferencias, y a debatir sobre sus propias experiencias y recomendaciones en las aulas de las academias y colegios de defensa.

Capítulo 13

Lucha Contra la Corrupción Relacionada con la Defensa en Países con Disputas Territoriales sin Resolver o con Conflictos Congelados

Las disputas territoriales no resueltas y los conflictos congelados pueden aumentar sustancialmente los riesgos de corrupción en sus regiones. Ejemplos son las disputas territoriales no resueltas sobre secesión en territorios de la antigua Unión Soviética: Nagorno-Karabaj en Azerbaiyán, Transnistria en Moldavia y, hasta agosto de 2008, Abjasia y Osetia del Sur en Georgia. También se incluyen situaciones como el conflicto entre las comunidades griega y turca en Chipre, y el conflicto entre India y Pakistán sobre Cachemira.

En términos generales, los países con conflictos congelados tienen altos índices de corrupción. El Cuadro 13.1 muestra las calificaciones de algunos países relevantes en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional de 2008. Los conflictos territoriales sin resolver y los conflictos congelados añaden claramente un número de elementos concretos a la ecuación de la corrupción, pero no se debe exagerar su influencia. El nivel de corrupción en un país dado tiene a menudo más relación con factores sociales y económicos que con la existencia de un conflicto congelado. Por ejemplo, los altos niveles de corrupción relacionados con la defensa que existían en Georgia antes de la Revolución Rosa de 2003, estaban más estrechamente relacionados con la situación de ruina financiera del Ministerio de Defensa de Georgia que con la amenaza planteada por las regiones secesionistas de Abjasia y Osetia del Sur, en 2003. Especialmente en el antiguo espacio soviético, una de las más corruptas regiones del mundo, es difícil separar la corrupción “normal” de la corrupción que está causalmente vinculada a la existencia de conflictos territoriales sin resolver.

Conflictos Congelados como Causas de Riesgos de Corrupción

Los principales factores que aumentan los riesgos de corrupción en los *establishments* de la defensa y la seguridad, en regiones con disputas territoriales sin resolver y conflictos congelados son: el aumento de los gastos militares, la reducción de la transparencia, la creación de “zonas grises” legales, y la existencia de formaciones paramilitares sin regular. Esto se compone frecuentemente de una ideología de “supervivencia nacional” y de altos niveles de apoyo público a los militares, lo que puede conducir a la tolerancia tácita de actividades corruptas, como precio a pagar por la seguridad nacional.

Cuadro 13.1. IPC y porcentaje del PIB para la Defensa en Determinados Países con Disputas Territoriales o Conflictos Congelados

Conflicto	País	IPC, 2009 (el mejor = 10)	% PIB para Defensa (media mundial= 2.2%)
Cachemira	India	3.4	2.5 2007
	Paquistán	2.4	3.1 2007
Nagorno-Karabaj	Azerbaiyán	2.3	3.4 2006
	Armenia	2.7	3.0 2007
Osetia del S. / Abjasia	Georgia	4.1	9.2 2007
	Rusia	2.2	3.5 2007 (est.)
Transdniestria	Moldova	3.3	0.5 2007
Chipre	Grecia	3.8	3.3 2007
	Turquía	4.4	2.5 2007 (est.)
Darfur	Sudán	1.5	4.4 2006

Fuentes: Índice de Percepción de la Corrupción de TI:

www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi ; Base de Datos de Gastos Militares de SIPRI:
<http://milexdata.sipri.org/>.

Aumento del Gasto

Los conflictos congelados se caracterizan por la competitividad, la desconfianza y la militarización, que hacen de la carrera de armamentos la práctica habitual en cada lado del conflicto. Por ejemplo, el conflicto sobre el territorio disputado de Cachemira ha contribuido a llevar a la India a ser el segundo mayor importador de armas del mundo, a Paquistán a asignar la mayor parte del presupuesto del estado a la defensa, y a ambos países a desarrollar arsenales nucleares. Las disputas territoriales con respecto a Abjasia y Osetia del Sur (ambos apoyados por Rusia) han llevado a Georgia a aumentar su presupuesto de defensa de 42 millones de lari (20 millones de dólares USA) en 2003 a 1,4 mil millones de lari (830 millones de dólares USA) en 2007, dándole una de las mayores cuotas del presupuesto estatal asignado a la defensa en el mundo (9,2% del PIB en 2007 según SIPRI).¹ Mientras que esto ha sido presentado a la comunidad internacional como necesario para la ejecución de las reformas relacionadas con la integración en la OTAN, al público georgiano los funcionarios le han alegado a menudo la existencia de conflictos congelados como argumento para un alto presupuesto militar. Los otros dos países surcaucásicos Armenia y Azerbaiyán, enfrentados a la disputa territorial no resuelta de Nagorno-Karabaj, han prestado también especial atención a la preparación militar y aumentado significativamente el gasto en defensa. El Cuadro 13.1 muestra que casi todos los países mencionados anteriormente con conflictos congelados gastan una significativamente mayor proporción del PIB en defensa que el promedio mundial (de 2.2% PIB).

¹ Base de Datos de Gastos Militares SIPRI: <http://milexdata.sipri.org/>.

Este aumento del gasto aumenta sustancialmente la posibilidad de corrupción, particularmente donde los temores de un conflicto renovado eclipsan la cuestión de la transparencia. También puede tender a cambiar los patrones de la corrupción, de un nivel bajo, impulsado por la necesidad de corrupción, a corrupción de alto nivel, impulsado por la codicia.

Reducción de la Transparencia

Además de llevar al aumento de los presupuestos, la situación militarizada alrededor de los conflictos congelados tiende a reducir la transparencia en las instituciones de la defensa, justificadas en base a la amenaza a su seguridad que afronta el país desde las regiones secesionistas. Innumerables gastos, de las operaciones de combate a la construcción y adquisición, pueden estar cerrados al escrutinio por razones de seguridad nacional. Por ejemplo, el antiguo ministro de defensa georgiano Irakli Okruashvili afirmó orgullosamente que él “clausuró el Ministerio de Defensa” porque muchos funcionarios “no trabajan para su país, sino para otro estado” en un período en el que “dos ejércitos incontrolados” están estacionados en territorio georgiano.² Una clasificación excesiva, bajo el pretexto de “enemigos detrás de la línea de alto el fuego” también reduce la efectividad de la supervisión externa, como comisiones parlamentarias y cámaras de cuentas, así como obstaculiza el control público de las instituciones de la sociedad civil. El clima y las regulaciones políticas en los países con disputas territoriales o conflictos congelados pueden también ayudar a corromper las élites que controlan los medios y otros recursos de información con el pretexto de prevenir sabotajes ideológicos del enemigo y guerras de información.

Vacío Legal

La transparencia y la fiscalización son destruidas por la existencia de enclaves secesionistas, que son agujeros negros en el sistema internacional, sin el reconocimiento internacional y sin estar obligados por el derecho internacional. Frecuentemente, las partes secesionistas en un conflicto congelado son capaces de establecer (normalmente en una fase “caliente” del conflicto) y mantener (en la fase “congelada”) territorios independientes de facto, a menudo con apoyo financiero e información militar de un gran patrón regional. Sin relaciones formales, pero con necesidad, sin embargo, de reuniones, debates, negociaciones e incluso firmas de acuerdos, la única salida para sus relaciones transfronterizas es a través de contactos no oficiales. Estos son menos transparentes y por lo tanto es más probable que sean de naturaleza delictiva o corrupta. Asimismo, las entidades secesionistas existen en un vacío legal, en tanto que no están obligadas por el derecho interno del estado del que forman parte nominalmente, ni por la ley del estado patrocinador. No debería sorprender, por lo tanto, que las actividades corruptas o criminales sean con frecuencia las principales fuentes de ingresos de dichas entidades.

² Entrevista con el periódico Rezonansi, 11/07/05.

Fuerzas Irregulares

Este vacío legal se complica con la proliferación de fuerzas irregulares, incluyendo los separatistas y los paramilitares. Las fuerzas separatistas no son reconocidas internacionalmente y por tanto sólo pueden armarse mediante adquisiciones militares ilegales. El contrabando de armamento, tanto ligero como pesado, se realiza a través de acuerdos corruptos con funcionarios civiles y militares de ambos lados del conflicto, así como con terceras partes. Por ejemplo, durante la guerra en Chechenia, los militares rusos estuvieron implicados en negocios de armas ilegales con separatistas chechenos, así como en el desfalco de la parte del león de lucrativas inversiones militares, durante la reconstrucción tras el conflicto. Al mismo tiempo, Rusia estaba suministrando ilegalmente tanques, transportes blindados de personal, armas pesadas, helicópteros militares y armas ligeras a los separatistas abjasios y osetios, ofreciendo también entrenamiento militar a sus fuerzas armadas.

Los destacamentos paramilitares, que a menudo consisten en «voluntarios» irregulares, son generalmente los más dados al saqueo y a la corrupción, ya que son menos disciplinadas y organizadas que las fuerzas militares regulares. Además la debilidad de las estructuras para la aplicación de la ley, combinada con una cultura de violencia, codicia y odio crea un terreno fértil para una amplia corrupción y criminalidad. Así, los actores corruptos pueden incluir funcionarios del gobierno y de las fuerzas armadas, empresas de defensa, oficiales y soldados del ejército, guerrillas, contrabandistas profesionales, e incluso civiles. Llevan a cabo una amplia variedad de actividades ilegales: tráfico de armas, tráfico humano, contrabando de drogas y extorsión de dinero y de otros objetos de valor de la población. Esto último puede ser particularmente corrosivo ya que conduce a la criminalización de la seguridad.

Impacto de los Conflictos Congelados sobre las Formas de Corrupción

En términos generales, la corrupción se puede dividir en tres clases: corrupción por necesidad o “corruptela”; corrupción impulsada por la avaricia o “de élite”; y corrupción “piramidal,” que conecta a altos funcionarios del gobierno y militares con militares de bajo y medio nivel.³ Los conflictos congelados tienen un impacto en las tres clases, creando un nexo entre la corrupción de alto y bajo nivel, junto con el crimen organizado y el contrabando. Con frecuencia, estas redes funcionan fluidamente a través de los distintos lados de la zona de conflicto, teniendo poco en cuenta las lealtades.

Las corruptelas involucran a soldados de bajo y medio nivel que no pueden satisfacer sus necesidades sociales básicas con sus bajos salarios y prestaciones sociales. En condiciones normales, este nivel de corrupción puede parecer comparativamente modesto, aún cuando puede implicar a un gran número de militares involucrados en el hurto y desvío de fondos. Sin embargo, en zonas de conflicto, la corruptela puede llegar a ser

³ Mats R. Berdal y David M. Malone, eds., *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars* (London: Lynne Rienner, 2000).

brutal. Los militares conocen el sabor de la sangre, con experiencia personal de combate e incluso de crímenes militares. En situaciones de posguerra o congeladas, los soldados a menudo se sienten con derecho, en virtud de su participación en el combate, a una vida mejor; pero no ven otro modo de conseguir sus objetivos que el crimen. En este entorno brutal, llega a ser psicológicamente fácil para los militares aterrorizar a la población local a través de extorsión, asesinatos, secuestros, tomas de rehenes e incluso tortura.

En la *corrupción de élite* participan generalmente militares de alto rango y funcionarios del gobierno, así como empresas privadas y agentes intermediarios. El vehículo habitual es la compra y el comercio de armas, tanto a nivel nacional como internacional. Sobornos directos, honorarios de consultoría, y sobrepagos a subcontratistas por productos de baja calidad son esquemas comunes de la adquisición. La construcción es otra área de alto riesgo de corrupción, especialmente en la construcción y restauración, en periodos de posguerra, de bienes e infraestructura militar destruida. Dado su control sobre las finanzas, las fuerzas armadas, y los recursos para la aplicación de la ley, los funcionarios de alto rango generalmente no necesitan depender de grupos del crimen organizado. Puede haber, no obstante, una mezcla simbiótica del estado y de las estructuras criminales, particularmente en enclaves separatistas y en sus proximidades. Puesto que la corrupción de élite es menos visible para el gran público que las corruptelas, no afecta directamente a los intereses de los ciudadanos y puede escapar a la noticia política (a menos que se utilice para fines políticos). En último término, sin embargo, puede tener las más graves repercusiones negativas en la seguridad nacional de un país.

La *corrupción piramidal* conecta a funcionarios y militares de alto rango de un gobierno con militares de nivel medio-bajo, dando por resultado la redistribución de ingresos ilegales y un flujo de dinero de abajo hacia arriba. Frecuentemente incluye un nexo directo de funcionarios y militares corruptos con grupos del crimen organizado y traficantes de armas profesionales, y es típico en estados autoritarios, estados postsoviéticos y enclaves separatistas. En algunos casos, las organizaciones criminales profesionales se adueñan del estado, o incluso implementan una forma de "totalitarismo criminal." El nexo entre funcionarios corruptos y delincuentes se puede extender a una criminalización extrema de las estructuras de defensa, hasta el punto que resulta difícil definir la línea entre "meros" militares corruptos y delincuentes profesionales. Las estructuras militares y paramilitares (a veces pertenecientes a misiones de paz) pueden participar en redes criminales de contrabando de armas, drogas, cigarrillos, vehículos robados y personas bajo el paraguas de funcionarios corruptos del gobierno, de modo que congelar el conflicto se convierte en una fuente rentable de ingresos para todas las partes en conflicto. Dirigida de arriba y desde abajo, la corrupción se convierte en sistémica y penetra en todos los niveles de las estructuras militares, paramilitares y civiles. También con frecuencia penetra en la sociedad civil, especialmente en comunidades de IPD (personas desplazadas en el interior) y de refugiados. La corrupción impulsada por el conflicto se convierte en parte integral de la vida pública, desarrollando de este modo electorados que pueden oponerse a la resolución del conflicto.

La *corrupción en las fuerzas de mantenimiento de la paz* es también, por desgracia, no infrecuente en las zonas de conflicto. Las fuerzas de mantenimiento de la paz pueden representar a una organización internacional (como la ONU o la OTAN), a un país independiente, o incluso a fuerzas incluso separatistas, con diferentes niveles de disciplina, responsabilidad, remuneración y control externo sobre sus actividades. Sus contactos regulares con guerrilleros locales, señores de la guerra, militares, cuerpos policiales, representantes gubernamentales, y la población de ambos lados del conflicto, les exponen a redes criminales y corruptas. Su posición de autoridad y de libertad de movimientos puede hacer de ellos un activo valioso, digno de soborno.

Actuaciones Anticorrupción

La lucha contra la corrupción relacionada con la defensa en países con disputas territoriales no resueltas, o conflictos congelados, requiere un enfoque multidimensional que va más allá de la reforma de las fuerzas armadas y de las estructuras de aplicación de la ley. En general, los esfuerzos en la lucha contra la corrupción no son eficaces si los métodos principales son las detenciones y los arrestos; si los sistemas permanecen sin cambios, una generación de funcionarios públicos corruptos simplemente reemplazará a otra. Los esfuerzos eficientes y sostenibles son posibles sólo mediante la implementación de reformas bien elaboradas e integrales contra la corrupción.

Cuadro 13.2. Elementos Principales en la Reforma Anticorrupción

La Reforma Anticorrupción incluye los siguientes elementos principales:

- Creación de sistemas eficaces de toma de decisiones que permitan a los líderes políticos y militares reformistas adoptar y controlar la aplicación de una estrategia de lucha contra la corrupción;
- Optimización del personal, incluyendo pruebas profesionales para extirpar a los militares incompetentes (o corruptos) y la contratación de nuevo personal militar con salarios suficientes y un alto nivel de disciplina;
- Suficiente financiación y control para apoyo logístico, incluyendo la construcción y reparación de instalaciones militares, equipamiento moderno, municiones y desarrollo de infraestructura;
- Reforma institucional para optimizar las competencias de las instituciones de defensa, sus relaciones internas y sus relaciones con las instituciones civiles y las organizaciones internacionales;
- Reforma legislativa, e
- Inclusión de los principales organismos internacionales (la OTAN, la OCDE, el DCAF, Transparencia internacional, etc.) y de los países democráticos para ayudar a facilitar la reforma en el sector de la defensa, así como la resolución de conflictos, mediante apoyo de formación, logístico y financiero.

Es importante para el Gobierno que aplica las reformas contra la corrupción disponer de suficientes niveles de legitimidad, y los funcionarios de defensa y los militares necesitan suficiente poder y libertad para tomar decisiones responsables, por ejemplo, sobre adquisiciones militares. Ello se debe combinar, no obstante, con procedimientos de fiscalización, incluyendo auditorías y normas para la información sobre delitos contables y financieros, bien elaborados. Estos deben cubrir tanto la parte abierta del presupuesto de defensa como la secreta, que debe mantenerse lo mínima posible.

La transparencia en la toma de decisiones y de recursos también es importante, en primer lugar dentro del gobierno, donde deben crearse los mecanismos adecuados para revisar las decisiones relacionadas con secretos de seguridad nacional. La transparencia para un público más amplio a través de organizaciones de la sociedad civil también es importante, ya que las ONG y los medios de comunicación libres juegan un papel vital en la concienciación del público, y en el cambio de las actitudes públicas sobre la corrupción relacionada con la defensa. La creación de consejos de supervisión pública y de una única base de datos que contenga todo tipo de información pública sobre las actividades del Ministerio de Defensa son dos medidas prácticas que han demostrado ser útiles. Por supuesto, estas medidas dependen de la fortaleza de las instituciones democráticas en la sociedad, y del funcionamiento de las relaciones cívico-militares. Esto es especialmente difícil en zonas de conflicto donde las ONG, los medios de comunicación libres y las instituciones de derechos humanos operan con dificultad.

Otra herramienta para la fiscalización es los grupos de investigación parlamentaria, que pueden abordar la amenaza de la corrupción en el sistema de defensa. Estos grupos pueden incluir representantes de la sociedad civil, y deben contar con el mandato para supervisar y controlar la implementación de las medidas de lucha contra la corrupción en el sector de la defensa. Los grupos parlamentarios pueden también desarrollar legislación para la lucha contra la corrupción, por ejemplo una regulación de las ofertas, incorporando medidas de seguridad contra sobornos, y mejorando el control de calidad.⁴

También se puede emprender una serie de acciones para abordar específicamente los riesgos de corrupción asociados a conflictos congelados. Lo primero es imponer una disciplina eliminando los paramilitares no estatales o las formaciones de “voluntarios” armados. El desarme y la desmovilización de estos grupos ayudan al estado a establecer el monopolio del uso de la fuerza, y son un primer paso para cualquier gobierno con la voluntad política de estabilizar la situación de post conflicto y luchar contra la corrupción.⁵ Además se puede trabajar para aumentar el buen orden, la disciplina y la profesionalidad de las fuerzas del estado, para incluir unas medidas que garanticen unas condiciones sociales y unos salarios suficientes.

⁴ Transparencia Internacional Georgia, *Anti-Corruption Policy: Recommendations by Civil Society Representatives and Experts* (30 Marzo 2009), www.transparency.ge/files/215_490_158736_Recomendaciones_de_Política_Anticorrupción_por_la_Sociedad_Civil_ENG.pdf.

⁵ Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas (DCAF), *Security Sector Reform in Post-Conflict Peacebuilding* (Mayo 2009), <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=100048&nav1=5>.

En segundo lugar, dado que es la situación de conflicto inestable (o amenaza de un conflicto) la que lleva a riesgos de corrupción relacionada con los conflictos congelados, es importante finalizar la lucha y establecer un mínimo de seguridad. Esto permitirá una transferencia de energía política de las cuestiones operativas, como el entrenamiento y los programas de equipamiento, a la mejora de la gobernanza. Cuanta más seguridad se pueda mantener, más serán las posibilidades de comunicación transfronteriza y la cooperación, menos serán los grupos paramilitares importantes para la situación de seguridad, y menos las autoridades políticas dispuestas a emplearlos por razones políticas.

En tercer lugar, es importante que las medidas de lucha contra la corrupción tengan apoyo público. Esto requiere, antes que nada, esfuerzos para poner a la opinión pública en contra de la corrupción. Un apoyo de la información sistemático y sostenido, programas anticorrupción de radio y TV, y publicaciones en medios impresos pueden ayudar a que el público entienda mejor las consecuencias negativas de la corrupción sobre la capacidad real de combate y una mayor seguridad nacional. Este puede ser un importante factor para cambiar la percepción pública, aún cuando la cultura del regalo y de la tolerancia haya dominado anteriormente la sociedad.

El Ejemplo de Georgia

Inmediatamente después de la independencia, en 1992 y 1993, Georgia hizo frente a conflictos armados en Osetia del sur y Abjasia, que acabaron con la creación de enclaves separatistas bajo protección rusa. Durante y justo después de estos conflictos armados, las estructuras militares georgianas parecían destacamentos patrióticocriminales, mal disciplinados, equipados y entrenados, y “autofinanciados” mediante el soborno, la malversación, la extorsión y el saqueo. En 1994 y 1995 el gobierno desarmó, despidió y eliminó la mayoría de estos destacamentos empleando las recién creadas fuerzas armadas y las estructuras para la imposición de la ley. Pero no había voluntad política para luchar contra la corrupción, y el gobierno lo hizo sólo retóricamente. En 2002, una encuesta realizada por el Centro Internacional de Georgia de Estudio de la Opinión (GORBI) indicó que el 92 por ciento de los encuestados creía que la corrupción era generalizada entre los funcionarios públicos.⁶

La consecuencia lógica de esta situación fue la “Revolución rosa,” en noviembre de 2003, contra la corrupción. Después de la revolución, el nuevo gobierno se embarcó inmediatamente en reformas para combatir los niveles anteriormente endémicos de corrupción en las instituciones del estado. Algunas de las razones para esto fueron el fortalecer el estado georgiano de modo que fuera capaz de defenderse contra la amenaza que representaba los conflictos congelados, así como la construcción de un estado georgiano en el que Abjasia y Osetia desearan vivir. Así, a principios de 2004, se implementaron reformas serias en la lucha contra la corrupción en el sector de la defensa.

⁶ Georgian Opinion Research Business International (GORBI), *Corruption Survey in Georgia – Second Wave* (2002), www.gorbi.com/store/en/20030307_055847.ppt.

La *política de personal* fue un área clave del esfuerzo. Los generales y funcionarios superiores que carecían de competencias profesionales o se resistían a las reformas fueron despedidos, y se contrató una generación más joven de militares (parte de ellas formada en Occidente). Los alicientes para las corruptelas fueron cambiando mediante la combinación del aumento de los salarios y de una imposición estricta de las reglas. Por ejemplo, en 2004, cuando el sueldo de un cabo ascendía a 107 GEL al mes (alrededor de 50 dólares al cambio actual), los oficiales complementaban sus salarios frecuentemente con pagos por los sobornos (a menudo a cambio de liberar a los reclutas de sus deberes) o mediante una malversación de bajo nivel de los fondos del estado para comida o ropa. Desde el 2008, un cabo cobraba 925 GEL (aproximadamente 560 dólares) al mes, un aumento del 864 %. La corruptela, por tanto, no resulta necesaria ni atractiva.

Programación. Una medida apoyada desde el exterior para aumentar la transparencia del gobierno de Georgia fue la adopción de un PPBS/FMS (Sistema de Planeamiento de Programación y Presupuesto/ Sistema de Gestión Financiera). Esta innovación, presentada en 2006, mantiene durante varios años el planeamiento y la transparencia del *establishment* del gobierno y de la defensa en la asignación de recursos a los distintos objetivos. El sistema también aclara y divide las áreas de responsabilidad entre el personal civil y militar, y teóricamente libera de objetivos políticos a la parte operativa militar dentro del trabajo de las fuerzas armadas. Sin embargo, hay pocas señales de tal claridad entre las instituciones o dentro del Ministerio de Defensa. La evidencia anecdótica de periodistas, expertos y ONG indican que el nivel de apertura en el Ministerio de Defensa todavía depende en gran medida de la actitud del ministro.

Adquisición. Aunque los contratos por un valor determinado se adjudican mediante concurso, con frecuencia los contratos públicos de defensa no se realizaban conforme a la ley. Especialmente en los primeros años de la Presidencia de Saakashvili, los grandes proyectos se realizaron a menudo sobre la base de “negociaciones personales” (única fuente de adquisición). El caso más notable fue la construcción de las bases militares y el hospital de Gori y Senaki, que se contrató aunque la única fuente para la adquisición fue una empresa propiedad de Kibar Khalvashi, un aliado del Ministro de Defensa Okruashvili. Este caso terminó más tarde en acusaciones al gobierno de malversación de fondos. Además, los gastos de defensa excesivos y no fiscalizables se justificaron como conflictos internos, con el traslado del principal hospital militar de Georgia desde Tiflis a Gori, y la ubicación de la base en la carretera principal hacia Osetia del Sur, como ejemplos. Estos casos parecen haber tenido lugar, no obstante, en el contexto de un cambio general desde 2004, lejos de una única fuente de adquisición y mediante concurso.

Reestructuración de la defensa y de la capacidad del estado. Estos cambios fueron parte de la reestructuración general de la defensa al completo, respaldada por una financiación del presupuesto del estado aumentada drásticamente, y apoyada por la OTAN, los Estados Unidos, el Reino Unido, Francia, Alemania, Turquía y otros países. Del 2003 al 2008 el presupuesto de defensa aumentó de 30 millones GEL (Laries georgianas) a aproximadamente 2 mil millones GEL. Además de a mejores salarios para los militares, la financiación de destinó a la reparación de equipos militares y cuarteles, nuevas adquisi-

ciones y formación. Se reorganizó el Ministerio de defensa y se nombró un ministro de defensa civil.

La reestructuración de la defensa fue parte de un esfuerzo más amplio para aumentar la capacidad del estado. Un elemento importante fue el desarme de los movimientos de guerrilla armada criminal en Georgia Occidental, y unas medidas severas contra el *kanonieri kurdi*⁷ (jefes criminales georgianos). Como resultado, las instituciones de seguridad georgianas están en posesión ahora del monopolio del uso de la fuerza, y las organizaciones paramilitares y clandestinas ya no ejercen la influencia corruptora que alguna vez ejercieron.

Impacto positivo. Estas reformas han tenido un éxito tangible al reducir masivamente la corrupción, particularmente la de bajo nivel que afecta al gran público. Se han destruido muchas redes corruptas en el sector de la defensa y otras estructuras de seguridad y de aplicación de la ley, y la percepción pública ha mejorado notablemente. El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional muestra en Georgia un significativo progreso en la implementación de su estrategia anticorrupción (ver Cuadro 13.3).

También ha habido una enorme mejora en la profesionalización militar: antes de la adopción del IPAP OTAN (Plan de Acción Individual de la Asociación) de Georgia en 2004, las fuerzas armadas de Georgia apenas funcionaban como una organización; hoy son un ejército más moderno, disciplinado, bien remunerado, capacitado y mejor equipado, que está próximo a los estándares de la OTAN y libre de corruptelas. Esto quedó demostrado durante la guerra entre Rusia y Georgia en agosto de 2008, donde el ejército georgiano entrenado por la OTAN, en el que los grupos paramilitares y los grupos “voluntarios” armados habían sido eliminados hacía mucho tiempo, mostró más disciplina que el ruso y sus aliados separatistas, cuyos periodistas grabaron en vídeo repetidos casos de soborno, extorsión y saqueo.

Dilema de una mayor capacidad. La conclusión es que las instituciones del estado de Georgia, incluyendo las fuerzas armadas, poseen ahora la autoridad y la fuerza para implementar y hacer cumplir las medidas de la lucha contra la corrupción. Sin embargo, es precisamente esta mayor capacidad del estado la que ha contribuido a crear una situación en la que el acceso a la información se ha hecho mucho más difícil, y las instituciones que pretenden fiscalizar el Ministerio de defensa se han debilitado. Así, mientras que ha habido muy pocos casos probados de corrupción en las fuerzas armadas georgianas desde 2004, hay una percepción de que la reducción en corruptelas ha ido acompañada del aumento de oportunidades para la corrupción de alto nivel. Como dijo un experto militar georgiano: “Si un cocinero de una unidad militar solía robar dos kilos de patatas, ya no puede hacerlo porque hay control, disciplina y... porque ahora tiene un sueldo de 1000 lari. Sin embargo, cuando el asunto concierne a concursos, construcción, compra de coches, compra de equipo militar y municiones, hay que tratar con tan grandes sumas de

⁷ Literalmente, “ladrones legales.”

Cuadro 13.3. Clasificación del Índice de Percepción de la Corrupción en Georgia (CPI), 2004-2008

Año	2004	2005	2006	2007	2008
Nivel CPI	133	130	99	79	67
	(de 145)	(de 158)	(de 163)	(de 179)	(de 180)

Fuentes: Índice de las Percepciones de la Corrupción de TI: www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.

dinero que alguien puede robar 42 millones [equivalente al presupuesto militar anual de 2003] de la noche a la mañana.”⁸

La transparencia ha sido la gran víctima de esta situación. Una encuesta de 2008 de periodistas, expertos y ONG locales, llevada a cabo por la Asociación para la Justicia y la Libertad, demostró que sólo el 23% de los periodistas usó el departamento de relaciones públicas del Ministerio de Defensa como fuente de información; en cambio, prefirieron hablar con militares expertos y conocedores de las políticas de personal y de las maniobras entre bastidores. Más preocupante, el informe cita a periodistas que declaran que obtener información del gobierno es “prácticamente imposible.”⁹ El problema no acaba ahí: la mitad del presupuesto de defensa es “clasificado” y el desglose del presupuesto es bastante general. Hasta el 2006, el Ministerio de Defensa fue financiado en parte a través de un Fondo de Desarrollo del Ejército, secreto, sobre el que no se ofreció ninguna información. Aunque la abolición de este fondo fue un paso positivo, la transparencia presupuestaria no ha mejorado mucho desde entonces. El último desglose del presupuesto completo es de 2007, con grandes sumas clasificadas vagamente como “otros gastos.” Esta percepción se complementa con el muy publicitado informe de inteligencia de Estados Unidos sobre el estado del ejército georgiano, que indica que la selección de los cuadros depende de las “relaciones personales” y que la información es “jerárquica y estrechamente controlada.”¹⁰

Fiscalización parlamentaria y pública. Se ha creado un número de instituciones para mejorar la fiscalización parlamentaria y pública. Ello incluye al Consejo Civil de Defensa y Seguridad, una organización creada como un foro para el diálogo entre el Ministerio de Defensa y el sector de las ONG, que ahora se ha revitalizado tras haber sido marginado por Okruashvili durante su tiempo en el Ministerio. Aparte de la Cámara de Control y el parlamento (que es responsable de la aprobación del presupuesto), está también el parlamentario Grupo de Confianza de diputados, que tienen acceso a detalles clasificados considerados sensibles.

⁸ Entrevista personal con Irakli Sesiashvili, director de la Asociación “Justicia y Libertad,” 13 Enero 2009.

⁹ Irakli Sesiashvili, *The Transparency of the Ministry of Defense: The Problems and Prospects* (26 Abril 07), www.ajl.ge/pages.php?lang_id=eng&cat_id=1&news_id=3.

¹⁰ *New York Times*, 18 Diciembre 2008.

Sin embargo, prominentes expertos militares georgianos creen que ninguno de estos mecanismos funciona en la práctica. En una encuesta de 2007, el 80% de los expertos y periodistas dijo que el control parlamentario era “insuficiente.” Por ejemplo, se supone que el parlamentario Grupo de Confianza ha de incluir legalmente al menos un diputado de la minoría parlamentaria. En realidad, el candidato de la oposición a formar parte del Grupo de Confianza fue rechazado y no hubo ningún representante de la oposición en este grupo hasta que se formó el nuevo Parlamento en 2008. Actualmente hay dos representantes de la oposición en el grupo, pero uno de ellos se ha quejado de que no ha tenido lugar una sola reunión del Grupo de Confianza desde la formación del Parlamento en 2008,¹¹ un año en el que se llevaron a cabo grandes operaciones de combate contra Rusia. En el caso de la Cámara de Control, los informes no se publican actualmente en Internet, e incluso en comparación con el nivel básico de control que se ejercía antes de la Revolución de la Rosa, esta institución no ha sido activa en la divulgación de problemas. De hecho, Paata Zakareishvili, un experto en temas de defensa y conflictos, ha llamado a la Cámara de Control “un cuerpo que no tiene ninguna función en este país... Está totalmente paralizada.”¹² A veces, incluso a los funcionarios autorizados para supervisar se les niega el acceso a información, y al Defensor del Pueblo, que es responsable de supervisar la situación de los derechos humanos dentro de las fuerzas armadas de Georgia, se le ha impedido visitar centros de detención militar para controlar las condiciones.¹³

En resumen, hay una insatisfacción generalizada, incluso por parte de la OTAN y de otras organizaciones nacionales, con el modo en que trabajan las instituciones que “sobre el papel” se supone supervisan el Ministerio de Defensa. Algunos, como el experto militar georgiano Irakli Sesiashvili, explican que esto se debe a que el gobierno controla todos estos organismos, ya que actualmente posee una mayoría constitucional en el parlamento,¹⁴ y puede nombrar a quien desee para dirigir dichas instituciones. Irónicamente, antes de 2004, los gobiernos tuvieron que coexistir con un parlamento mucho menos dócil y con un gran número de medios opositores. La natural división de la élite georgiana y la debilidad del estado anterior a 2004 fomentaron también una especie de pluralismo, en el que los funcionarios eran relativamente independientes y con más posibilidades de cumplir su función normativa.

Todo lo anterior crea un fértil ambiente para que prospere la corrupción. Esta percepción tiene su base en los pocos casos de corrupción de alto nivel que han salido a la luz en los últimos años. El más importante fue, sin duda, el de las denuncias contra el antiguo ministro de defensa Irakli Okruashvili, quien fue detenido dos días después de haber acusado públicamente al presidente de asesinato y corrupción, en la TV, en vivo. La Cámara de Control afirmó tener pruebas de que Okruashvili había malversado 103 millones de lari

¹¹ Referirse a Gia Tortladze – Entrevista con Tea Akubardia, 15 Enero 2009.

¹² Entrevista con el autor, 13 Enero 2009.

¹³ Informe Anual del Ombudsman 2007

¹⁴ La mayoría de la oposición dimitió de sus cargos en protesta por lo que creyeron era una elección fraudulenta.

(60 millones de dólares), dinero malversado destinado a combustible y contratos de construcción, entre otros delitos. Sin embargo, el informe nunca fue publicado. En el otro caso significativo de corrupción, funcionarios clave del ministerio de defensa, estrechamente relacionados con miembros del gobierno opuestos a Okruashvili, fueron acusados de corrupción por Okruashvili mientras era ministro.¹⁵ No es de creer que estos dos casos, que sólo salieron a la luz debido a conflictos internos en el gobierno, muestren la magnitud del problema. Más bien, es probable que sólo fueran la punta del iceberg.

Lecciones Aprendidas

El caso georgiano proporciona una serie de lecciones útiles. La primera es el valor de determinadas acciones para contrarrestar los riesgos de corrupción asociados a los conflictos congelados. Ello incluye la disolución de formaciones paramilitares no estatales, el aumento de salarios y de la disciplina dentro de las fuerzas armadas, y el centrarse en el fomento de la confianza social en las fuerzas armadas.

La segunda es la importancia de la capacidad del estado en el trato de la corrupción. La debilidad del estado, causada en parte por la existencia de conflictos congelados, hizo que floreciera la corrupción en los 90, en Georgia. Desde 2004, sin embargo, el estado georgiano se ha fortalecido, lo que ha llevado a un declive de las corruptelas. No obstante, el aumento de la capacidad del estado también ha permitido una mayor protección de la información, lo que, sin contrapesos eficaces, ha dado como resultado una disminución del nivel de transparencia. El fracaso en poner en práctica mecanismos eficaces de control democrático para supervisar esta capacidad del estado fue un gran error.

La tercera es la imposible separación del sector de la defensa del resto del sistema político en lo que se refiere a la lucha contra la corrupción, y de la creación de unas fuerzas armadas fiscalizables democráticamente. La transparencia y el debate abierto constituyen el mejor mecanismo para luchar contra la corrupción, bien oculta, de alto nivel. Así, a los países con conflictos internos no se les puede permitir que sigan sus instintos naturales (o tradiciones culturales) de encerrar sus instituciones de defensa tras un muro de secreto, manteniendo los asuntos de defensa y de seguridad nacional fuera del debate público. Para que esto cambie, se deben dirigir los esfuerzos tanto a la revitalización del interés de la sociedad civil, y de los medios de comunicación, como a la apertura de las instituciones del estado al escrutinio público. El inevitable impacto negativo de la corrupción sobre la eficacia del combate puede ser una herramienta importante para la movilización del interés público.

La cuarta es la importancia de ir más allá de una reforma a nivel superficial. Georgia ha progresado mucho en armonizar el funcionamiento de sus estructuras de defensa con las de la OTAN, aumentando la fiscalización ideal (por ejemplo mediante la introducción

¹⁵ Fueron acusados de malversación de fondos destinados a la reconstrucción de un cuartel militar cerca de Tbilisi, pero más adelante se aclaró y se trasladó al Consejo de Seguridad Nacional para disgusto del Sr. Okruashvili, quien sostuvo que estos funcionarios eran culpables y que habían sido protegidos por quienes querían debilitarlo.

de PPBS), erradicando la corrupción de bajo nivel, y creando un grupo parlamentario para controlar las fuerzas armadas. Sin embargo, esta base institucional y legislativa reforzada no ha ido pareja con un nivel similar de voluntad política. De hecho, durante los últimos años, las únicas épocas de corrupción de alto nivel se han perseguido en un contexto de conflicto político con el gobierno.

Por último, una gran parte del progreso que se ha logrado en Georgia con respecto a la anticorrupción y al control democrático de las instituciones de la defensa, se ha debido a una rigurosa evaluación internacional y a la presión para que cumpliera los estándares pertinentes de la OTAN o europeos. Este tipo de relación honesta e intrusa se debe continuar tanto con respecto a Georgia como a otros países de la región.

Parte III

Fomento de la Integridad y Reducción de la Corrupción Potencial en Establishments de Defensa

La tercera parte del compendio contempla a los participantes en el fomento de la integridad, y sus funciones. Comienza con un capítulo sobre la importancia del fomento de la integridad. Los siguientes capítulos examinan el papel de los marcos regulatorios, las personas, la rama ejecutiva del gobierno (centrado en el ministerio de defensa), los parlamentos y las auditorías, la institución del ombudsman, la industria de defensa, la sociedad civil y los medios de comunicación, y las organizaciones internacionales. Cada capítulo presenta los principios y las buenas prácticas en el fomento de la integridad y de la reducción de riesgos de corrupción en los *establishments* de defensa.

Capítulo 14

Importancia del Fomento de la Integridad

Uno no combate la corrupción por combatir la corrupción, simplemente procesando a un sujeto, declarando otra campaña contra la corrupción, definiendo otro nivel anticorrupción o creando otra comisión anticorrupción.¹

Daniel Kaufmann, Senior Fellow en la Brookings Institution y antiguo Director de Gobernanza Global en el Instituto del Banco Mundial

El fomento de la integridad y la lucha contra la corrupción son dos caras de una misma moneda, y ambas deben abordarse en un plan nacional o sectorial. La corrupción, o el abuso del cargo en beneficio propio, deben ser considerados de alto riesgo y baja recompensa. Es un objetivo del fomento de la integridad conseguirlo, de modo que no obstruya la eficacia de los gobiernos o del sector privado.²

Se pueden crear barreras contra la corrupción mediante el aumento de la fiscalización y la transparencia. Fiscalización significa que los titulares de cargos públicos son responsables ante el pueblo de sus decisiones y acciones. Los titulares de cargos públicos se deben someter al nivel de escrutinio correspondiente a su cargo. Lo que quiere decir mantener a los funcionarios públicos fiscalizables mediante la transparencia y la disponibilidad de la información. La transparencia y la fiscalización permiten menos oportunidades para el abuso de los sistemas públicos. Uno de los casos frecuentes en el ámbito de la defensa y la seguridad es que a menudo se carece de esta transparencia.

Este capítulo estudia la importancia del fomento de la integridad en la defensa, mostrando lo que integridad significa en el campo de la defensa y la seguridad, y muestra por qué el fomento de la integridad debe ser una prioridad para las fuerzas armadas. También proporciona ejemplos de instrumentos que se pueden utilizar para lograr este objetivo, y presenta cómo algunos países están empleando con éxito estos instrumentos para reforzar la integridad en sus ministerios de defensa y de seguridad, y en sus fuerzas armadas.

¹ "Anti Corruption is Signed into Treaty," *WBI Themes*, 7 Enero 2004, <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/95071/merida/index.html>.

² Jeremy Pope, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, TI Source Book 2000 (Berlin: Transparency International, 2000), <http://www.transparency.org/publications/sourcebook>.

¿Qué se entiende por “Integridad”?

Integridad es un término usado a menudo en combinación con la seguridad nacional: garantizar la integridad del territorio nacional es un objetivo establecido explícitamente en muchas constituciones nacionales para sus fuerzas armadas. En América Latina, por ejemplo, 11 de los 16 países establecen de un modo u otro en sus constituciones el objetivo de garantizar la integridad.³

La integridad es un valor que se atribuye con frecuencia a los soldados. El ejército de Estados Unidos, por ejemplo, enseña la integridad como uno de los *Siete Valores Principales del Ejército* en el Entrenamiento Básico de Combate del Ejército: “A medida que crece tu integridad, así lo hace la confianza que otros depositan en ti.”⁴

La integridad es ciertamente un valor crucial para las fuerzas armadas en todo el mundo, tanto en su sentido técnico como moral.

Crear y mantener la integridad en las instituciones públicas abarca una variedad de elementos, que reunidos fomentan un ambiente ético. Estos elementos son:

- Normas de conducta individual y colectiva;
- Códigos de conducta claramente establecidos y respetados;
- Liderazgo a través del ejemplo;
- Legislación y regulaciones;
- Formación eficaz y reforzamiento regular de esa formación;
- Seguridad y aplicación de las leyes.

Cuadro 14.1. Definición de Integridad

En un *sentido técnico*, integridad se aplica a los propósitos de juzgar la calidad de un sistema. Integridad en este sentido significa que un sistema es completamente funcional y protegido. Un sistema tiene integridad si funciona como está previsto y encaja constantemente en el sistema más amplio del cual forma parte. Un sistema de defensa, por ejemplo, conserva su integridad en tanto no es quebrantado.

En un *sentido moral*, la integridad se refiere a la coherencia de las acciones, valores, principios y resultados. La integridad de un individuo, así pues, significa que la persona tiene valores en los que cree y que defiende. Aplicado a un contexto de trabajo, un individuo tiene integridad si hace su trabajo de forma honesta, competente y total. La integridad se mide generalmente a través de encuestas y auditorías.

³ Los países son: Colombia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay. Véase: Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Red de Seguridad y Defensa de América Latina, o RESDAL): *Atlas Comparativo de Defensa en América Latina*, edición 2008 (Buenos Aires, Argentina, 2008).

⁴ US Army, “Soldier Life,” www.goarmy.com/life/living_the_army_values.jsp.

Integridad en las Fuerzas Armadas

Cuando se observa el ranking de los sectores de mayor confianza de la sociedad, no parece sorprendente que las fuerzas armadas obtengan altas calificaciones. En la encuesta de corrupción en el mundo 2006/2007 de Transparencia Internacional,⁵ las fuerzas armadas ocuparon el tercer puesto entre los grupos más fiables, cuando se expresa como promedio global, sólo detrás de organizaciones religiosas y organizaciones no gubernamentales. El ejército era más fiable que los medios de comunicación, el sector privado, el parlamento y los partidos políticos (ver Figuras 14.1 y 14.2).

Este estudio sugiere que en la mayoría de los países la gente confía en sus fuerzas armadas. Se comprende que esta sea una buena vía por la que un país puede abordar la cuestión del fomento de la integridad. Estudios como este se pueden utilizar por el ministerio de defensa para hacer un diagnóstico del nivel de confianza en el *establishment* de la defensa nacional, y para fomentar un impulso para la reforma.⁶

A fin de estar a la altura del nivel de confianza depositada en ellos, los militares deben esforzarse constantemente en fomentar y mantener su integridad. Fracasarse en ello es costoso y un despilfarro de los escasos recursos, lo que se manifiesta de varias maneras. Está ampliamente reconocido que la corrupción aumenta los costos de las transacciones y la incertidumbre en una economía.⁷ Aplicado a las fuerzas armadas esto significa que el dinero perdido a través de la corrupción habría sido invertido en mejores equipos militares, o se podría haber utilizado en otras inversiones, ajenas a la defensa, más productivas. El dinero desviado de los gastos en defensa tiene un impacto negativo en la eficacia operativa de las fuerzas militares, y reduce la confianza pública y la aceptación de las fuerzas armadas, tanto a nivel nacional como internacional. El orgullo de civiles y militares por su servicio al país es afectado seriamente cuando aparece la corrupción, privando a los militares de uno de sus más valiosos activos, la confianza pública.⁸

No obstante, a pesar del favorable promedio de la percepción sobre los militares, hay una variación sustancial entre los países. La Figura 14.2 presenta un Figura de los resultados del Barómetro Global de la Corrupción 2006 y 2007 en relación con los militares.⁹

⁵ Transparencia Internacional, *Global Corruption Barometer (2007)*, www.transparency.org/policyresearch/surveys_indices/gcb/2007.

⁶ Dominic Scott y Mark Pyman, "Public Perceptions of Corruption in the Military in Europe and the Rest of the World," *European Security* 17:4 (Diciembre 2008), 495–515.

⁷ Ver, por ejemplo, Paolo Mauro, "Corruption and Growth," *The Quarterly Journal of Economics* 110:3 (1995), 681–712; y Paolo Mauro, "Corruption and Composition of Government Expenditure," *Journal of Public Economics* 69:2 (1998), 263–79.

⁸ Mark Pyman, Dominic Scott, Alan Waldron e Inese Voika, "Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defense Establishments," *Connections: The Quarterly Journal* 7:2 (Verano 2008), 21–44.

⁹ Transparencia Internacional, *Global Corruption Barometer (2007)*.

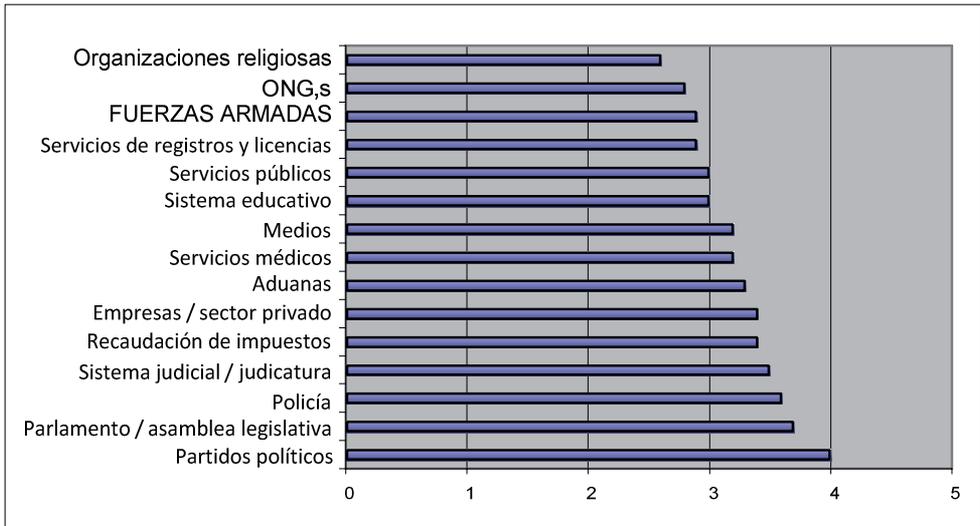


Figura 14.1. La Confianza en los Militares Frente a Otros Sectores de la Sociedad.

Técnicas para el Fomento de la Integridad

Los países deben garantizar que las oportunidades para prácticas corruptas se reduzcan al mínimo. Pueden hacerlo de varias maneras.

Uno de los primeros pasos es analizar el tipo de problemas de corrupción que existen en el contexto nacional; estos temas variarán sustancialmente de un país a otro. Por ejemplo, la corrupción sobre el servicio militar obligatorio es un asunto importante en Rusia y en muchos otros países de Europa del Este, pero no lo es en muchos otros países. Tras esta valoración se pueden poner en práctica medidas correctivas adecuadas, y sistemas y procedimientos para abordar esos problemas de corrupción. Para que tenga éxito y sea sostenible, es esencial que tales procedimientos sean promovidos y conducidos enérgicamente por el liderazgo político y militar. Si se considera que los conductores de las reformas no tienen entusiasmo o integridad, se dañará seriamente el compromiso de los funcionarios de defensa y de las fuerzas armadas.

Mientras los conceptos básicos y los fundamentos de un sistema de integridad se comprenden fácilmente, es igual de importante que las medidas propuestas para fortalecerlo se basen en la realidad y en la funcionalidad. El programa de defensa internacional de Transparencia Internacional (RU) ha trabajado sobre doce técnicas funcionales para fortalecer la integridad en los *establishment* de defensa. Estas doce prácticas figuran en el Cuadro 14.2.

Estas técnicas funcionales apoyan a los países en la determinación de sus riesgos de corrupción y en la formación de su personal para que pueda afrontar los problemas existentes. Estas técnicas han sido desarrolladas como unos cruciales primeros pasos para hacer frente a los desafíos de la corrupción en los respectivos países, y en el fomento de

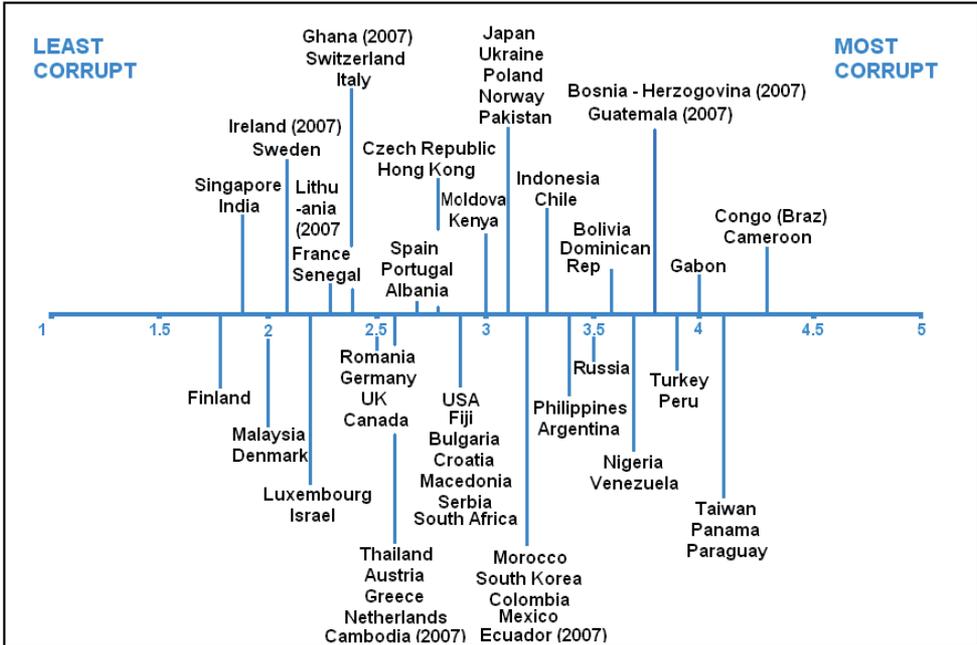


Figura 14.2. Comparación de los Niveles de Confianza en las Fuerzas Armadas.

la integridad en las instituciones de defensa. Proporcionan a los países los instrumentos necesarios para evaluar su propio riesgo, el *know how* necesario para abordar el tema, y orientación sobre cómo abordar el tema.

En este compendio se describen muchos de estas técnicas a disposición de los ministerios de defensa, así como las buenas prácticas en su implementación.

Conclusión

El fortalecimiento de la gobernabilidad en los *establishments* de defensa mediante el fomento de la integridad, así como el abordar directamente los riesgos de corrupción, constituyen un enfoque poderoso y motivador. En el pasado, se ha tendido a ver la lucha contra la corrupción como un asunto de la ley, de regulaciones y de una persecución eficaz. Aunque estas son medidas necesarias para frenar la corrupción, no son suficientes ni motivan a los funcionarios del estado, a las fuerzas armadas o al público. Trabajar en el fomento de la integridad es más gratificante y motivador. Y también más sostenible. El fomento de la integridad es también beneficioso para el funcionamiento del Ministerio de Defensa: lleva a un mayor nivel de confianza en las fuerzas armadas, minimiza el potencial de transgresiones en la adquisición y en otras áreas de la gestión de la defensa, y ahorra dinero mediante la lucha contra la incompetencia. Finalmente, los mayores beneficios para los oficiales superiores son los efectos positivos sobre la calidad de la eficacia militar, y sobre el aumento de la confianza pública en las fuerzas armadas.

Cuadro 14.2. Enfoques Prácticos de la Reforma

1. Aumento de la transparencia de la política de defensa y del presupuesto de defensa
2. Realización de un buen diagnóstico de los asuntos de corrupción e integridad
3. Desarrollo de un plan de acción de integridad y del riesgo de corrupción en la defensa
4. Hacer debatible el tema
5. Implicación de la sociedad civil
6. Implicación de los contratistas de defensa
7. Establecimiento de normas claras de conducta para funcionarios y agentes de negocios
8. Empleo de encuestas y mediciones para controlar el rendimiento
9. Creación de módulos dedicados a la formación en integridad
10. Empleo de observadores independientes en las adquisiciones públicas
11. Aumento de la transparencia de las compensaciones
12. Reformas de las juntas de adquisiciones

Fuente: Se pueden encontrar detalles en Mark Pyman, *Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments. Ten Practical Reforms* (London: Transparency International – UK, 2009), www.defenceagainstcorruption.org/index.php/publications.

Recomendaciones

Todos los países que estudian iniciativas para fomentar la integridad en los *establishments* de defensa recomiendan el siguiente enfoque:

- Hacer su propio diagnóstico de riesgos de corrupción en defensa y seguridad;
- Elaborar un soporte para abordar esta cuestión mediante un amplio abanico de partes interesadas;
- Estudiar el paquete de medidas a emplear, tanto el fomento de la integridad como los controles anticorrupción;
- Reunirlas en un plan coherente y ampliamente discutido; e
- Implementar el plan en un perfil bajo y mantenerlo durante varios años.

Los siguientes capítulos estudian el lugar y el papel de una variedad de actores en el fomento de la integridad y en la reducción de los riesgos de corrupción en los *establishments* de defensa. Como es de esperar, uno de los capítulos contempla el ministerio de defensa como principal actor dentro de la rama ejecutiva del gobierno. Otros capítulos examinan el papel de la persona, los marcos normativos, los parlamentos y las auditorías, la institución del ombudsman, la industria de defensa, la sociedad civil y los medios de comunicación, y las organizaciones internacionales. Cada capítulo presenta los principios de la lucha contra la corrupción mediante el fomento de la integridad, el aumento de la transparencia y la mejora de la fiscalización, y proporciona ejemplos de buenas prácticas en distintos escenarios.

Capítulo 15

Marcos Normativos

Hay una serie de mecanismos normativos y legales para combatir la corrupción a nivel nacional e internacional. Aunque estos marcos no son en sí mismos las soluciones a la corrupción, son no obstante un requisito previo para combatirlo. Este capítulo describe dos mecanismos coercitivos, incluyendo ejemplos de aplicación de tales mecanismos, y directrices voluntarias como los Pactos de Integridad en Defensa, códigos de conducta sobre el control de armas, etc. Las “buenas prácticas” a este respecto vienen de normativas nacionales e internacionales. La sección final del capítulo ofrece ejemplos de normativas que facilitan la transparencia y la fiscalización, mejorando así la integridad en la defensa.

El primer tipo de estas normativas, medidas coercitivas basadas en la ley, no son específicos de la defensa ni tienen por qué serlo: la corrupción es o debe ser ilegalizada sin importar el sector de la sociedad, mientras que la sanción debe ser proporcional a los daños derivados de la actividad corrupta. Las directrices voluntarias, por otra parte, pueden representar las características de la cultura colectiva del *establishment* de defensa, y fomentar el espíritu y el honor de militares y civiles de dicha defensa. Las normas para crear transparencia y fiscalización tienen en cuenta la sensibilidad de parte de la información de seguridad y defensa, y las actividades específicas de los sectores de la seguridad y la defensa.

Medidas Coercitivas

La corrupción perjudica el desarrollo de la sociedad, infringe las normas morales y deteriora la cohesión social. Parece haber consenso sobre que determinadas prácticas políticas, sociales o comerciales son corruptas, y en la mayoría de los países del mundo se consideran ilegales. Pero a pesar de que el fenómeno de la corrupción está muy extendido en la sociedad moderna y tiene una larga historia, el reto de conseguir una definición común, igualmente aceptada en todos los países, parece insuperable. En distintos marcos, la comunidad internacional ha preferido concentrarse en la definición de ciertas formas de corrupción, por ejemplo “pagos ilícitos” (ONU), “soborno de funcionarios públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales” (OCDE), o “corrupción que involucra a funcionarios de las Comunidades Europeas o a funcionarios de Países Miembros de la Unión Europea” (UE).¹

¹ Consejo de Europa, *Explanatory Report*, Convención del Derecho Criminal sobre la Corrupción, ETS No. 173, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/173.htm>.

Transparencia Internacional define la corrupción como “el abuso del poder otorgado, en propio beneficio.” Aunque breve, esta definición contiene tres elementos esenciales: primero, un mal uso del poder; segundo, un poder que ha sido otorgado, tanto en el sector privado como en el público; y tercero, el mal uso es en beneficio propio, es decir, no sólo en beneficio de la persona que hace mal uso del poder, sino también en beneficio de los miembros de su familia inmediata y amigos.²

Las definiciones, utilizadas en los debates en los foros internacionales, también son bastante amplias. El Cuadro 15.1 presenta el texto de la definición provisional utilizado por el Grupo Multidisciplinar sobre la Corrupción (GMC), establecida en el marco del Consejo de Europa en septiembre de 1994, y las razones para elegir una definición tan amplia.

No es una sorpresa que también difieran las definiciones nacionales de corrupción. El Cuadro 15.2 presenta definiciones y enfoques para la definición de delitos de corrupción en las leyes penales de tres países.

Cuadro 15.1. Un Punto de Partida para la Definición de Corrupción

El GMC comenzó su trabajo sobre la base de la siguiente definición provisional: “la corrupción, según fue tratada por el GMC del Consejo de Europa es el soborno y cualquier otro comportamiento en lo que se refiere a personas a las que se ha investido con responsabilidades en el sector público o privado, que violan los deberes que derivan de su condición de funcionario público, empleado privado, agente independiente u otra relación de este tipo, y dirigido a la obtención de ventajas indebidas de cualquier naturaleza para sí o para otros.”

El propósito de esta definición era garantizar que ningún asunto sería excluido de su trabajo. Aunque esta definición no necesariamente coincidía con la definición legal de la corrupción en la mayoría de los países miembros, especialmente con la definición dada por la ley penal, su ventaja era que no restringiría el debate a límites excesivamente estrechos. Mientras progresaba la redacción del texto de la convención, la definición general se tradujo a varias definiciones operativas comunes de la corrupción que podían transponerse a las legislaciones nacionales, bien que, en ciertos casos, con alguna enmienda a esas leyes. Vale la pena subrayar, a este respecto, que la actual convención no sólo contiene una definición comúnmente acordada de soborno, tanto pasivo como activo, que sirve de base para varias formas de criminalización, sino que también define otras formas de comportamiento corrupto, como la corrupción en el sector privado y el tráfico de influencias, estrechamente ligadas al soborno, y comúnmente entendidas como formas específicas de corrupción. Así, la actual convención tiene, como una de sus principales características, un amplio alcance, que refleja el enfoque integral del Consejo de Europa de la lucha contra la corrupción como una amenaza a los valores democráticos, al estado de derecho, a los derechos humanos y al progreso económico y social.

Fuente: Explanatory Report, Criminal Law Convention on Corruption, ETS No. 173, Items #24 and #25.

² Jeremy Pope, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System* (Berlin: Transparency International, 2000), 1, footnote 2.

Cuadro 15.2. Definiciones Legales Nacionales de los Delitos de Corrupción

Francia

Los delitos de corrupción son tratados por el Código Penal de Francia. Distingue la corrupción activa y pasiva. Corrupción pasiva se define como "solicitud o aceptación, directa o indirecta, sin derecho, de ofertas, promesas, donativos, regalos o ventajas, cuando se hace por una persona que ostenta autoridad pública o realiza una misión de servicio público, o por una persona que cuenta con un mandato electoral público. De acuerdo al artículo 432-11, ese delito se castiga con diez años de prisión y multa de 150.000 euros, cuando se ha:

1. Realizado o abstenido de realizar cualquier acto relacionado con su puesto, función o mandato, o facilitada por su puesto, función o mandato; o
2. Abusado de su influencia real o supuesta con el fin de obtener de cualquier organismo o administración pública cualquier distinción, empleo, contrato o cualquier otra decisión favorable.

La corrupción activa se define en el artículo 433-1 como "propuesta directa o indirecta, sin derecho, en cualquier momento, de ofertas, promesas, donativos, regalos o ventajas para obtener de una persona que ostenta autoridad pública, o realiza una misión de servicio público, o cuenta con un mandato público electoral, que él: realice o se abstenga de realizar un acto relativo a su puesto, función o mandato, o facilitado por su puesto, función o mandato; abuse de su influencia pública real o supuesta con vistas a la obtención de un organismo público de cualquier distinción, contrato..."

República Federal de Alemania

El derecho penal alemán penaliza la aceptación de un beneficio o de un soborno, así como el acto de concesión de un beneficio o un soborno. Se refiere explícitamente al personal militar, por ejemplo, la Sección 333 del Código Penal (Strafgesetzbuch) establece que "(1) quienquiera que ofrezca, prometa o conceda un beneficio a un funcionario público, a una persona con obligaciones de servicio público concretas, o a un soldado en las Fuerzas Armadas Federales, para esa persona o para una tercera persona, para eximirle de una labor..."

Estados Unidos

Es un delito bajo la ley estadounidense sobornar a funcionarios tanto nacionales como no del gobierno de EEUU, e implicarse en un soborno comercial privado. El soborno, no obstante, se contempla bajo varios estatutos penales federales y del estado, distintos. En general, el comportamiento prohibido incluye pagar, ofrecer, intentar o prometer pagar a funcionarios públicos indebidamente para influir en sus actos oficiales, o, en el contexto privado, hacer que un empleado o agente actúe de forma contraria a los intereses de sus empresas. La ley estadounidense también admite generalmente el concepto de ayudar o inducir a una transgresión y conspiración para involucrar en conducta incorrecta, como delitos aparte.

Fuente: Roger Best and Patricia Barratt, *Anti-Corruption Legislation – an International Perspective* (London: Clifford Chance, 2005).

Actores en la Corrupción

El derecho penal procesa a delincuentes, independientemente de si están en el origen o en el extremo receptor de la corrupción, o si facilitan la corrupción y la distribución de sus beneficios. La Convención del Derecho Penal sobre la Corrupción del Consejo de Europa, por ejemplo, cubre el soborno, tanto activo como pasivo, de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, de parlamentarios nacionales y extranjeros, y de miembros de parlamentos internacionales, de funcionarios civiles internacionales, así como de jueces y funcionarios nacionales y extranjeros de tribunales internacionales. En 2003, los jurados y árbitros nacionales y extranjeros fueron añadidos a la lista de agentes potenciales en delitos de corrupción.³

Tráfico de Influencias

El Convenio de Derecho Penal cubre tanto el sector público como el privado. Además de a los beneficios más inmediatos, exige que el derecho penal persiga el tráfico de influencias. Según el artículo 12 de la convención, las partes “adoptarán las medidas legales, y otras que puedan ser necesarias, para tipificar como delitos en su derecho interno, cuando se cometan intencionadamente, el prometer, dar u ofrecer, directa o indirectamente, cualquier ventaja indebida a cualquiera que afirme o confirme que puede ejercer una influencia impropia sobre la toma de decisiones” de los funcionarios definidos anteriormente “en consideración de ello, sea la ventaja indebida para sí o para cualquier otra persona, así como la solicitud, la recepción o la aceptación de la oferta o la promesa de tal ventaja, en atención a esa influencia, se ejerza la influencia o no, o la supuesta influencia lleve o no al resultado previsto.”⁴

Responsabilidad Empresarial

Las empresas son también responsables, según el derecho penal, en los casos en que el autor del soborno actúa por su cuenta o en su nombre, y la persona sobornada es un funcionario público, independientemente de que el beneficio indebido sea realmente para sí mismo o para alguien más. La responsabilidad de la empresa no excluye de ningún modo el procedimiento penal contra la persona involucrada en la corrupción.

Sanciones

Los convenios internacionales exigen que las sanciones por delitos de corrupción sean eficaces, proporcionales y disuasorias. Eso puede suponer penas que impliquen privación de libertad de las personas físicas, que pueden además dar lugar a la extradición.

Las sanciones deben ser consideradas justas, y tener un efecto preventivo. El Cuadro 15.3 identifica un conjunto de principios generales en la criminalización de la corrupción.

³ Consello de Europa, *The Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption* (Strasbourg, 15 Mayo 2003).

⁴ Consejo de Europa, *Criminal Law Convention on Corruption*, ETS No. 173, Article 12.

Congelación, Captura y Confiscación

Las sanciones pueden ser monetarias, incluir la privación de libertad, o ambos. Pero la medida punitiva per se no es suficiente a menos que las ganancias provenientes de actividades corruptas sean recuperadas por el estado. Por lo tanto, la legislación debe mantener el privar al individuo de las ganancias del delito de corrupción.

Cuadro 15.3. Principios Generales en la Criminalización de la Corrupción

El Source Book del TI 2000 identifica los siguientes ocho principios que han de seguirse en la criminalización de la corrupción:

1. Las leyes contra la corrupción deben respetar los estándares internacionales de derechos humanos y permitir un juicio justo para los acusados. Es crucial que las leyes penales anticorrupción respeten las garantías de los derechos humanos, bajo una Carta de Derechos Constitucionales o un código internacional, para garantizar que determinados procedimientos no sean abolidos por los tribunales como inconstitucionales.
2. Las leyes no puede considerarse como excesivamente represiva. Deben disfrutar de apoyo público popular. Si no, corren el riesgo de falta de aplicación.
3. Debe haber normas claras sobre las sentencias, de modo que sean coherentes entre un delincuente y otro, y justas, pero no escandalosamente punitivas.
4. La combinación de las diferentes leyes penales que tratan la corrupción y las comisiones secretas en una sola ley tiene mucho mérito. Reduce la posibilidad de resquicios y puede demostrar la seriedad con que la ley trata esta clase de conducta, dejando claro que los delitos contra la corrupción se aplican a los sectores público y privado por igual. Independientemente del camino que se elija, se debe mantener el delito de dar y recibir «misiones secretas».
5. Las revisiones regulares del marco legal penal (incluyendo las leyes de evidencia y de la adecuación de las penas existentes) son esenciales... Por ejemplo, el derecho penal debe ser capaz de corregir las prácticas de corrupción corporativa como “anillos de licitación” para tratados públicos, en la que competidores aparentes se confabulan para decidir quién recibirá un contrato particular y a qué precio.
6. Pueden ser necesarias disposiciones especiales, en casos de corrupción, que exijan a los individuos, cuando han mostrado una riqueza por encima de la capacidad de sus fuentes de ingresos conocidas, establecer los orígenes de esa riqueza a satisfacción del tribunal.
7. Se necesitarán disposiciones especiales para garantizar que el estado pueda recuperar el producto de la corrupción, que estará a menudo en manos de terceros o incluso localizado fuera del país. El derecho penal debe mantener la localización, incautación, congelación y confiscación de las ganancias ilícitas de la corrupción.
8. También serán necesarios disposiciones para garantizar que el delito de corrupción se vea tanto en el pago como en la recepción de sobornos.

Fuente: El Papa, *Confronting Corruption* (2000), 270–72.

La ley permitirá el decomiso del producto del delito de corrupción o de las propiedades, cuyo valor corresponda al de dichas ganancias, así como de las propiedades, equipamientos u otros instrumentos utilizados o destinados para su uso en delitos de corrupción.⁵ La Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción estipula además que si el producto “se ha mezclado con bienes adquiridos de fuentes legítimas, esos bienes, sin perjuicio de cualquier otra facultad de congelación o de decomiso, serán susceptibles de confiscación hasta el valor estimado del producto entremezclado.”⁶ Lo mismo se aplica para ingresos u otros beneficios derivados de esos productos o bienes.

Lavado de Dinero Procedente de Delitos de Corrupción

El éxito de una iniciativa criminal, como la corrupción, depende de su capacidad de saquear sus mal adquiridas ganancias moviéndolas a través de sistemas financieros permisivos o corruptos, o de evadir las restricciones nacionales a través de actividades bancarias en el extranjero, paraísos fiscales, y similares. El Cuadro 15.4 describe la amenaza de permitir a los culpables que evadan las normativas legales nacionales. La amenaza de blanqueo se multiplica cuando “se permite a los delincuentes y terroristas operar libremente, empleando sus beneficios financieros para ampliar sus actividades delictivas y promover actividades ilegales como la corrupción, el narcotráfico, el tráfico de armas, el contrabando, y la financiación del terrorismo.”⁷

Así pues, el blanqueo del producto de delitos de corrupción, como el soborno y el tráfico de influencias, también se deberá penalizar. La *Convención del Derecho Penal sobre la Corrupción* del Consejo de Europa se refiere a este respecto a la *Convención sobre Lavado, Búsqueda, Incautación y Decomiso de Productos del Delito*,⁸ también adoptadas en el marco del Consejo de Europa.

Lo mismo se aplica a los delitos contables, incluyendo los actos o las omisiones, cuando se cometen intencionadamente, para cometer, aconsejar, u ocultar delitos de corrupción. Esos delitos contables pueden implicar la creación o el uso de una factura o de cualquier documento contable, o de un registro que contenga información falsa o incompleta, así como una omisión ilegal para hacer un registro de pago.

⁵ Oficina de Naciones Unidas sobre Drogas y Crimen, *United Nations Convention Against Corruption* (New York: United Nations, 2004), Article 31 (1), http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

⁶ *Ibidem.*, Artículo 31 (5).

⁷ Instituto del Banco Mundial “Governance & Anti-Corruption” Learning Program: Money Laundering.

⁸ Consejo de Europa, *Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Products from Crime*, ETS No. 141 (1990). Ver también: Consejo de Europa, *Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism* (Warsaw: 16 May 2005), <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/HTML/198.htm>.

Cuadro 15.4. Evadiendo las Normativas Legales Nacionales

Las actividades bancarias en el extranjero, los paraísos fiscales, el lavado de dinero y la corrupción corroen constantemente los fundamentos del estado-nación. Los paraísos fiscales, extendidos gracias a la informática y las nuevas telecomunicaciones, proporcionan un refugio fiscal sin precedentes, permitiendo a los ciudadanos ricos y a las empresas escapar de la fiscalidad nacional, erosionando el sistema impositivo, debilitando las finanzas del estado y minando la legitimidad del sistema tributario a los ojos de los ciudadanos. Los paraísos fiscales promueven también el lavado de dinero, ayudando a las actividades antisociales delictivas de todo tipo, fuera de la detección de las autoridades nacionales. Bajo estas condiciones florece la corrupción de funcionarios públicos, erosionando así la capacidad del estado de funcionar “legalmente” y la exigencia de lealtad a sus ciudadanos normales.

Fuente: Global Policy Forum website, “State Sovereignty and Corruption,” www.globalpolicy.org/nations-a-states/state-sovereignty-and-corruption.html.

Poderes Especiales

Existe un amplio acuerdo internacional en cuanto a que la prevención y la persecución eficaces de los delitos de corrupción pueden requerir algunos poderes especiales, como el empleo de autoridades especializadas, el uso de técnicas especiales de investigación y la admisión de la evidencia de la aplicación de estas técnicas en los procedimientos judiciales.

La Convención del Derecho Penal del Consejo de Europa pide la introducción de las medidas necesarias para garantizar que esas personas o entidades están especializadas en la lucha contra la corrupción mediante la aplicación de la ley (Artículo 20). Estas personas o entidades dispondrán de la independencia necesaria conforme a los principios fundamentales del sistema legal del país, para poder llevar a cabo sus funciones con eficacia, y libres de cualquier presión indebida. Ha de garantizarse también que el personal de esas entidades tiene la formación y los recursos económicos adecuados en consonancia con las tareas asignadas.

Cabe señalar también que la independencia de las autoridades especializadas en la lucha contra la corrupción no puede ser absoluta. Sus actividades deben ser integradas y coordinadas en la mayor medida posible con el trabajo de aplicación de la ley acostumbrado. Son independientes sólo en la medida en que sea necesario para realizar correctamente sus funciones.⁹

En el Cuadro 15.5 se presenta la jurisdicción de Sudáfrica relativa a esas autoridades especializadas.

⁹ Consejo de Europa, *Explanatory Report*, Convención del Derecho Penal sobre la Corrupción, ETS No. 173, ítem 99.

Cuadro 15.5. Estatuto de una Unidad de Investigación Especial

Bajo unas condiciones marcadas por la ley, el Presidente de Sudáfrica puede crear una Unidad de Investigación Especial para investigar asuntos de corrupción, consultando estos a una Unidad de Investigación Especial existente, y crear uno o más Tribunales Especiales para decidir sobre litigios civiles razonables que provengan de cualquier investigación de una determinada Unidad de Investigación Especial (SIU).

La competencia de la SIU es investigar presuntos casos de:

- a) Importante mala administración relativa a asuntos de alguna institución del estado;
- b) Conducta indebida o ilegal de los empleados de una institución del estado;
- c) Apropiación ilegal, o gasto de dinero o propiedad pública;
- d) Acto adquisitivo, transacción, medida o práctica ilegal, irregular o no aprobada en relación con una propiedad del estado;
- e) Pérdida intencionada o negligente de dinero público o daño a propiedad pública;
- f) Delitos de corrupción cometidos en relación con asuntos de una institución del estado;
- o
- g) Conducta ilegal o indebida de cualquier persona que haya causado o pueda causar un daño grave a los intereses del público, o de cualquier clase del mismo.

Las funciones de una Unidad de Investigación Especial son:

- a) Investigar todas las denuncias relativas al asunto que se trate;
- b) Recopilar pruebas relativas a actos u omisiones que sean relevantes para su investigación y, si procede, iniciar procedimientos en un Tribunal Especial contra las partes implicadas;
- c) Presentar pruebas en los procesos ante un Tribunal Especial;
- d) Remitir pruebas sobre la comisión de un delito a la autoridad procesal pertinente;
- e) Desempeñar funciones que no entren en conflicto con las disposiciones de esta ley, que el presidente puede solicitar de vez en cuando;
- f) De vez en cuando, como ordene el presidente, informar sobre los avances en la investigación y los asuntos llevados ante el Tribunal Especial implicado;
- g) A la conclusión de la investigación, presentar un informe final al presidente; y
- h) Al menos dos veces al año, presentar un informe al parlamento sobre las investigaciones y las actividades, composición y gastos de dicha unidad.

Fuente: Special Investigating Units and Special Tribunals Act No. 74 of 1996, *Government Gazette* 26311 (South Africa: 28 April 2004), www.siu.org.za/legislation/act2005.pdf.

El artículo 50 de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción requiere la autorización del uso de técnicas especiales de investigación, así como la admisión de las pruebas obtenidas por la aplicación de estas técnicas, en los procedimientos judiciales (para detalles, ver Cuadro 15.6). El área de defensa no está excluida del empleo de técnicas y poderes especiales.

Cuadro 15.6. Técnicas Especiales de Investigación

Con el fin de combatir la corrupción con eficacia, un país, en la medida que permitan los principios básicos de su ordenamiento jurídico, y de acuerdo con las condiciones prescritas por la ley, adoptará las medidas que sean necesarias para permitir el uso apropiado, por sus autoridades competentes, del control de envíos y, si procede, de otras técnicas especiales de investigación, como las electrónicas u otras formas de vigilancia, y operaciones encubiertas, dentro de su territorio, y para que se permita admitir en los tribunales las pruebas obtenidas de las mismas.

Los estados partes de la Convención se animan a firmar, cuando sea necesario, acuerdos bilaterales o planes apropiados para el uso de tales técnicas de investigación especiales, en el contexto de la cooperación a nivel internacional.

En ausencia de tal acuerdo o plan, las decisiones de utilizar técnicas de investigación especiales a nivel internacional se tomarán en una base caso por caso, y podrán, cuando sea necesario, tomar en consideración planes y acuerdos financieros relativos al ejercicio de jurisdicción por parte de los Estados Partes implicados.

Las decisiones de utilizar el control de envíos a nivel internacional podrán, con el consentimiento de los Estados Partes implicados, incluir métodos como el de interceptar y permitir que los bienes, o los fondos, sigan intactos o sean retirados o sustituidos en su totalidad, o en parte.

Fuente: Oficina de Naciones Unidas sobre Drogas y Delitos, *Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción* (Nueva York: Naciones Unidas, 2004), Artículo 50, 41.

Protección de Testigos, Expertos, Víctimas e Informadores

Para luchar eficazmente contra la corrupción, los países necesitan implantar un sistema apropiado de protección de testigos y de otras personas que cooperen con las autoridades judiciales. Esto incluye marcos legales apropiados, así como recursos financieros. Además, “deberán tomarse disposiciones para la concesión de inmunidad o la adecuada reducción de penas con respecto a las personas acusadas de delitos de corrupción que contribuyan a la investigación, la divulgación o la prevención del delito.”¹⁰

El nivel de protección debe ser «eficaz» y «apropiado» con respecto a los riesgos existentes para los colaboradores de la justicia, testigos o informantes. En algunos casos podría ser suficiente, por ejemplo, no divulgar sus nombres durante los procedimientos, en otros casos se necesitarán guardaespaldas, en casos extremos pueden ser necesarias más medidas de protección de testigos de gran alcance, como el cambio de identidad, trabajo, domicilio, etc.¹¹

¹⁰ Conclusiones y recomendaciones de los vicios 2º de Conferencia Europea de Ser especializado en la lucha contra la corrupción (Tallinn, octubre de 1997), como se cita en el Consejo de Europa, informe explicativo, Convención de derecho penal sobre la corrupción, ETS No. 173, ítem 108.

¹¹ Consejo de Europa, *Explanatory Report*, Convención del Derecho Penal Sobre la Corrupción, ETS No. 173, ítem 113.

Se espera que los países incorporen en su ordenamiento jurídico interno las medidas apropiadas para proporcionar protección contra cualquier tratamiento injustificado a cualquier persona que denuncie de buena fe, y con una base razonable, a las autoridades competentes, cualquier hecho relativo a delitos de corrupción.¹²

Estados Unidos extiende ese concepto a las personas implicadas en delitos de corrupción, animándolas a presentar y ofrecer pruebas. A la primera persona “involucrada en un delito de la Comisión de Seguridad e Intercambio que «dé el soplo» se le otorga inmunidad de forma automática.”¹³ Una medida simple como esta puede romper el silencio sobre un acto que, de este modo, se contempla como beneficioso y altamente reservado.

Cooperación Internacional en la Aplicación de la Legislación Anticorrupción

La comunidad internacional ha invertido considerables esfuerzos en la concepción e implementación de un organismo que elabore normas y requisitos legales dirigidos a frenar la corrupción. La aplicación del órgano legislador respectivo, predominantemente nacional, exige una amplia cooperación internacional. Con este propósito, la Convención de la ONU Contra la Corrupción, por ejemplo, trata minuciosamente los asuntos de extradición, traslado de personas condenadas, asistencia jurídica mutua, traslado de procedimientos penales, cooperación en la aplicación de la ley, y realización de investigaciones conjuntas.

Otros convenios, como la Convención del Derecho Penal del Consejo de Europa, elaboran los aspectos posteriores del intercambio organizativo y de cooperación internacional en la lucha contra la corrupción. El objeto es proporcionar medios y canales de cooperación internacional, donde los obstáculos procedimentales, y en ocasiones políticos, retrasan o impiden la persecución de los delincuentes en los casos transfronterizos de corrupción.

Las convenciones internacionales establecen también mecanismos de supervisión, y normalmente conciben programas de ayuda a países particulares en la lucha contra la corrupción.

Las normas internacionales en la lucha contra la corrupción criminal incluyen, a menudo, provisiones dirigidas a facilitar la prevención y los efectos punitivos, tales como disposiciones para el acceso a la información. Estos aspectos se tratarán más adelante en el capítulo, siguiendo el estudio del derecho civil y de las medidas administrativas contra la corrupción.

Finalmente, el Artículo 61 de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción contempla el intercambio internacional de información y de buenas prácticas. Requiere colaboración para “considerar el desarrollo y el compartir con los demás y mediante las estadísticas de las organizaciones internacionales y regionales, la experiencia analítica sobre la corrupción y la información, contemplando el desarrollo, en la medida

¹² Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Crimen, *United Nations Convention Against Corruption* (Nueva York: Naciones Unidas, 2004), Article 33.

¹³ Papa, *Afrontando la Corrupción* (2000), 273

de lo posible, de definiciones comunes, estándares y metodologías, así como información sobre las mejores prácticas para prevenir y combatir la corrupción.”

Derecho Civil

El derecho civil permite a las personas que han sufrido daños como resultado de la corrupción, defender sus derechos e intereses, o puede facultar a los ciudadanos para hacer cumplir las leyes contra la corrupción cuando las autoridades públicas no lo hacen. Las razones para ir más allá de la ley penal en la persecución de delitos de corrupción se resumen en el Cuadro 15.7.

La Convención del Derecho Civil sobre la Corrupción del Consejo de Europa define en el Artículo 2 la corrupción como “el solicitar, ofrecer, dar o aceptar, directa o indirectamente, un soborno o cualquier otro beneficio indebido, o expectativa de este, que distorsione el correcto cumplimiento de cualquier deber o conducta exigida del receptor del soborno, del beneficio indebido o de la expectativa de este.”

Las convenciones internacionales tratan exhaustivamente las soluciones del derecho civil contra cualquier forma de corrupción, abordando temas como:

- La identificación de las principales víctimas potenciales de comportamientos corruptos;

Cuadro 15.7. El Derecho Penal no Basta Contra los Delitos de Corrupción

La primera línea de ataque en la lucha contra la corrupción es el sistema de justicia penal, y un juicio acertado es sin duda el primer premio. No sólo deja a la sociedad con una sensación de defensa, sino que es también un fuerte elemento de disuasión contra los posibles autores. La práctica ha demostrado, sin embargo, que el sistema de justicia penal por sí solo no dispone de suficientes armas para asegurar la victoria sobre los responsables de la corrupción. La corrupción se perpetra normalmente de manera clandestina para asegurar que sea tan difícil como posible descubrirla. Incluso si se descubre, se emplean complejos esquemas para asegurar que es difícil de probar.

El resultado es que a menudo es extremadamente difícil obtener pruebas suficientes para asegurar una condena. Este problema se agrava por la escasez de testigos, la necesidad de contar con pruebas documentales admisibles, la escasez de fiscales cualificados en este campo, y la carga de tener que probar tu caso más allá de una duda razonable. La confianza de la sociedad frecuentemente se reduce aún más porque los tribunales, a menudo, no imponen penas muy graves por delitos económicos, a pesar de la legislación que prescribe una sentencia de 15 años por delitos económicos que impliquen más de 500 000 Rands. Por último, los autores son con frecuencia excarcelados mucho antes de que hayan cumplido las condenas impuestas por los tribunales. El resultado es que el público se queda con la percepción de que los malos superan en armas a las autoridades, y que el crimen es rentable. Así quedó claro que la sociedad necesita más armas en su arsenal para luchar contra la corrupción.

Fuente: Willie Hofmeyr, *The Use of Civil Law in Combating Corruption*, Head of Special Investigating Unit, South Africa, <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/Hofmeyr.pdf>.

- Los problemas de las evidencias y las pruebas de la relación causal entre los actos y los daños;
- Los aspectos fiscales de los pagos ilegales, y sus relaciones con el falseamiento de la competencia;
- La validez de los contratos;
- El papel de los auditores;
- La protección de los empleados;
- Los procedimientos, incluyendo las costas judiciales y la cooperación internacional.¹⁴

Una diferencia fundamental con la aplicación del derecho civil se viene con la revocación de la carga de prueba y la exigencia de la provisión de “evidencia creíble.” Por ejemplo, cuando una persona en un cargo de confianza ha acumulado una considerable riqueza que no puede provenir de su salario oficial, la agencia investigadora hace una solicitud formal, y entonces depende de la persona el presentar una explicación. Cuando el individuo es incapaz de dar una explicación creíble, el asunto puede ir a una audiencia en el tribunal.¹⁵

La Convención Interamericana Contra la Corrupción, por ejemplo, expresa este concepto en los siguientes términos:

Conforme a su Constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada Estado Parte que aún no lo haya hecho adoptará las medidas necesarias para establecer bajo su legislación como delito un aumento significativo en los bienes de un funcionario del gobierno que no pueda explicar razonablemente en relación a sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones.¹⁶

Un enfoque potencialmente potente, conocido como “tam”, está incluido en la legislación de Estados Unidos, y puede ser digno de consideración por los demás. Se presenta brevemente en el Cuadro 15.8.

Normas Voluntarias

Códigos de Conducta para Funcionarios Públicos

Las normas voluntarias influyen en la conducta individual y colectiva que complementa el poder preventivo de posibles medidas coercitivas contra los delitos de corrupción que establece la ley. En el área de la defensa, dichas normas, muy a menudo en forma de “códigos éticos” o “códigos de conducta,” crean la cultura corporativa específica de los

¹⁴ Para detalles, el lector puede acudir a Consejo de Europa, *Informe Explicativo*, Convención del Derecho Civil sobre la Corrupción, ETS No. 174, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/174.htm>.

¹⁵ Papa, *Confronting Corruption* (2000), 275.

¹⁶ *Inter-American Convention Against Corruption*, adopted by the Organization of American States (March 1996), Article IX, www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html.

Cuadro 15.8. *Qui tam*, o “quien demanda en nombre del rey también lo hace en su propio nombre”

Las raíces de este enfoque se sitúan en la Inglaterra medieval, en un año tan lejano como 1424, donde alguien que destapó pruebas de conducta ilegal fue recompensado con una parte de las sanciones pagadas por el delincuente. A poco de su existencia, el Congreso de Estados Unidos importó la idea a casi la totalidad de los 14 primeros estatutos americanos que imponían sanciones. La actual Acta de Declaraciones Falsas de Estados Unidos tuvo sus orígenes en la Guerra Civil Americana, donde el fraude a gran escala de contratistas del gobierno estafó recursos a la Unión que no se podía permitir perder. El congreso y el presidente intentaron conseguir el apoyo de los particulares en la lucha para erradicar el fraude y engrosar las arcas del estado.

Sencillamente, el gobierno no tenía ni el tiempo ni los recursos para abordar eficazmente el asunto, y facultando a miembros del pueblo para actuar en su nombre (y compartir las ganancias recuperadas), aumentaron el factor de riesgo, desataron el entusiasmo privado y, finalmente, recuperaron miles de millones de dólares que de otro modo habría perdido el estado. Esta podría ser una postura atractiva para los gobiernos que hoy se encuentran en la misma situación.

El enfoque se ha fortalecido con los años, y en 1986 el Congreso lo describió como “la principal herramienta litigante para combatir el fraude” del gobierno. También se aplican disposiciones similares en otras leyes federales, como en el área de violación de los derechos de autor.

El Acta de Declaraciones Falsas de Estados Unidos establece una responsabilidad civil donde hayan tenido lugar operaciones falsas (que reflejen una deliberada ignorancia y negligencia grave acerca de la verdad o la falsedad, así como de un conocimiento real), y no hay exigencia de una intención específica de defraudar. Como los actos del tribunal son de naturaleza civil, no penal, los hechos no tienen que ser establecidos “más allá de dudas razonables,” sino conforme a la norma ligeramente inferior aplicable en los casos civiles.

Los acusados se enfrentan a una pena mínima de 5.000 dólares por cada declaración falsa, más tres veces el monto del daño causado al gobierno por los actos del acusado.

Las acciones “*qui tam*” pueden ser iniciadas por los particulares (no han de esperar a que actúe el gobierno) y existe protección para salvaguardar a los denunciantes contra las represalias. El gobierno se sirve de copias de las actas, y tiene 60 días para decidir si el Departamento de Justicia interviene y asume la responsabilidad principal para dirigir la actuación. Incluso cuando lo hace, el demandante original tiene derecho a permanecer como parte de la actuación, por lo que no puede resolverse sin que el iniciador sea oído sobre el asunto. Al final, un demandante que haya tenido éxito recibe el 10 por ciento de la suma recuperada (cuando el gobierno asume la actuación), o el 25 por ciento (cuando no).

Hay salvaguardas contra demandas frívolas. El gobierno puede intervenir y resolver la reclamación, o puede pedir al tribunal que la desestime. El tribunal también puede restringir la parte del iniciador de la demanda donde una participación sin restricciones sería causa de acoso. Y cuando la reclamación fracasa porque era frívola o vejatoria, el tribunal puede fallar unas tarifas y gastos legales razonables a cargo del demandante. Algunos demandantes han recibido millones de dólares de recompensa, y la publicidad resultante puede animar a otros a hacerlo.

Fuente: Papa, *Confronting Corruption* (2000), 280–81.

militares y demás personal de la defensa. La inmensa mayoría de la gente de la defensa se enorgullece de servir al país y a su gente, y se siente fuertemente ofendida por cualquier acto que suponga una mancha en el *establishment*. En ese ambiente, las normas voluntarias de comportamiento individual y de la organización pueden producir un auténtico cambio.

Los principales requisitos para la conducta de las personas en el servicio público están señalados en el artículo 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Además, tanto las Naciones Unidas como el Consejo de Europa han adoptado modelos de códigos de conducta para funcionarios públicos. Estos códigos identifican principios generales de la integridad para funcionarios públicos, y abordan cuestiones concretas tales como los conflictos de intereses, el uso indebido de información confidencial y la aceptación de regalos.

El Código Internacional de Conducta para Funcionarios Públicos da por sentado que un cargo público es un puesto de confianza y, por tanto, la máxima lealtad de los funcionarios públicos será a los intereses públicos de su país, manifestados a través de sus instituciones democráticas.¹⁷ Además establece que los funcionarios públicos deberán realizar sus deberes y funciones eficientemente, con eficacia e integridad, y en todo momento procurarán garantizar que los recursos públicos de los que son responsables se administren de la manera más eficaz y eficiente.

Conflictos de Intereses. Un funcionario público no debe permitir que sus intereses privados entren en conflicto con su puesto público. El interés privado del funcionario público incluye alguna ventaja para sí mismo, su familia, parientes próximos, amigos y personas u organizaciones con quienes tenga o haya tenido negocios o relaciones políticas. Es su responsabilidad evitar tales conflictos de intereses, ya sean reales, potenciales o aparentes. El funcionario público nunca debe sacar un provecho indebido de su cargo en su propio interés privado, tanto durante su función como después de dejar sus cargos oficiales.¹⁸

Declaración de Bienes. En función de su cargo, y según lo permita o exija la ley y las normas administrativas, los funcionarios públicos deberán cumplir con los requisitos de declarar o divulgar los bienes y deudas personales, así como los de sus cónyuges y personas a su cargo, si es posible.

Aceptación de Obsequios o de Otros Favores. Los funcionarios públicos no deberán solicitar o recibir directa o indirectamente ningún regalo u otro favor que pueda influir en el ejercicio de sus funciones, en el desempeño de sus deberes o en sus decisiones. Generalmente, a los funcionarios se les permite recibir algunos regalos simbólicos, cuando el valor monetario de todos los regalos aceptados, por año, es inferior a un cierto límite.

¹⁷ *Código Internacional de Conducta para los Funcionarios Públicos*, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la resolución 51/59 (12 Diciembre 1996), www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm.

¹⁸ *Ibidem*. Ver también: Consejo de Europa, *Códigos de Conducta para Funcionarios Públicos*, Recomendación Rec (2000)10 y memorándum explicativo (Estrasburgo: Publicación del Consejo de Europa, Enero 2001).

Información Confidencial. El funcionario público tiene la obligación de tratar apropiadamente, con la confidencialidad necesaria, toda la información y documentación obtenida por él durante, o como resultado de, su empleo. Estas restricciones se aplican también después de dejar el cargo público. La confidencialidad sólo puede romperse cuando la legislación nacional, el cumplimiento del deber, o las necesidades de la justicia lo exigen terminantemente.

Además, los códigos de conducta de los funcionarios públicos incluyen a menudo, entre otras cosas, cláusulas que establecen:

- Las condiciones bajo las cuales deben informar a las autoridades competentes de violaciones reales, previstas, o solicitadas, del código, de la ley y de los procedimientos administrativos;
- Los requisitos para la declaración normal de intereses;
- Las condiciones para que no se tome parte en ninguna actividad, o transacción, u obtención de un puesto o función, ya sea remunerado o no, que sea incompatible o desmerezca de la correcta realización de sus funciones;
- Las reglas sobre cómo reaccionar ante ofertas impropias; o
- Un requerimiento de que no se dé un trato preferente o acceso privilegiado al servicio público o a antiguos funcionarios públicos.¹⁹

Observancia del Código. Tales códigos de conducta se publican bajo la autoridad del respectivo ministro, o del jefe del servicio público. El funcionario público tiene la obligación de comportarse con arreglo a este código, y de mantenerse, por tanto, informado de sus disposiciones y modificaciones. Debe buscar asesoramiento de una fuente adecuada cuando no esté seguro de cómo proceder. Las disposiciones del código forman parte de las condiciones de empleo del funcionario público. Su violación puede dar como resultado una acción disciplinaria. El funcionario público que negocia los términos del empleo debe incluir en ellos una disposición en el sentido de que este código debe ser respetado y que forma parte del contrato laboral. Posteriormente, el funcionario que supervisa o dirige a otros funcionarios públicos tiene la responsabilidad de comprobar que observan el código, y de tomar o proponer las medidas disciplinarias adecuadas para las violaciones del mismo. Y finalmente, la administración revisa regularmente las disposiciones del código de conducta y las modificaciones como corresponda.²⁰

Códigos de Conducta en el Sector Privado

Al igual que en el sector público, las empresas también tienen códigos de conducta que tratan la conducta corrupta de sus empleados entre otras conductas inaceptables. El capítulo 20 presenta ejemplos de códigos de conducta de los principales proveedores de la defensa.

¹⁹ Para detalles sobre estas y otras cláusulas ver *Codes of Conduct for Public Officials*.

²⁰ *Ibidem.*, 14, Artículo 28.

En el escenario internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico dio impulso a la inclusión de la corrupción y sus manifestaciones transfronterizas con la Convención para la Lucha contra el Soborno de Funcionarios Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, de 1999.²¹ Las estipulaciones de la convención son plenamente aplicables al comercio de armas.

La corrupción y el conflicto de intereses están entre las conductas más comúnmente abordadas en códigos de conducta. El análisis académico incluso concluye que la presencia o la ausencia de una política de soborno es un indicador clave de la moralidad general de una empresa.²²

Por otra parte, la investigación empírica lleva a la conclusión de que a algunos tipos de conducta no les afectan en general los códigos internacionales y les afectan más estrechamente otros factores. No obstante, la investigación establece que los códigos de conducta pueden tener un impacto positivo. Por ejemplo, la corrupción no disminuye directamente gracias a los códigos, pero los códigos abren un diálogo más formal y constructivo, lo que contrasta positivamente.²³

En combinación con la normativa del gobierno y con los códigos de conducta de las asociaciones profesionales, se proponen códigos de conducta empresariales como medios eficaces para la implementación de un amplio cambio en la industria, en lo que se refiere a los conflictos de intereses y a la política de sobornos.²⁴

Hay un número de asociaciones profesionales relacionadas con la defensa con códigos éticos. En los Estados Unidos, por ejemplo, la mayoría de los contratistas de defensa importantes pertenece a la Iniciativa de la Industria de Defensa (ver Cuadro 20.1). En Europa, se llevan a cabo actividades similares en el marco de la Asociación de Industrias Aeroespaciales y de Defensa (ASD), lo que dio lugar a los “Estándares Comunes de la Industria para el Aeroespacio y la Defensa Europea.” El Cuadro 20.2 proporciona una breve descripción de la ética y las actividades contra la corrupción de la ASD.

Pactos de Integridad

Transparencia Internacional dio un paso al frente con una innovadora forma de fomento de la integridad, y con la promoción de una conducta adecuada por parte tanto de los funcionarios como de los proveedores de la defensa. Los llamados “Pactos de Integridad de la Defensa” se diseñaron para frenar la corrupción en la contratación de defensa. La idea, presentada brevemente en el Cuadro 15.9, se ha implementado en Polonia. Otros países de la OTAN y socios están dando los primeros pasos en la implantación de Pactos

²¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Convención para la Lucha contra el Soborno de Funcionarios Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales* (Febrero 1999), www.oecd.org/document/21/0,3343,en_2649_34859_2017813_1_1_1_1,00.html.

²² Bert Scholtens y Lammertjan Dam, “Cultural Values and International Differences in Business Ethics,” *Journal of Business Ethics* 75:3 (2007): 273–84, as quoted in A. Scott Carson, Mark Baetz, Shelley McGill, *Codes of Conduct in the Private Sector* (Toronto: EthicsCentre CA, Abril 2008), 16, www.ethicscentre.ca/EN/resources/ethicscentre_codes_april08.pdf.

²³ Carson, Baetz y McGill, *Codes of Conduct* (2008), 13.

²⁴ *Ibidem.*, 19.

de Integridad de la Defensa. El Ministerio de Defensa de Bulgaria, por ejemplo, considera el hacer tales pactos obligatorios para las adquisiciones de defensa de alto valor.

Como en el estudio de los riesgos de corrupción y de los códigos de conducta de los funcionarios públicos y de los proveedores de la defensa, estos marcos voluntarios son fortalecidos por las normativas gubernamentales. El Cuadro 7.7 proporciona un ejemplo de las normativas federales de EEUU, que exigen que los contratistas de defensa dispongan de programas de ética, y el sometimiento de los contratistas a la suspensión y a la exclusión de la contratación gubernamental por fallar en el seguimiento de esos programas.²⁵

Cuadro 15.9. Pactos de Integridad en Defensa

Los Pactos de Integridad son instrumentos desarrollados por Transparencia Internacional para combatir la corrupción en la contratación pública. Se han desarrollado desde entonces para su aplicación en las adquisiciones de defensa.

Un Pacto de Integridad de la Defensa generalmente tiene tres características principales:

- Un contrato corto en el que los postores y la organización compradora acuerdan compromisos concretos de no soborno, y los postores acuerdan mejorar las normas de divulgación de información. Los postores acuerdan también las sanciones, incluyendo la retirada de la oferta, en el caso de que se averigüe que violan los compromisos acordados.
- Un supervisor Independiente que garantice que todas las partes mantienen los compromisos del pacto. Esto generalmente incluye el uso de un técnico experto independiente que revise los documentos de licitación sobre influencias indebidas o corruptas, y que esté disponible para los postores en caso de preocupación o queja.
- Una mayor transparencia de los documentos y de los procedimientos. Esto también permite un mayor campo para la participación de la sociedad pública y civil, y aumenta la confianza en el proceso mediante el aumento de la transparencia.

Una muestra de Pacto de Integridad de Defensa está disponible en la web de Defensa Contra la Corrupción de Transparencia Internacional, en: http://www.defenceagainstcorruption.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=37.

Fuente: Mark Pyman, *Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments: Ten Practical Reforms* (London: Transparency International – UK, April 2009), 36.

²⁵ En este caso particular, por incumplir conscientemente la revelación de violaciones de la Ley de Declaraciones Falsas con respecto a la concesión o ejecución de contratos y subcontratos del gobierno, y no revelar la recepción de sobrepagos por contratos del gobierno de manera oportuna.

La aplicación transfronteriza de este principio, o sea, el introducir la exclusión, válida internacionalmente,²⁶ por delitos de corrupción, podría convertirse en un instrumento aún más poderoso para poner freno a la corrupción relacionada con la adquisición de productos y servicios de la defensa.

Acceso a la Información, Transparencia y Gobernanza

La mayoría de las normas que se han visto hasta el momento no se pueden aplicar eficazmente, a menos que las actividades de los funcionarios públicos sean transparentes y el gobierno sea fiscalizable por el pueblo. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción establece requisitos explícitos de transparencia y fiscalización (Artículo 10). Pide que los países adopten las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en sus administraciones públicas. Entre las medidas prescritas por la Convención de las Naciones Unidas con el fin de mejorar la transparencia y la fiscalización, están:

- Adopción de procedimientos o normativas que permitan a los miembros del público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, funcionamiento y proceso de toma de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto por la protección de la privacidad y de los datos personales, las decisiones y actos jurídicos que conciernen a miembros del público;
- Simplificar los procedimientos administrativos, cuando proceda, para facilitar el acceso público a las autoridades competentes en la toma de decisiones; y
- Publicación de información, que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública.

Una medida relativamente sencilla, con un sólido efecto preventivo, es hacer disponible públicamente la información sobre los bienes de los funcionarios públicos cuando ocupan su puesto, y actualizar esa información con regularidad.

La transparencia puede mejorar considerablemente con la publicación de una ley sobre la libertad de información. Así, por ley, los miembros de la sociedad tendrán garantizado el acceso a la información. Las experiencias nacionales difieren a este respecto. Algunas leyes limitan el acceso aplicándolas únicamente a la información relacionada con las funciones públicas, o a información de importancia pública, o exigiendo a los solicitantes que den razones de por qué necesitan la información. Como norma, sin embargo, el acceso a la información debe aplicarse a “toda la información, independientemente de su forma, origen, fecha de creación, estatus oficial, si fue creada por el organismo que la sostiene, o de si es clasificada.”²⁷

²⁶ Al igual que la inhabilitación de una empresa por un departamento USA la veta para conseguir contratos de cualquier departamento federal.

²⁷ Toby Mendel, “Legislation on Freedom of Information: Trends and Standards,” *PREMNotes*, No.93 (World Bank, Octubre 2004), <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/premnote93.pdf>.

En lo que se refiere a las formas de facilitar el acceso, una ley de libertad de información debe cumplir varios estándares internacionales, manteniendo:

- El derecho a hacer peticiones orales;
- La obligación de los organismos públicos de designar a funcionarios de información para auxiliar a los solicitantes;
- La obligación de proporcionar información a la mayor brevedad posible y, en cualquier caso, dentro de un límite de tiempo establecido;
- El derecho a especificar la forma de acceso preferido, como la inspección del documento solicitado, una copia electrónica, o una fotocopia; y
- El derecho a escribir una crítica, razonada, por una negativa de acceso.²⁸

Un reciente trabajo del Banco Mundial llama a promover el acceso a la información y la transparencia en el poder judicial, haciéndola más democrática y abierta a los ciudadanos. Este tema tiene dos dimensiones, el acceso a la información y la transparencia en el funcionamiento administrativo del poder judicial, así como en sus funciones jurisdiccionales. La primera dimensión cubre la divulgación de las declaraciones de asuntos del presupuesto, bienes e ingresos, y datos estadísticos del tribunal, de la transparencia y la participación ciudadana en el proceso de nombramiento de los jueces, mientras la segunda trata de la publicación de las sentencias judiciales, acceso a la documentación de los casos de corrupción y a los procedimientos disciplinarios de funcionarios del poder judicial.²⁹

La buena gobernanza es la base del enfoque estratégico para la reducción de los riesgos de corrupción en la defensa, adoptada en este compendio. A ese respecto se puede conseguir mucho administrativamente y sin necesidad de reformar la ley en absoluto. Incluye medidas para suprimir permisos innecesarios, agilizar los procedimientos, limitar las áreas de discreción (y definir los criterios cuando sean necesarias), crear vías para que los ciudadanos puedan quejarse con eficacia, y muchas otras.³⁰

Las partes II y III del compendio proporcionan ejemplos para mejorar la buena gobernanza en la defensa, y el impacto que producen las consecuentes prácticas en el freno a la corrupción en la misma.

A este respecto, el Acta de la Actuación y Resultados del Gobierno de EEUU de 1993, nos proporciona el ejemplo de un marco general para limitar el despilfarro y la ineficiencia del gobierno, abordando adecuadamente las necesidades públicas vitales y la conservación de la confianza pública. El acta trata de:

²⁸ *Ibidem.*, 2.

²⁹ Álvaro Herrero y Gaspar López, *Acceso a la Información y Transparencia en el Poder Judicial*, WBI Working Paper (Buenos Aires, Asociación por los Derechos Civiles, Abril 2009), <http://go.worldbank.org/IIB514XG10>.

³⁰ Pope, *Confronting Corruption* (2000), 270.

- 1) Mejorar la confianza del pueblo americano en la capacidad del Gobierno Federal, manteniendo de forma sistemática la fiscalización de las agencias federales para mejorar el resultado de los programas;
- 2) Iniciar la reforma del programa de actuación con una serie de proyectos piloto para la fijación de los objetivos de los programas, la medición de la realización del programa con vista a esos objetivos, y la información pública sobre sus progresos;
- 3) Mejorar la eficacia del programa federal y la fiscalización pública promoviendo un nuevo enfoque sobre los resultados, la calidad del servicio, y la satisfacción del cliente;
- 4) Ayudar a los gestores federales a mejorar la prestación de servicios, exigiéndoles que diseñen los planes para cumplir los objetivos del programa, y proporcionándoles información sobre los resultados del programa y la calidad del servicio;
- 5) Mejorar la toma de decisiones del congreso proporcionando más información objetiva sobre el logro de los objetivos estatutarios, y sobre la eficacia y eficiencia relativa de los programas y gastos federales; y
- 6) Mejorar la gestión interna del gobierno federal.³¹

En suma, la ley requiere la introducción en todas las agencias gubernamentales de un plan estratégico, planes de actuación e informes anuales, y presupuestos del trabajo, mientras se conserva la fiscalización y la flexibilidad de la gestión. El Cuadro 15.10 presenta un ejemplo de apoyo educativo para la implementación del Acta de Actuación y Resultados del Gobierno de EEUU, en el *establishment* de defensa.

Conclusión: Sobre la Importancia de las Normativas Legales

Está fuera de toda duda que los esfuerzos para frenar la corrupción en defensa, como en la mayoría de los sectores de actividad pública, deben basarse en un marco legal adecuado. Ese marco debe mantener la prevención de la corrupción, la persecución de los delincuentes y la confiscación de las ganancias por delitos de corrupción, mientras se protege a las víctimas, a los testigos y a los informadores. La aplicación de tales mecanismos coercitivos requiere un nivel de acceso a la información y la cooperación internacional, adecuada a las realidades del mundo globalizado.

En la revisión de la legislación penal y civil de la lucha contra la corrupción debemos admitir las interconexiones entre diferentes estrategias. Por ejemplo, eliminar los controles sobre la libertad de prensa tendrá pocas consecuencias si los periodistas no tienen un acceso adecuado a los datos gubernamentales. Asimismo, los esfuerzos para mejorar las leyes contra la corrupción no tendrían los resultados esperados si la aplicación de la ley es débil y corrupta.

³¹ La Casa Blanca, Oficina de Gestión y Presupuesto, *Government Performance Results Act of 1993*, www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra_gplaw2m.

Cuadro 15.10. Apoyo Educativo a la Gestión del Trabajo

El Colegio de Administración de Recursos de la Información, una parte de la Universidad Nacional de Defensa en Washington, proporciona educación a los funcionarios de defensa de nivel medio y superior, tanto militares como civiles, en la gestión del trabajo y de las disciplinas relacionadas.

El Programa de Gestión Avanzada es un programa de graduado residente de 14 semanas. Tres de sus cursos básicos ayudan directamente al aumento de rendimiento en defensa:

- El curso “Fundamentos Políticos de la Gestión de Recursos de la Información” presenta conceptos de la gestión de recursos del sector público, y la constitución de normas y políticas, centrándose en la aplicación de estos conceptos y políticas como mecanismos de la MdDerna gobernanza. Se centra en la aplicación e interacción de recursos financieros, de información y humanos para lograr objetivos legislativos y políticos y cumplir las misiones de la agencia financiera.
- El curso “Medición de Resultados del Trabajo Organizativo” presenta estrategias y técnicas para evaluar los resultados del trabajo de una organización como parte del planeamiento estratégico, o de los procesos de gestión del presupuesto. Hace uso de las lecciones aprendidas de la experiencia interagencias sobre los enfoques y los recursos necesarios para establecer y validar los instrumentos de medición del rendimiento, recoger y organizar datos de rendimiento, y analizar e informar de los resultados.
- El curso “Estrategias para la Mejora de los Procesos” se centra en estrategias, métodos y fuentes para mejorar, gestionar y controlar los procesos dentro y entre agencias federales.

Fuente: National Defense University, Information Resources Management College website, “Advanced Management Program (AMP),” www.ndu.edu/irmc/pcs/pcs_amp.html.

Cuando la legislación se aplica con eficacia, las inspecciones y las actualizaciones regulares permitirán que el cambio en las prácticas corruptas, y la evolución tecnológica, supongan el fin de los beneficios y del lavado de dinero. Por el contrario, cuando la legislación es aceptable, pero la aplicación es débil, no debemos concentrarnos demasiado en el marco legal, sino en mejorar los mecanismos institucionales, y en incluir a la sociedad civil y al sector privado en la reforma para el fomento de la integridad.

Las directrices voluntarias, la modernización de los procedimientos administrativos, el incremento de la transparencia y la mejora de los mecanismos de gestión, el control parlamentario y la implicación de la sociedad, que se trata en los capítulos restantes de este compendio, contribuye a la capacidad institucional para enfrentar la corrupción en la defensa.

Capítulo 16

La Persona Informada

Cualquiera que sea el marco legislativo y organizativo, son las personas las que componen el *establishment* de defensa. El objetivo fundamental, por tanto, de los esfuerzos en la lucha contra la corrupción en la defensa es influir en el comportamiento humano: promover una conducta profesional y ética, y desalentar la utilización del cargo público en beneficio propio. El capítulo dos presenta dos métodos para hacerlo. El primero disuade de los actos de corrupción aumentando el coste moral o “carga moral” de la corrupción. El segundo intenta impedir la corrupción aumentando la percepción de los riesgos, mediante una combinación del aumento de la probabilidad de detección y el aumento de la probabilidad de castigo. Se crearon tres herramientas específicas para ayudar a alcanzar estos objetivos: fomento de la integridad, incremento de la transparencia y mejora de la fiscalización.

Este capítulo se extenderá sobre estos enfoques y herramientas. Al estudiar cómo comprender e influir mejor en los actos de los particulares, se examinarán las claves del comportamiento, así como los contextos organizativos más amplios en los que esas claves ejercen su influencia. También se examinará cómo las organizaciones pueden reforzar mejor los comportamientos éticos positivos y profesionales, así como desalentar el comportamiento poco ético. Finalmente, se estudiará cómo ayudar a conformar el entorno organizativo en el que los individuos toman decisiones éticas.

Controladores del Comportamiento Humano

El comportamiento abarca todas las acciones humanas o, en términos científicos, “la combinación de respuestas observables y descriptibles de un agente a estímulos internos y externos.” Las acciones éticas son un subconjunto del comportamiento general. La conducta puede ser consciente o subconsciente, abierta o secreta, voluntaria o involuntaria, e incluye cualquier acto visible externamente que una persona puede realizar, como hablar, moverse o expresar una emoción. El comportamiento está condicionado por controladores internos (dentro de la persona) y por el medio ambiente. Los controladores internos incluyen la herencia, el conocimiento, la personalidad, la actitud, los valores, las habilidades y las necesidades. Los controladores ambientales incluyen factores sociales (provenientes de otras personas), factores físicos (clima, topografía, infraestructura, objetos) y eventos.

Los comportamientos específicos son el esfuerzo de los seres humanos para influir en nuestro entorno con el fin de satisfacer nuestras necesidades. Estas necesidades se manifiestan en nuestra conciencia como deseos, pero se describen científicamente en sus formas conscientes e inconscientes como “controladores.” Las consecuencias, intencionadas y no intencionadas, de los comportamientos crean retralimentación, ya sea directamente, a través de nuestra percepción de que una necesidad ha sido (o no) satisfecha,

o a través de las señales sociales, los mensajes que recibimos de otras personas. Ese *feedback* se convierte en un controlador externo que influye en el comportamiento posterior. El *feedback* se refuerza mediante la regularidad, y puede ser internalizado, por ejemplo mediante la adopción de normas sociales.

Las conductas tienen a menudo consecuencias no intencionadas, positivas o negativas, que pueden estar en relación con la necesidad que se trata de satisfacer, así como con áreas tangenciales o completamente separadas. Percibir el *feedback* en estas últimas circunstancias puede ser difícil, ya que la conexión lógica entre el comportamiento y la respuesta puede no ser tan obvia. Por ejemplo, al recibir un premio de prestigio, una persona puede percibir perfectamente que es el resultado de muchas horas de trabajo voluntario fuera del horario de trabajo. Sin embargo la misma persona puede no percibir que a compañeros les molesta el premio, y que temen las expectativas de que también ellos hayan de trabajar horas extras no remuneradas.

No todas las necesidades son iguales. A mediados del siglo XX, el psicólogo Abraham Maslow observó que ciertas necesidades, cuando no se satisfacen, son controladores del comportamiento más poderosos que otros. Cuando los seres humanos están sedientos, buscan agua antes que comida; cuando están hambrientos, la búsqueda de alimento eclipsa a preocupaciones sobre la satisfacción en el trabajo; Cuando se sienten inseguros (física, emocional o financieramente) les resulta difícil centrarse en la realización de su potencial humano completo a través de la “auto-realización.” Maslow sugirió una “jerarquía de necesidades” de cinco capas, en la que era esencial satisfacer las necesidades de cada capa inferior antes de proceder a las más altas.¹ Una vez que se satisfacen las necesidades de orden inferiores, sin embargo, pierden importancia como controladores de la conducta, y la persona busca cada vez más satisfacer necesidades de un orden superior. La jerarquía de Maslow sigue siendo ampliamente empleada hoy día y merece la pena una revisión más estrecha (ver Figura 16.1 para una representación gráfica). La jerarquía incluye los siguientes elementos:

Fisiológico

La necesidad de oxígeno, alimento, agua y de una temperatura corporal relativamente constante son las más acuciantes. Esta capa incluye también la necesidad de estar activo, descansar, dormir, eliminar desechos, evitar el dolor y tener relaciones sexuales. Si se priva de estas necesidades, toman el primer lugar en la búsqueda de satisfacción de la persona.

Seguridad

Cuando las necesidades fisiológicas inmediatas están satisfechas y ya no controlan el comportamiento, despierta la necesidad de seguridad. Esta incluye la protección de nuestro cuerpo físico y de nuestra salud, así como de los recursos con que contamos para satisfacer nuestras necesidades físicas en el futuro. Estos pueden ser recursos ma-

¹ Acudir antes al trabajo de Maslow “Una Teoría sobre la Motivación Humana,” *Psychological Review* 50:4 (Julio 1943): 370–396.

teriales, como dinero y propiedades, recursos sociales como la familia y el empleo, o incluso un deseo más general de estructura, orden y limitaciones.

Amor/Pertenencia

Cuando se satisface la necesidad de bienestar fisiológico y de seguridad, la gente se hace más consciente de los sentimientos de soledad y aislamiento. Estas son manifestaciones de una necesidad de amor, afecto y sentido de pertenencia (del mismo modo que el hambre es una manifestación de la necesidad de alimento) que se satisface mediante la amistad, los amores, las relaciones cariñosas y el sentido de comunidad. Implica la expresión de sentimientos por parte de otros, recibir sus sentimientos hacia nosotros y tener un sentido de pertenencia.

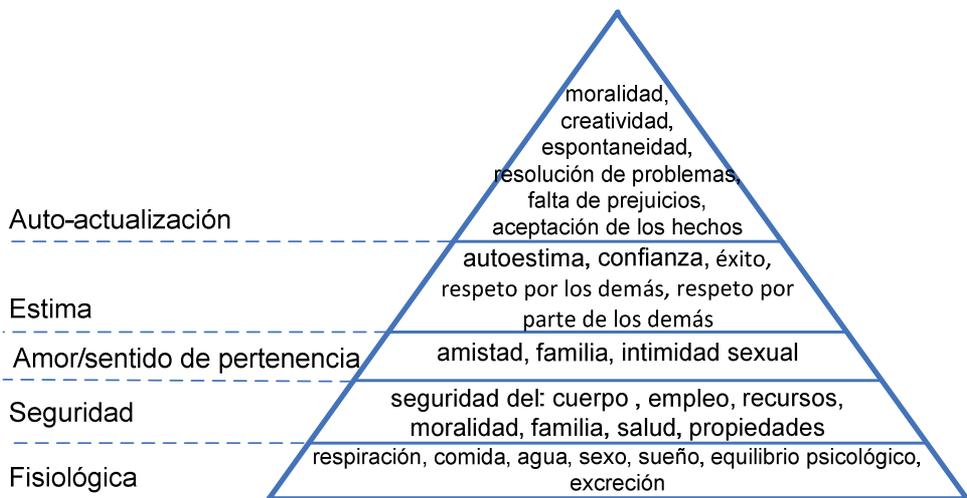


Figura 16.1: Jerarquía de Necesidades de Maslow.²

Estima

Cuando se han satisfecho las necesidades identificadas en las tres primeras capas, las personas se centran en su deseo de sentirse respetadas y valiosas. Maslow identificó dos formas de esta necesidad. La primera forma se satisface con las expresiones de respeto de los demás, que producen un sentimiento de estatus, reconocimiento, aprecio, atención, reputación, dignidad e incluso dominio (reconocido por la sumisión de los demás). Maslow consideró que esta es una forma inferior de satisfacer la necesidad de autoes-

² Janet A. Simons, Donald B. Irwin and Beverly A. Drinnien, *Psychology – The Search for Understanding* (New York: West Publishing Company, 1987).

tima, porque depende de las acciones de otros. La segunda forma es el respeto a sí mismo, incluyendo sentimientos como confianza, competencia, éxito e independencia. Maslow consideró esta la forma superior porque es menos dependiente de las acciones de otras personas.

Autorealización

Cuando han satisfecho todas las necesidades inferiores, las personas se centran en su autorealización, es decir, el deseo de expresar sus capacidades singulares y su papel como individuo: “un músico debe hacer música, un artista debe pintar y un poeta debe escribir.” Las respuestas necesarias para satisfacer estas necesidades incluyen creatividad, conciencia de sí mismo, ética y búsqueda del conocimiento. En la práctica, la aplicación de estas respuestas es altamente individualista, en contraste con las respuestas claras y bastante universales necesarias para satisfacer las necesidades en los cuatro niveles inferiores.

Comprender la dinámica básica del comportamiento humano, de los controladores, el comportamiento, las consecuencias, y el feedback, es importante para una gestión y un liderazgo eficaz. La jerarquía de necesidades de Maslow proporciona una valiosa herramienta adicional para diferenciar y entender las diferentes necesidades que controlan el comportamiento en el lugar de trabajo. También puede ayudar en el diseño y selección de objetivos en los esfuerzos de la lucha contra la corrupción. Por ejemplo, los tradicionales esfuerzos de disuasión actúan en el nivel de seguridad amenazando con la pérdida del sueldo, posición, o libertad, a quienes han caído en actividades corruptas. Pero estos riesgos pueden tener un reducido valor disuasorio para aquellas personas que hoy se sienten seguras; con su atención centrada en los niveles de necesidades más altos, como la relaciones o la estima, pueden tener poca sintonía con los riesgos en el nivel de la seguridad (hasta que se convierten en inmanentes). Para estas personas, podría resultar más eficaz la disuasión que supone el poner en riesgo sus relaciones o su reputación. Lo mismo puede decirse sobre los esfuerzos para fomentar la integridad, lo que en su pura forma “kantiana” es más relevante solo para esa pequeña parte de la población que se centra en la autorealización moral. En suma, disuasiones y recompensas deben ser diseñadas para atraer a una amplia muestra representativa de las necesidades.

El Contexto Organizativo

Antes de ver con más detalle la promoción del comportamiento ético, consideraremos el contexto organizativo en el que tiene lugar ese comportamiento. Tradicionalmente, los debates de las organizaciones comienzan con un diagrama estructural, continúan con las responsabilidades y las interrelaciones, y luego abordan los procesos clave. El elemento humano está a menudo infrarrepresentado. Más útil para los propósitos de la lucha contra la corrupción es un enfoque de una conducta organizativa, que se centre en un análisis sistémico de la interrelación entre individuos, grupos, la organización en sí misma, y el sistema social dentro y alrededor de él. A continuación se abordan algunos aspectos concretos de ese análisis.

La *conducta* individual, vista desde la perspectiva de la relación con la organización, entra en tres dimensiones. Una primera dimensión es la *realización de la tarea*: el conjunto de actividades y productos que se deben realizar para llegar a los resultados deseados. En la mayoría de las organizaciones, esta dimensión recibe la mayor atención de gestión, siendo la motivación de los individuos y equipos para aumentar la eficiencia y eficacia, el principal asunto. Una segunda dimensión es la *actuación ética*: garantizar que las actividades se llevan a cabo de una manera que cumpla los estándares de la ética. Como mínimo, debe ser el estándar de legalidad; Idealmente, también incluye los esfuerzos para vivir de acuerdo con los valores sociales de lo correcto y lo incorrecto. Esta dimensión es el foco central de los esfuerzos contra la corrupción, así como de la realización de unos esfuerzos más amplios. La tercera dimensión es la *actuación contextual*: las actividades que están fuera de la estricta realización de la tarea pero que contribuyen a la efectividad de los compañeros de trabajo, de los grupos o de la organización, es decir, del contexto más amplio en el que trabaja un individuo. Esta dimensión está a menudo algo descuidada, pero representa una inversión a largo plazo importante en la creación del entorno organizativo y cultural en que se llevan a cabo las tareas y se toman las decisiones éticas.

Es útil señalar que los esfuerzos en la lucha contra la corrupción no son sino un aspecto de un entorno ético más amplio. Los temas de ética son una parte de los asuntos diarios, incluso donde existe poca corrupción. Una conducta común poco ética incluye el no respetar las normas en el control de calidad, encubrir incidentes, abusar o mentir sobre los días de enfermedad, engañar a los clientes y presionar indebidamente a los compañeros de trabajo. Las encuestas indican que quienes se involucran en un comportamiento no ético, la mayoría de las veces citan causas vinculadas a la gestión: presión para cumplir los presupuestos, liderazgo débil, insuficiencia de recursos, carga de trabajo y falta de reconocimiento. Los problemas económicos personales se encuentran hacia el final de la lista.

La *personalidad* consta de pautas de conducta estables, manifestadas a lo largo del tiempo. La personalidad es multifacética y variada; sin embargo, en cuanto a la acomodación de las personas al trabajo, sólo hay tres *orientaciones organizativas de la personalidad*, principales. Estas son:

- *Organizativista*. Fuerte identificación con la organización para la que trabajan; buscan recompensas organizativas y ascensos como una importante medida del éxito.
- *Profesional*. Fuerte identificación con el contenido del trabajo, mayor que con la organización para la que lo hacen.
- *Indiferente*. La identificación se centra más en cosas ajenas al trabajo.

Para una persona dada, estos factores coexisten en un estado de equilibrio, con uno generalmente dominante. Son un factor clave de compromiso. Otros factores del compromiso organizacional incluyen la continuidad (el trabajo es mejor que lo que hay fuera),

la identidad (fuerte creencia en valores y objetivos comunes), y la normativa (presiones sociales).

Estos factores relativos a la personalidad tienen una relevancia directa para los programas contra la corrupción. En primer lugar, los esfuerzos para fomentar la integridad pueden ganar importantes “aliados psicológicos” si se centran en los cambios positivos que estén en consonancia con la orientación de la personalidad organizacional. Centrándose en una agenda positiva de mejorar la organización o la realización de la tarea, más que simplemente en aumentar la “carga moral” de la acción corrupta, se puede movilizar a un mayor número de individuos para alcanzar resultados positivos del sistema, con el efecto “secundario” de la reducción de la corrupción. Esos esfuerzos serán más eficaces si abordan una variedad de los controladores de compromiso, lealtad institucional, dedicación al desempeño de las tareas, seguridad del empleo, ideología o presiones sociales, atrayendo así al más amplio grupo posible de funcionarios.

Los asuntos *organizativos* pueden tener un impacto significativo sobre la susceptibilidad o resistencia a la corrupción de las personas, así como en el éxito de los esfuerzos para el fomento de la integridad. Éstos incluyen temas como la estructura y las responsabilidades, la coordinación y la toma de decisiones. También tocan brevemente los esfuerzos de motivación y la cultura organizacional, que se tratarán en secciones posteriores.

La *estructura* es una de las características de una organización más visible desde fuera y es, probablemente no por casualidad, uno de los objetivos favoritos del cambio en virtud de la reforma. Sin entrar en las bondades de ninguna estructura en particular, merece la pena mencionar varios factores humanos. En primer lugar, cualquiera que sea la estructura, es importante que las responsabilidades estén claramente definidas, sin superposiciones ni lagunas. Esto ayuda a evitar confusiones y conflictos innecesarios, especialmente al nivel de los gerentes, un grupo de individuos que son a menudo competitivos por naturaleza y protectores de las prerrogativas de que disfrutan. Un reparto eficaz de las responsabilidades puede ayudar también a fomentar la integridad garantizando que las distintas partes interesadas, cada una con distintos puntos de vista y mandatos institucionales, estén involucrados en la toma de decisiones. Por ejemplo, en el área de la gestión de personal, deben ser miembros del personal independientes los responsables de determinar los requisitos del personal con vistas al planeamiento estratégico para el desarrollo de los recursos humanos, para la gestión de las carreras en tiempo real de las personas particulares, y para la evaluación del programa. Del mismo modo, en el área de adquisiciones, miembros del personal independientes deben ser los responsables de los requisitos, planeamiento, contratación y auditoría. Esto crea un sistema de control, y de equilibrio, natural.

Unos mecanismos eficaces de *coordinación horizontal* son vitales para garantizar la integridad y la transparencia. El sistema de coordinación debe permitir que todas las partes interesadas compartan información común, hagan evaluaciones basadas en sus diversas perspectivas institucionales, y las discutan abiertamente con sus colegas para encontrar soluciones de abajo hacia arriba. La información debe fluir libremente, idealmente mediante un sistema que “empuje” a todos los interesados importantes. Reuniones regu-

lares entre departamentos ayudarán a garantizar la transparencia; en sus ausencias, la coordinación se realiza a través de mecanismos informales más opacos. Puede ayudar a la coordinación y aumentar la transparencia si miembros del personal con funciones estrechamente ligadas tienen un patrón común de alto nivel (p. ej. un viceministro). Por otra parte, los elementos que dirigen la supervisión (p. ej. los departamentos de auditoría, los inspectores generales) no deben tener un patrón de alto nivel en común con miembros de los que son responsables.

También los factores humanos juegan un papel importante en garantizar la integridad en la *toma de decisiones*. Deben identificarse claramente los participantes en los procesos de toma de decisiones, y deben tener una postura clara respecto a los datos legítimos, los resultados deseados y los criterios de la decisión. Quienes toman las decisiones deben revelar los conflictos de intereses, recusándose a sí mismos cuando corresponda, y aportando transparencia sobre sus finanzas. El Cuadro 16.1 muestra las directrices de la ONU sobre los conflictos de intereses, para los funcionarios públicos.

Cuadro 16.1. Directrices de la ONU sobre los Conflictos de Intereses para Funcionarios Públicos

II. Conflictos de Intereses e Inhabilitación

Los funcionarios públicos no usarán su autoridad para una promoción indebida en interés propio o en el de sus familiares, o por interés económico. No podrán participar en ninguna transacción, obtener ningún cargo o función, o tener ningún interés financiero, comercial u otro similar que sea incompatible con su cargo, funciones y deberes, o la cancelación de los mismos.

Los funcionarios públicos, en la medida que requiera su puesto, conforme a las leyes o políticas administrativas, declararán negocios, intereses comerciales y financieros o actividades emprendidas para beneficio económico que puedan dar lugar a un posible conflicto de intereses. En situaciones de posible o aparente conflicto de intereses entre los deberes y los intereses privados de los funcionarios públicos, deberán cumplir con las medidas establecidas para reducir o eliminar tales conflictos de intereses.

Los funcionarios públicos en ningún momento usarán indebidamente dineros, bienes, servicios o información pública que se hayan adquirido en el desempeño de, o como resultado de, sus funciones oficiales en actividades no relacionadas con su trabajo oficial.

Los funcionarios públicos deberán cumplir con las medidas establecidas por la ley o por las políticas administrativas, a fin de que después de dejar sus puestos oficiales no obtengan ventajas indebidas de sus trabajos anteriores.

Fuente: Naciones Unidas, *Código de Conducta Internacional de la ONU*, Anexo, A/RES/51/59, 82nd reunión plenaria (12 Diciembre 1996).

Cultura Organizativa

Motivar un esfuerzo sostenido es una tarea de gestión clave en cualquier organización. El principal reto es el de sintonizar los intereses organizativos (tareas, comportamiento ético y contextual) con las necesidades que tienen las personas de satisfacción psicológica, seguridad, sentido de pertenencia, estima y autorealización. La motivación se lleva a cabo mejor mediante una combinación de mecanismos de feedback positivos, tales como:

- El elogio, el reconocimiento y el respeto (que satisfacen la necesidad de estima);
- El trabajo en equipo, la lealtad y la buena comunicación (que ayudan a crear un sentido de pertenencia);
- Los incentivos económicos (que satisfacen la necesidad de seguridad y proporcionan recursos importantes para actividades que satisfagan las necesidades de nivel superior); y
- Los ascensos (que contribuyen a un sentido de autoestima y autorealización).

La motivación aumenta cuando el feedback se repite periódicamente en respuesta a un buen trabajo. De manera significativa, todos los motivadores relacionados anteriormente son positivos. Raramente empleado, un refuerzo negativo puede desalentar comportamientos negativos, pero pierde eficacia si se utiliza con demasiada frecuencia. Un refuerzo negativo tiene también efectos secundarios graves en términos de moral y motivación, y sólo una utilidad muy limitada como motivación positiva del trabajo. Esto subraya nuevamente la importancia de un enfoque positivo para contrarrestar la corrupción, empleando feedbacks constructivos para unir la integridad, la transparencia y la fiscalización a las agendas organizativas y personales positivas.

La corrupción sistémica es un indicio de que los mecanismos de motivación de la organización han fracasado y ya no proporcionan suficientes expectativas para que los individuos de la organización satisfagan sus necesidades. Si la organización es incapaz de proporcionar un ambiente de trabajo cálido, o un salario suficiente para llevar comida a la mesa, los trabajadores faltarán, en lugar de congelarse, y robarán en vez de morir de hambre. Si la cadena de mando es incapaz de prevenir las amenazas intimidatorias de los soldados de rango superior, los soldados buscarán seguridad acoMdDándose en estos grupos, aunque el precio de la acoMdDación incluya la participación en conductas corruptas o en otras delictivas. Si el sistema es impredecible y desordenado, los individuos confiarán su desarrollo profesional a los patrones y amigos, en lugar de al departamento de personal. Si hay una identidad empresarial débil, los individuos desarrollarán su sentido de pertenencia en grupos informales dentro de la organización. Si la estima pública por las fuerzas armadas es baja, disminuye el valor de “servicio honesto” como vehículo para el aprecio, y el valor del éxito económico “a cualquier costo” sale a la palestra. Por último, si el sistema es suficientemente disfuncional, incluso los profesionales entregados podrían no ver alternativa a los actos ilegales (excepto bajo sus puntos de vista éticos) para hacer su trabajo.

El reto, por tanto, para el fomento de la integridad en sistemas con una corrupción arraigada, no es sólo la motivación para un comportamiento ético, sino más bien ayudar a restablecer mecanismos de motivación que funcionen, de manera que se vuelvan a armonizar las motivaciones individuales y organizativas (ver Cuadro 16.2 sobre las directrices propuestas). Esto requiere una atención especial a la cuestión de la cultura organizativa.

Cultura Organizativa

Además de estructuras, normativas y procesos, cada institución tiene su propia cultura organizativa. Esto es “la forma en que se hacen los negocios aquí,” un patrón de supuestos y enfoques básicos compartidos, que el grupo considera válido para cumplir las tareas internas y conectarlas con actores externos. Se enseña activamente a nuevos miembros del grupo como la manera correcta de percibir y actuar sobre estos temas. Consta de tres niveles:

- Los que son visibles para el mundo exterior, incluyendo la manera en que la organización se presenta en cuanto a instalaciones, mobiliario y normas de vestimenta, así en cómo la misma lleva a cabo sus interacciones externas;

Cuadro 16.2. Directrices para la Creación de Mecanismos de Motivación

1. Crear expectativas claras para el trabajo en todas las áreas: tarea, ética, contexto. Publicar políticas y normas claras; crear un código de conducta para funcionarios civiles y militares.
2. Imponer procedimientos que sean claros, precisos y que funcionen con fluidez. La evaluación, la promoción y los procedimientos de asignación se consideran asuntos de justicia, y deben tener prioridad en la agenda. Crear incentivos dirigidos a individuos en distintos niveles en la jerarquía de Maslow.
3. Formar gestores en las nuevas políticas y procedimientos. Dejar claro que el objetivo es mejorar la calidad y el rendimiento haciendo negocios en formas nuevas y más eficaces.
4. Fomentar la propiedad intelectual de los esfuerzos, para crear un nuevo sistema de funcionamiento mediante un compromiso personal de liderazgo, incluyendo debates francos (a puerta cerrada) con los gestores civiles y militares, y en visitas de la unidad.
5. Emplear actividades de información para llegar a los militares, a los funcionarios de defensa y al público. Involucrar a las familias puede ser un instrumento importante en la aceptación de las nuevas normas (y de cualquier pérdida de ingresos resultante).
6. Dejar claro que las sanciones serán proporcionales a las transgresiones. Ahorrar recursos centrándose en sanciones administrativas a quienes transgredan las normas, en lugar de en procedimientos penales. No obstante, algún caso bien publicitado (y merecido) de un castigo inmediato aumentará la concienciación sobre las nuevas expectativas.
7. Revisar regularmente el progreso con las principales partes interesadas.

- La cultura interna que se profesa, incluyendo declaraciones de misión, consignas, códigos de conducta y valores personales ampliamente expresados a través de la organización;
- Supuestos tácitos, que sean inadvertidos y asumidos, no identificados normalmente en acciones cotidianas dentro de la organización; algunas “reglas tácitas” pueden existir inconscientemente, y otros pueden ser tabú (o discutidas sólo durante las pausas para fumar).

Aunque se pueda observar el primer nivel, y se identifique el segundo a través de encuestas y entrevistas, es difícil para las personas ajenas (incluida la nueva jefatura) entender la cultura en el tercer nivel. Esta es una de las razones por las que la cultura organizativa es el atributo organizativo más difícil de cambiar, sobreviviendo a la organización, a los procesos, a la jefatura y a todos los otros atributos físicos de la organización. Otra razón para su resistencia es que la cultura organizativa es dirigida por la personalidad de los gerentes en lo que se conoce como la coalición dominante, un grupo de gestores eficaces y esenciales y la jefatura, que controlan colectivamente los recursos de la organización y establece sus metas.

La cultura organizacional se encuentra no sólo en la organización formal, sino también en la organización informal, el trabajo no oficial y las relaciones sociales que existen en paralelo con todas las organizaciones formales. La organización informal tiene varias funciones importantes:

- Perpetuar los valores culturales y sociales del grupo;
- Proporciona estatus social y satisfacción mediante una estrecha interacción personal;
- Promover la comunicación entre los miembros sobre las acciones de gestión;
- Proporcionar control social influenciando y regulando el comportamiento dentro y fuera del grupo.

Las organizaciones informales presentan una alta resistencia al cambio; buscan perpetuar los valores y el estilo de vida que llevan en común, y disponen de eficaces instrumentos de control social para mantener la conformidad dentro del grupo y coordinar su influencia externa. Donde la organización informal se cruza con la coalición dominante, la resistencia al cambio se puede arraigar fuertemente.

Cultura Organizativa y Motivación: ¿Amigas o Enemigas?

La cultura organizativa está encuadrada en el triángulo de hierro de la organización formal, la organización informal, y la coalición dominante, lo que le da un potente efecto para una conducta con capacidad de influencia. Cuando un empleado cumple los mismos supuestos y se centra en el trabajo diario, en las interacciones sociales y en el contacto con los directivos, aquellos son rápidamente asumidos como normas sociales y se convierten en un conductor interno de la conducta.

Donde la cultura sigue siendo predominante ética y profesional, puede ser utilizada por los dirigentes como un potente conductor para una conducta positiva. Los instrumentos sociales positivos para reforzar un comportamiento que fomente la integridad, pueden incluir premios, la publicación de artículos o una mención en reuniones de alto nivel. Los instrumentos negativos pueden incluir las juntas de revisión, la mención y la deshonra, el rechazo social y el despido o la suspensión. Para ser eficaz, sin embargo, el grupo debe percibir que posee estos instrumentos, y que están siendo empleados en interés del grupo y de sus normas sociales.

En situaciones donde la corrupción se ha convertido en norma, el papel de la cultura organizativa puede no ser tan positivo. Las redes de corrupción crean sus propias organizaciones informales. En casos de extrema disfunción sistémica, los profesionales de defensa que muchos han convertido a estas redes informales obtendrán resultados que la organización oficial no ha conseguido, incluso en asuntos profesionales. De hecho, a través de la corrupción y del tráfico de influencias, la organización informal puede haber sido capaz de proporcionar repetidamente más fuertes y más consistentes incentivos que el sistema formal. El resultado puede ser un cambio de hecho de la “coalición dominante” a la organización informal; en efecto, una *captura institucional* por parte de una élite en la sombra.

En este caso, la dirección de mentalidad reformista se enfrentará a una cultura organizativa, propagada a través de poderosas redes informales, que promueve activamente los comportamientos corruptos. Si no, corre el riesgo de minar todos los demás cambios; las estructuras y los procesos cambiarán, pero no “la forma en que los negocios se hacen aquí.” Se han desarrollado una serie de estrategias para superar esta resistencia (El Cuadro 16.3 proporciona un ejemplo).

Los esfuerzos para cambiar la cultura organizativa pueden consumir enormes recursos en cuanto al tiempo de dirección, y perturbar significativamente las operaciones cotidianas de la organización. En países donde la corrupción es endémica en la sociedad, la jefatura de la defensa se enfrentará a retos adicionales en la creación de una cultura con normas que difieran de las de la sociedad en general. En la determinación de sus niveles de deseo de un cambio cultural, una cuestión clave para la dirección es si una masa crítica de directivos (que componen una gran parte de la coalición dominante) apoyará el esfuerzo. Sin su claro apoyo, o sin la habilidad para encontrar sustitutos solidarios y competentes, otros recursos escasos, como el tiempo de liderazgo y el capital político, probablemente resulten insuficientes para forzar una transformación cultural amplia en el *establishment* completo de la defensa.

Un enfoque de dos niveles puede ayudar a moderar el nivel de ambición sin abandonar el objetivo del cambio cultural. En un nivel, mediante una campaña de información amplia se garantiza que las nuevas normas de conducta y las nuevas medidas preventivas se entiendan en toda la estructura de la defensa. De acuerdo con unos esfuerzos modestos, el objetivo de estos esfuerzos es conseguir una verdadera (pero probablemente modesta) reducción cuantitativa de la corrupción. Al mismo tiempo, trabajando con un pequeño grupo de profesionales, un esfuerzo más intenso tendrá el objetivo de trans-

Cuadro 16.3. Estrategia de Cambio de Cultura Organizativa

El cambio de cultura organizativa es un proyecto a largo plazo. Como mínimo, los empleados necesitan un tiempo para acostumbrarse a las nuevas maneras de hacer negocios. En empresas con una cultura muy fuerte y específica, es probable que haya una fuerte resistencia. Las siguientes directrices para el cambio cultural pueden servir como una base sobre la que desarrollar una estrategia de implementación:

Formular una visión estratégica clara

Es necesaria una visión clara de la nueva estrategia de la empresa, valores y comportamientos a compartir, para proporcionar el impulso y la dirección para la implementación del cambio cultural.

Mostrar el compromiso de la dirección

El cambio cultural se puede dirigir desde lo alto, ya que la voluntad de la administración superior para cambiar es un prerrequisito para el éxito, y un indicador importante para el resto de la organización.

Modelo de cambio cultural al nivel superior

El compromiso de los directivos con el cambio debe ser claro respecto a los nuevos valores y conductas que sirvan de modelo de los que se implantarán en el resto de la empresa. También es útil para que la dirección muestre una continuidad de la cultura actual, de modo que calme los temores sobre un cambio radical.

Modificar la organización para apoyar el cambio organizativo

Este podría ser un ajuste menor para dar cabida a un nuevo elemento de cultura o a un cambio a un modelo diferente (p. ej. de autocrático a colegiado) para ayudar a dirigir el cambio.

Seleccionar y socializar a los principiantes y prescindir de los desviacionistas

Modificar la pertenencia a la organización puede ayudar a implementar el cambio cultural; se puede seleccionar y despachar a las personas en función de su adaptación a la nueva cultura.

Desarrollar la sensibilidad ética y legal

Un cambio de los derechos de las personas, roles y responsabilidades puede tener implicaciones éticas y jurídicas.

Fuente (adaptado de) Thomas G. Cummings and Christopher G. Worley, Organisation Development and Change, 8th Ed. (Thomson South-Western, 2005).

formar cualitativamente “la forma en que se hacen las cosas” en un área del *establishment* de la defensa. El éxito en esta área puede convertirse en un modelo para otras, y también puede proporcionar un aporte de personal comprometido, con experiencia, que puede actuar como agente de un cambio interno en otras partes del sistema de defensa.

Dentro del ministerio de defensa civil, las áreas lógicas a donde dirigir ese esfuerzo incluyen departamentos de política, departamentos de auditoría, o un selecto cuadro de directivos de nivel medio y superior de mentalidad reformista. Dentro de las fuerzas armadas, los oficiales operativos con experiencia internacional pueden tener la actitud y el

puesto correcto para vincular el comportamiento ético a unos valores militares que consideren la integridad un componente importante del éxito de las operaciones.

Un concepto útil para apoyar tan intenso esfuerzo es la idea de una *comunidad de prácticas*. Se trata de un grupo de personas que comparten una profesión e interactúan activamente para intercambiar un conocimiento relevante. Compartiendo el conocimiento y la interacción social, desarrollan con naturalidad un sentido de empresa conjunta, las cosas que les une, y crean su propia organización informal. Esto puede ayudar a contrarrestar la influencia de las organizaciones informales corruptas, y ofrece un mecanismo para introducir cambios culturales, incluso si no hay suficiente apoyo por parte de los gestores de nivel medio. Las interacciones informales del grupo también ayudan a sus miembros a crear un capital social útil para el cumplimiento de las tareas y los ascensos en la carrera. El Cuadro 16.4 proporciona algunas pautas sobre el desarrollo de una comunidad de prácticas exitosa.

Cuadro 16.4. Cultivando una Comunidad de Prácticas Exitosa

Una comunidad de prácticas tiene éxito dependiendo de su propósito y su objetivo, así como de los intereses y recursos de sus miembros. Estas siete acciones pueden ayudar a una comunidad de prácticas a tener éxito:

- Acoger y cultivar a los miembros con diferentes niveles de participación, formando un grupo central (dirección), un grupo activo y un grupo periférico;
- Encontrar y promover un ritmo regular para la comunidad; los miembros deben reunirse, reflexionar y evolucionar con regularidad;
- Combinar familiaridad y entusiasmo; ofrecer oportunidades esperadas e innovadoras de aprendizaje;
- Desarrollar espacios públicos y privados de la comunidad;
- Crear oportunidades para un diálogo abierto sobre perspectivas tanto internas como externas;
- Centrarse en el valor de la comunidad y ofrecer oportunidades explícitas para su discusión;
- Diseñar la comunidad para evolucionar naturalmente.

Fuente: Etienne Wenger, Richard McDermott y William M. Snyder, *Cultivating Communities of Practice* (Boston, MA: Harvard Business Press, 2002).

Resumen

Incluso en los sistemas con altos niveles de corrupción, la mayoría de la gente rara vez se enfrenta a la cuestión “ser o no ser corrupto.” Por otra parte, toman una infinidad de decisiones diarias que influyen en el clima de corrupción, afectando a la integridad, a la transparencia o a la fiscalización. Motivar las decisiones constructivas debe ser el objetivo principal de los esfuerzos contra la corrupción. Esto tendrá más éxito cuando los intere-

ses individuales, organizativos y sociales estén en sintonía y reciban un apoyo positivo. Las necesidades individuales deben ser el objetivo con una plena comprensión de su diversidad y de la jerarquía en la que operan. Las necesidades organizativas pueden ser apoyadas garantizando una responsabilidad institucional clara, una coordinación horizontal eficaz, e integridad en la toma de decisiones. Si la cultura de una organización es ética, puede servir como una motivación poderosa, movilizando un feedback social a lo largo de procesos formales, una organización informal y un grupo empresarial. Si la cultura organizativa no es ética, entonces su transformación se convierte en una prioridad de primer nivel para la dirección de la defensa; sin cambios, se socavarán todas las demás reformas. Este es un esfuerzo a largo plazo, pero se puede conseguir con voluntad política, ingenio en la obtención de aliados dentro del sistema, y paciencia.

Capítulo 17

Papel del Gobierno

La legitimidad de los gobiernos depende en última instancia de la confianza de la gente en su capacidad para proveerla de bienes públicos de forma eficaz y eficiente (en este caso, capacidad de defensa), y de mantener la confianza pública. Mediante el desvío de bienes públicos a intereses privados, la corrupción socava esa habilidad. Es en el propio interés de los gobiernos, por tanto, el liderar la lucha contra la corrupción. Para ser eficaces, los esfuerzos de la lucha contra la corrupción deben complementar estrategias de reforma más amplias, como el desarrollo de una política coherente, el planeamiento, sistema de programación y de gestión del presupuesto (PPBS), con vistas a fomentar la integridad en la toma de decisiones. Debe haber disposición para adaptarse a las buenas prácticas en transparencia y fiscalización, como el suministro de la información oportuna a la jefatura de la defensa, al parlamento, y al público. Deben estar listos unos mecanismos eficaces de control interno, apoyados por sanciones administrativas de fácil aplicación, para corregir la mala praxis en casos donde la persecución del delito pueda ser dudosa o desproporcionada. Dado que los métodos modernos de gestión de la defensa requieren una considerable delegación de responsabilidad y de autoridad, es esencial invertir en el fomento de las capacidades profesionales y en los valores de servicio público, por parte de la estructura civil y militar pertinente. La experiencia demuestra que con un liderazgo y una atención suficiente, el Ministerio de Defensa y las fuerzas armadas pueden ser un ejemplo positivo para el resto del gobierno y para la sociedad.

Riesgos de Corrupción

Las principales áreas en peligro de corrupción son bien conocidas. Incluyen las áreas principales de asignación directa de presupuesto: adquisición de armas, equipo, combustible, alimentos y otros suministros, construcción y mantenimiento de infraestructura, y proyectos de investigación y tecnología. Otra área con alto riesgo de corrupción es la venta de propiedades y equipo surplus, que puede ser transferido conscientemente al sector civil a un costo mucho menor de su valor. Las áreas de distribución y admisión ofrecen importantes posibilidades de corrupción: asignación de vivienda, y selección para la formación (especialmente en el extranjero) y destino (especialmente a misiones bien pagadas en el extranjero). En los sistemas de servicio militar obligatorio, una zona de alto riesgo es las exenciones de servicio, o los destinos en ocupaciones menos difíciles o peligrosas. Por último, el abuso de poder y los privilegios ofrecen oportunidades para la extorsión de los subordinados. Áreas que merecen especial atención son aquellas con una supervisión limitada: fondos operativos flexibles, proyectos restringidos o “negros,” y proyectos con recursos aportados por misiones militares extranjeras (donde la interacción de los sistemas de supervisión de los dos países puede dejar huecos).

La corrupción se produce incluso en las democracias desarrolladas, aunque en su mayor parte es más un fenómeno individual que sistémico. En los MdD de las democra-

cias jóvenes, sin embargo, la corrupción se presenta frecuentemente a nivel sistémico. Esto puede implicar a un amplio círculo de responsables civiles y militares, y puede estar vinculado más ampliamente a la corrupción dentro de la sociedad y de las élites gobernantes. Particularmente vulnerables son las áreas en las que no existe aún una administración civil eficaz debido a la ausencia de civiles expertos (y estando, por tanto, todavía bajo el control de las fuerzas armadas), a la escasez de expertos cualificados y fiables, o a la falta de buenas tradiciones y prácticas. Los regímenes recién salidos del totalitarismo pueden enfrentarse a riesgos especialmente elevados debido al gran número de empresas propiedad de la defensa, a los enormes volúmenes de equipos redundantes, y a los esfuerzos mal concebidos para cerrar las lagunas en el presupuesto. Particularmente perjudicial es la creación de fondos “especiales” fuera del presupuesto, que exigen a las fuerzas armadas obtener sus propios ingresos para satisfacer las necesidades de la defensa. Ofrecen amplias perspectivas y una justificación lógica para la corrupción, promoviendo abiertamente la comercialización del *establishment* de la defensa.

La degeneración económica y social también puede jugar un papel importante en el fomento de la corrupción. Durante la grave crisis económica que muchos países del desaparecido Pacto de Varsovia experimentaron durante la década de los 90, el sueldo de los funcionarios se desplomó por debajo del nivel de subsistencia, a tan solo de 30 a 50 dólares al mes. Al mismo tiempo, hubo una severa escasez de vivienda y un colapso del una vez generoso sistema de apoyo social. Los militares se enfrentaron a una dura elección: retirarse y probar suerte en negocios privados, pluriempleo en uno o más trabajos adicionales, o implicarse en la corrupción. A la degeneración económica le acompañó una caída drástica en el estatus social, alimentada de una reacción negativa contra los males de los militares comunistas. Igual que se degradó el estatus social y la autoestima de los oficiales y suboficiales profesionales, lo hicieron sus motivaciones para el autocontrol. En algunos países, este “período de supervivencia” duró una década, durante la cual la corrupción arraigó profundamente en las instituciones de defensa y en la cultura militar.

Fomento de la Integridad en la Gestión de la Defensa

El objetivo de la gestión de la defensa es proporcionar de forma eficiente la capacidad de defensa necesaria para proteger adecuadamente a la sociedad, el “bien público” del sistema de defensa. En las democracias, esto está estrechamente ligado al control democrático civil y a la fiscalización pública. En otras palabras, las estructuras gubernamentales y los funcionarios, de modo individual, usan recursos públicos (dinero de los contribuyentes) en un marco jurídico y bajo control parlamentario, de los medios de comunicación y social.¹ El fortalecimiento de mecanismos para una gestión, transparencia y contabilidad eficaz reduce sistemáticamente las oportunidades para la corrupción.

¹ En contraste con los regimenes autoritarios y totalitarios en los que el ministro de defense es frecuentemente un general uniformado que despacha directa y únicamente con el jefe del estado, que puede tener también antecedentes militares.

Se pueden aplicar varios principios básicos para garantizar la integridad de los procesos de toma de decisiones, sean juntas de selección, comités de licitación o decisiones de la dirección. En la medida posible, estos procesos se deben regir por normativas escritas. Dichas normativas deben identificar a los participantes y sus responsabilidades (deben incluirse las principales partes interesadas). Deben definir los criterios para los inputs válidos (tanto en lo que se refiere a lo apropiado para su consideración como a la garantía de su exactitud) y para la toma de decisiones. También deben definir los resultados válidos del proceso, en lo que se refiere a bienes públicos. Se deben documentar las metas y los objetivos, aprobados por el funcionario responsable de la orientación y supervisión del proceso, y de la transparencia para todas las partes interesadas. Las decisiones y su justificación deben plasmarse por escrito. La información debe, salvo en casos extremos, estar disponible por igual para todos los participantes. En la mayor medida posible, los resultados deben ser cuantificables y tomar medidas para que se evalúe el rendimiento y haya fiscalización. Los procedimientos vagos y opacos, y una evaluación y fiscalización confusa son signos indicadores de una corrupción encastrada. Los siguientes párrafos aplican estos principios a diferentes áreas de la gestión de defensa.

Política, Planeamiento, Programación y Gestión del Presupuesto

Una gestión eficaz de la defensa vincula la asignación de recursos tan claramente como sea posible con el resultado esperado, ya sea en operaciones actuales, capacidades mejoradas para el futuro, o en una protección social mejorada para los militares. Esto requiere, en primer lugar, claridad y transparencia sobre los objetivos de la defensa, (por ejemplo, las funciones, misiones y tareas de las fuerzas armadas) y sobre las medidas que se tomarán para cumplirlos. Aquellos deben estar claramente establecidos en los documentos de dirección estratégica, que han de tener la mayor visibilidad posible dentro del sistema de defensa (en el Reino Unido, por ejemplo, a través de la Directiva Estratégica de la Defensa, aprobada por el Ministro) y transparencia para el parlamento y el público (en Ucrania, por ejemplo, mediante un informe público, el “Libro Blanco,” anual sobre el estado de las fuerzas armadas).

El desarrollo de los planes y de las decisiones sobre la asignación de recursos (frecuentemente denominado “programación”) debe estar estrechamente relacionado con los resultados de la defensa que estableció la política. La directiva de planeamiento y programación escrita se debe extraer directamente de los documentos de dirección estratégica, revisados por personal político del MdD y aprobada por el ministro. Los planes operativos (actual, de contingencia) y los de desarrollo de la fuerza (organización, equipamiento, dotación de personal, entrenamiento/formación e infraestructura) deben también estar estrechamente vinculados a la asignación de recursos. A fin de establecer mejor estos enlaces, muchas de las nuevas democracias han aplicado variaciones de los Sistemas de Planeamiento, Programación y Gestión del Presupuesto (PPBS) desarrollados en EEUU.

El elemento central del PPBS es la programación, que vincula la asignación de recursos con el planeamiento a medio plazo (generalmente cinco años) y da visibilidad sobre

todos los inputs requeridos para lograr unos resultados concretos. La programación de las decisiones lleva entonces, más que de forma mecánica, al desarrollo y la implementación del presupuesto. Moviendo el centro de gravedad para la asignación de los recursos a la programación, en lugar de a la gestión de los presupuestos, mejora significativamente la integridad del sistema. La programación trae a un mucho mayor número de jugadores a los debates sobre la asignación de los recursos y mejora la transparencia interna. La ventana de programación a cinco años permite una mejor evaluación del impacto de la asignación de recursos que un presupuesto a uno o dos años. La responsabilidad de la asignación de recursos y fiscalización para lograr resultados está unificada bajo los directores de programas, que presentan propuestas a una Junta de Revisión de Programas de alto nivel que incluye un amplio grupo de funcionarios responsables de la política y la implementación (así como de las finanzas). Esto debilita el monopolio que los departamentos de finanzas ejercen a menudo sobre los sistemas basados en el presupuesto, que frecuentemente dirigen, tanto dando forma a los presupuestos como distribuyendo los fondos asignados en una forma menos que transparente.

Las disposiciones normativas y organizativas deben apoyar una transición suave de los objetivos y planes a largo plazo de la política de defensa a los programas de defensa, y más tarde de los programas a los presupuestos y la ejecución. El Cuadro 17.1 presenta un ejemplo de una solución organizativa dirigida a garantizar que los planes a corto plazo, incluyendo el presupuesto de defensa, y las actividades de la implementación corresponden claramente a programas de defensa, preservando así la integridad de los procesos de gestión de recursos.

Gestión de Personal

Las personas son el recurso más valioso del sistema de defensa, pero la gestión del personal es a menudo muy subjetiva. Esta subjetividad aumenta en los sistemas donde los comandantes son actores clave en cada decisión importante sobre el personal. El cambio a un sistema más centralizado de la gestión de personal puede mejorar significativamente la integridad y la fiscalización del proceso. Esto exige el esfuerzo de normalizar la evaluación del trabajo a través de cualidades objetivas, y del empleo de juntas de personal bien estructuradas para evaluar a los candidatos para el ascenso, o para la selección para puestos más importantes (p. ej. mando o formación profesional). Los nombramientos para puestos altos o muy deseados, como los de mando, la formación de larga duración en el extranjero, y los puestos de especial confianza y responsabilidad, deben ser objeto de supervisión ministerial. Una Junta de revisión de alto nivel, incluyendo militares y funcionarios públicos de alto nivel, puede ayudar a garantizar una toma de decisiones transparente y objetiva. Un sistema más centralizado también puede mejorar la supervisión, y reducir el riesgo de corrupción en procesos como la prueba para la formación inicial de los oficiales, el reclutamiento y las exenciones del servicio militar obligatorio.

Equipamiento, Logística e Infraestructura

Este es quizás el área de mayor riesgo de corrupción debido a las grandes cantidades de dinero involucradas en los contratos de adquisición, mantenimiento y servicios. Para asegurar que las adquisiciones responden a necesidades operativas reales, es importante mantener un estrecho control y revisión de todo el proceso de requisitos, desde la determinación de una necesidad operativa hasta las especificaciones técnicas, los concursos y las pruebas de calidad del producto entregado. Para asegurar la eficiencia y la equidad del sistema es importante salvaguardar la integridad del sistema competitivo, incluyendo las condiciones de la oferta, los procedimientos de evaluación, y los borradores de los contratos. Colocar información sobre adquisiciones futuras y actuales en internet es una buena manera de mejorar la transparencia y promover el aumento de la competitividad. También permite a los vendedores presentar una queja si se sienten injustamente excluidos de un concurso. “La fuente única” o las compras no competitivas deben ser estrictamente limitadas.

Cuadro 17.1. Solución Organizativa para la Coherencia del Planeamiento de las Materias y de los Procesos

Los ministerios de defensa de muchos países post totalitarios, inspirados en la experiencia de Estados Unidos, tratan de mejorar sus sistemas de gestión de recursos a través de la introducción de los Sistemas de Planeamiento, Programación y Gestión del Presupuesto (PPBS)). Cuando los PPBS se implementan correctamente, son una potente herramienta de gestión con potencial para mantener un aumento substancial en la transparencia del proceso de toma de decisiones, y de la fiscalización de los “administradores de línea.” El Ministerio de Defensa de Bulgaria, por ejemplo, ha aplicado un sistema de gestión de recursos basado en el programa desde el año 2000.

Por otro lado, no es extraña la resistencia de la organización a la introducción de estas nuevas herramientas de gestión. Combinado con un conocimiento limitado y un débil liderazgo, a menudo conduce a desafíos acuciantes: cómo mantener una interacción eficaz entre materias, cómo garantizar que los programas conduzcan a la consecución de metas y objetivos de defensa y que la gestión financiera y de adquisiciones esté claramente en línea con los programas de defensa aprobados, etc. En particular, cuando los ministerios de defensa tienen que lidiar con las crecientes demandas operativas, o están bajo presión financiera, las decisiones sobre la gestión de los presupuestos y las adquisiciones siguen una lógica que a menudo difiere de la de los programas de defensa. Esto conduce inevitablemente a una pérdida de transparencia y a una falta de claridad de la fiscalización.

En agosto de 2009, en su primer mes en su cargo tras las elecciones parlamentarias, la jefatura del Ministerio de Defensa de Bulgaria hizo un cambio organizativo: creó una Dirección de “Planeamiento, Programación y Presupuesto.” Así, asignó a una sola organización las funciones de planificación de defensa a largo plazo, de programación y de planeamiento a corto plazo de recursos financieros y materiales. Esto se contempla básicamente como una solución organizativa al problema de lograr coherencia entre los presupuestos, planes de adquisición y construcción, por un lado, y programas de defensa, por el otro. Además, esta coherencia se mantiene incluso cuando cambian las circunstancias, preservando así la transparencia y la fiscalización de la gestión de los recursos de la defensa y la reducción de los riesgos de corrupción.

Cuadro 17.2. Limpieza de las Adquisiciones Públicas: Publicación de las Conductas Indevidas y de la Exclusión Administrativa

La publicación de una conducta indebida por parte del contratista puede jugar un papel importante para ayudar a mantener la integridad de la adquisición pública. En los Estados Unidos, desde 2002 el no gubernamental Proyecto Sobre el Control del Gobierno (POGO) ha mantenido una Base de Datos Federal de Conductas Indevidas de Contratistas (FCMD) que incluye más de 750 casos de mala conducta, incluyendo violaciones de la ley sobre fraude, antimonopolio, ambiental, valores y trabajo, desde 1995. También enfrenta esa lista a los 100 contratistas federales del mayor nivel. El Acta de Autorización de la Defensa Nacional para el Año Fiscal 2009 de EEUU tiene una disposición que crea una base de datos de información relativa a la integridad y al trabajo de contratistas y beneficiarios, siguiendo el ejemplo de la base de datos POGO, aunque no accesible al público.

Es bueno saber que 25 de los 100 contratistas del mayor nivel en la FCMD no tienen casos conocidos de mala conducta, y 14 de los contratistas tienen sólo un caso. Así, 39 de los 100 contratistas de alto nivel del gobierno no muestran un patrón de mala conducta, desmintiendo el mito de que cualquier empresa suficientemente grande para hacer negocios con el gobierno, inevitablemente tiene múltiples casos de fechorías.

Recientemente, el gobierno de la República Checa ha dado un paso más, introduciendo en su último programa de lucha contra la corrupción la exclusión de empresas condenadas por actividades corruptas, de su participación en contratos públicos (es decir, inclusión en listas negras). Esta medida ha sido defendida durante mucho tiempo por la rama checa de Transparencia Internacional, que cree que proporcionará una medida administrativa importante para purificar el mercado de esas empresas que lo corrompen, pendiente siempre de la terminación de las investigaciones y enjuiciamientos. También producirá una disuasión creíble para otros delincuentes potenciales. Un informe de 2007 enumera las recomendaciones para el éxito del programa de exclusión, incluyendo: disponibilidad pública de las normas; el carácter vinculante de la lista negra para toda adquisición; un proceso justo con igualdad de condiciones aplicadas a todos; y penas estrictamente administrativas, con el objetivo de alentar la reforma en lugar de inducir la quiebra. El informe también recomienda que la inclusión en la lista negra debe ser parte de una estrategia más compleja de medidas d contra la corrupción en la adquisición pública: la observación de los códigos de ética de los contratos públicos, pactos de integridad, protección de los informadores, programas de clemencia y otras medidas.

Fuentes: "Project on Government Oversight Releases New Federal Contractor Misconduct Database," *Ethics World* (15 Octubre 2008), www.ethicsworld.org/publicsectorgovernance/publicprocurement.php#pogo; "TI Czech Supports Blacklisting to Clean Up Public Procurement. Report provides key conditions for blacklisting to be successful," *Ethics World* (11 Diciembre 2007), www.ethicsworld.org/publicsectorgovernance/publicprocurement.php#blacklisting.

Los requisitos y los comités de licitación pueden jugar un papel importante en el fomento de la integridad, garantizando transparencia interna a las principales partes interesadas. Las normativas especiales requieren que los miembros de los comités de licitación revelen los conflictos de intereses y se excluyan ellos mismos de participar en las deliberaciones y decisiones importantes. Para garantizar una mejor aplicación de las salva-

guardas, también puede ser útil limitar el número de funcionarios de adquisición y de comités de licitación. La información sobre conductas indebidas previas por parte de participantes en la licitación, y su posible inclusión en listas negras, puede ayudar también a asegurar la integridad del proceso (ver Cuadro 17.2).

La eliminación de equipo e infraestructura surplus presenta retos adicionales a la integridad. Aquí el reto es evaluar eficazmente si un elemento es realmente surplus y, si es así, su valor. Las subastas abiertas, con una buena transparencia, de artículos para ser vendidos pueden ayudar a garantizar que el MdD extraiga el máximo valor posible de los artículos surplus. Los países con surplus significativos pueden preferir crear departamentos especializados para gestionar el proceso de transferencia o de eliminación, sacando así al MdD del papel de subastador.

Inspección y Auditoría

Unos sistemas eficaces de inspección y auditoría juegan un papel importante en la disuasión de la posible corrupción, al ofrecer una oportunidad real de detección y castigo. Incluso en la ausencia de corrupción son instrumentos importantes para garantizar el empleo eficaz y eficiente de los escasos recursos, y de la integridad de los sistemas de gestión y de toma de decisiones de la defensa. Pueden incluir tanto comprobaciones de la legalidad, como las que generalmente llevan a cabo los inspectores generales, como chequeos, por parte de organismos auditores, de la eficiencia, eficacia e integridad de los procesos. Las medidas para fortalecer la inspección y auditoría pueden incluir el aumentar el número y la preparación profesional de los inspectores, los procedimientos de perfeccionamiento y el aumento de poderes, y un mejor uso de la tecnología de la información.

Transparencia y Fiscalización

La transparencia de la información, y la fiscalización de la autoridad superior son importantes instrumentos para el fomento de la integridad y la disuasión de actos de corrupción. Los métodos tradicionales de transparencia externa incluyen libros blancos e informes públicos para el parlamento (ver capítulos 18 y 21). Estos son instrumentos importantes para limitar el uso, a menudo demasiado conveniente, del secreto por parte de los funcionarios para evitar la fiscalización. Los géneros o proyectos secretos deben utilizarse solo en las circunstancias más urgentes y con una adecuada (clasificada) supervisión. La transparencia y la fiscalización pública también pueden ser desarrolladas a través de relaciones innovadoras con la sociedad civil, como crear consejos asesores civiles, e incluyendo miembros del consejo en asuntos del ministerio. Dichos contactos directos de contactos entre la defensa y la sociedad civil también pueden ayudar a asegurar que la élite política permanece fiscalizable para el público en lo que se refiere a su política de defensa.

Igualmente importante es la transparencia en el ministerio. Internamente, la transparencia horizontal promueve, incluso, un proceso de toma de decisiones eficaz. También tiene un efecto disuasorio de la corrupción distribuyendo la información en una comunidad igual, que muy probablemente detectará y actuará contra el delito. La correcta aplica-

ción de los principios de la gestión también promoverá una transparencia vertical, con una información precisa pasada a la cadena de mando, con el suficiente detalle para presentar una imagen clara sin saturar la capacidad de los jefes para adsorberla. Tal práctica transparente tiene el beneficio añadido de hacer más importante la fiscalización.

Cuadro Profesional

Tan importante como el fomento de integridad en los procesos de toma de decisiones es el fomento de integridad dentro de los cuadros profesionales, funcionarios civiles y militares profesionales, que son quienes implementan los procesos. En el contexto del control civil democrático son las autoridades civiles (mejor que las militares) del MdD las que asumen la responsabilidad por el estado de la defensa nacional y lideran el desarrollo de políticas importantes, control administrativo, apoyo legal, adquisiciones y funciones presupuestarias. Esto permite a los militares uniformados centrarse en sus asuntos intrínsecos de formación de las tropas, planeamiento operativo y conducción de las operaciones. A pesar de la confianza pública, los altos funcionarios civiles presentan un riesgo significativo de corrupción, particularmente en países donde se pueden mezclar con élites políticas y sociales corruptas.

Un elemento clave para un control civil eficaz es el desarrollo de un cuadro de civiles expertos en el Ministerio de defensa, que pueden servir de intermediarios profesionales entre las fuerzas armadas y el gobierno y la sociedad. El fomento de unos valores de servicio público dentro de este cuadro es una poderosa herramienta para el fomento de la integridad, aunque toma tiempo, especialmente para estados post totalitarios donde la corrupción ha arraigado profundamente en la sociedad. Las observaciones hechas por el erudito político y sociólogo alemán Max Weber hace más de 90 años aún son válidas hoy: "La burocracia MdDerna, en interés de la integridad ha desarrollado un alto sentido de estatus de honor; sin este sentido amenaza fatalmente el peligro de una terrible corrupción y de un espíritu vulgar. Y sin tal integridad, se pondrían en peligro incluso las funciones puramente técnicas del aparato estatal."² Por otro lado, fomentar el "sentido del honor" en el servicio civil profesional aportará una especie de vacuna contra los delitos de alto nivel.

La formación profesional en la gestión de defensa puede ser una herramienta importante en el fomento de valores de servicio público. Es particularmente eficaz en el contexto de la cooperación internacional, que ayuda a crear un sentido de pertenencia a una comunidad internacional con sus propias normas y prácticas. Programas como la Creación de Instituciones de Defensa de la OTAN y el Programa de Desarrollo Profesional OTAN-Ucrania ofrecen buenos ejemplos de esfuerzos exitosos. El reclutamiento de personal de fuera del actual *establishment* de defensa también puede ayudar a crear una cultura de servicio público. La experiencia demuestra la importancia de pasos por parte

² Max Weber, H.H. Gerth and C. Wright Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press, 1958), 88.

de la jefatura para establecer nuevas normas y estándares, y para implementar estos estándares mediante el ejemplo personal.

Una tensión constructiva entre el servicio militar y el civil, con funciones diferentes pero con un valor común de servicio civil, puede ser de particular valor para asegurar la integridad de la defensa. En muchos países, las fuerzas armadas se consideran una de las instituciones menos corruptas. Según Transparencia Internacional, “El Barómetro de Corrupción Global de 2007 (GCB) muestra que los militares se mantienen sobre la media en cuanto a la estima de los demás sectores de la sociedad, excepto los grupos religiosos y organizaciones de la sociedad civil (OSC).”³ Si las fuerzas armadas cuentan con salarios suficientes para eliminar la “corrupción por necesidad,” y se apartan de las áreas económicas donde la “corrupción por avaricia” es más tentadora, tienen potencial para mantener una cultura de integridad independiente. Si se les permite ejercer su voz profesional dentro del sistema de toma de decisiones, los militares pueden desempeñar un importante papel en una promoción más amplia de la integridad en todo el sistema y gobierno de la defensa.

Es obvio, sin embargo, que ningún sistema de defensa es inmune a los males de la sociedad, incluyendo la corrupción. Las sanciones eficaces contra las fechorías, básicamente medidas administrativas que se puedan aplicar rápidamente para restaurar la integridad del sistema (en lugar de estrictamente para castigar), son un importante instrumento para que el MdD haga cumplir unas normas más estrictas que las observadas por la sociedad en general.

El Cuadro 17.3 presenta un ejemplo de cómo se han aplicado los principios mencionados en el caso particular del gobierno reformista posterior a la Revolución Naranja en Ucrania.

Prevención de Conflictos de Intereses

Con el fin de garantizar la integridad de las decisiones del gobierno, es importante identificar y eliminar los conflictos de intereses. Esto es importante sobre todo para dirigentes y miembros de comités y de consejos (p. ej. para las licitaciones o para la evaluación para los ascensos) a los que se aplican los procedimientos de divulgación y recusación. También es importante para todos los funcionarios uniformados y civiles, cualquiera de los cuales puede tener la oportunidad de ejercer una indebida influencia en la toma de decisiones. Los códigos de conducta son una herramienta útil para la prevención de conflictos de intereses en el sentido más amplio. Estos pueden regular temas como (ejemplos extraídos del código de conducta polaco para las relaciones con la industria):

- Aceptación de regalos y otros beneficios (regla general: no hay regalos);
- Participación en eventos patrocinados por la industria (limitados a eventos comunes directamente vinculados a la firma o ejecución de un contrato);

³ Transparencia Internacional, “Addressing Corruption and Building Integrity in Defense Establishments,” TI Working Paper #2 (2007), 2.

- Presentación de bienes y servicios de defensa por parte de la industria (presentaciones directas, sin agentes); y
- Alquiler de propiedades militares para eventos externos (prohibidas las presiones de la industria de defensa).

Otras normativas pueden establecer las obligaciones relativas al servicio militar profesional, por ejemplo:

- Prohibición de aceptar un trabajo adicional para la industria de defensa durante el servicio militar;
- Obligaciones para todos los agentes de presentar declaración de bienes; y
- Moratoria sobre el empleo en la industria de defensa (tres años después del final del servicio para el personal militar involucrado en adquisiciones o ejecución de contratos).

Cuadro 17.3. Esfuerzos para el Fomento de la Integridad Tras la Revolución Naranja en Ucrania (2005-2007)

Antes de finales de 2004, Ucrania era un estado en transición, un estado cuasi-democrático sufriendo la amplia corrupción que impregnó al gobierno, incluyendo el Ministerio de Defensa. La corrupción era especialmente mala en departamentos relacionados con la apropiación de la escasa dotación presupuestaria: logística, adquisiciones, apoyo médico, eliminación de municiones y equipos surplus, desmilitarización de excedentes de tierras y de infraestructura, pedidos de I+D, comunicaciones, mantenimiento y construcción, etc. La corrupción se notaba también en los procesos de distribución y selección: formación, promoción de carrera (por «buenos» puestos o «buenos» destinos), reparto de viviendas, incluso en la formación y selección para las misiones de mantenimiento de la paz y la formación en el extranjero.

La Revolución Naranja de noviembre–diciembre de 2004 no reparó inmediatamente los males del país, pero ciertamente permitió más democracia. Dos aspectos en particular tuvieron un efecto saludable en la lucha contra la corrupción sistémica en el Ministerio de Defensa. Primero fue la verdadera libertad de expresión, una mayor transparencia y mayores expectativas, lo que mejoró la supervisión pública. Segundo fue la llegada de muchos profesionales honestos, responsables, no tentados por la corrupción, a puestos de responsabilidad en el Ministerio de Defensa (y en el gobierno en general).

Un nuevo equipo de jefatura civil llegó al Ministerio de Defensa en Febrero de 2005. Gran parte de este equipo eran retirados militares con experiencia en la comunidad *think tank* o en el sector comercial. Encontraron ahí un número de funcionarios con un gran potencial, pero que habían perdido la motivación en lo que se había convertido inesperadamente en un pobre entorno profesional. El nuevo equipo, bajo la dirección del Ministro Anatoliy Grytsenko, tomó una serie de medidas rápidas para liberar ese potencial, creando nuevas normas y estándares. La estrategia aplicada incluyó los siguientes elementos:

Desalentar enérgicamente los comportamientos corruptos. Los funcionarios implicados en corrupción, pendientes de investigación, fueron suspendidos inmediatamente de sus funciones. Se trajeron agencias externas para ayudar en las investigaciones, en particular el contraespionaje militar (en el Servicio de Seguridad) y organismos anticorrupción del Ministerio del Interior. Cuando las investigaciones demostraban los delitos, el Ministerio de Defensa tomaba una acción inmediata, empleando su propia autoridad donde era posible para forzar la dimisión, licenciar deshonrosamente, degradar el rango militar, etc. Más de una docena de generales oficiales, y muchos más oficiales de alto nivel, fueron cesados así durante los primeros meses de 2005. En muchos casos, fueron transferidos archivos a la Oficina del Fiscal General para los procedimientos penales. El principio de responsabilidad inmediata, independientemente de su estatus o rango, continuó durante el mandato de Ministro Grytsenko (hasta Dic. de 2007) con la destitución de funcionarios de un nivel tal como un viceministro de defensa y un jefe de servicio.

Modernizar los procesos de gestión de la defensa. La modernización de los procedimientos mejoró la gestión y redujo los riesgos de corrupción y de apropiación indebida. En algunos casos, optimizando las prácticas se eliminaron las ocasiones de corrupción; por ejemplo, la decisión de asignar unidades completas, ya existentes, a las operaciones de mantenimiento de la paz, suprimió el papel de los lucrativos departamentos de movilización local en la selección de los militares para los bien pagados destinos de mantenimiento de la paz en el extranjero. Las mejoras en el planeamiento y en la gestión del presupuesto incluyeron pasos hacia la implementación de un sistema de PPBS, el mejor procedimiento para el desarrollo de documentos de dirección estratégica, y la creación de una comisión presupuestaria "ad hoc" especial. Esa comisión designó a altos funcionarios del MdD y del Estado Mayor General como responsables de la política, planeamiento, operaciones y finanzas, reunidos bajo la presidencia del primer viceministro, para proporcionar la información estratégica oportuna para la elaboración y ejecución del presupuesto. Una junta similar de alto nivel ayudó a mejorar la transparencia y la fiscalización para la selección de personal crítico, en apoyo de la transición de una *nomenklatura* a un sistema más centralizado de gestión de personal. También se centralizó el proceso de selección para las instituciones educativas militares, lo que permitió un mejor control de las pruebas de los candidatos, y de otros procesos de selección para los ingresos. De un modo similar, se unificaron los procedimientos de adquisición, con tres comités de licitación que asumieron responsabilidades que anteriormente habían sido desempeñadas por varias docenas. Finalmente, se creó un departamento especial, con un jefe designado por el gobierno, para gestionar la transferencia o eliminación del material surplus. El Ministerio de Defensa apoyó la legislación que cedía sus derechos a vender surplus directamente a compradores, y pasaba la responsabilidad de las subastas y otras formas de transferencias a agentes gubernamentales autorizados. Un elemento clave de estas reformas fue reducir al mínimo la implicación de personal militar en actividades económicas.

Fortalecer el sistema de inspección y de auditoría. Se incrementó la autoridad y el personal del sistema de inspección y de auditoría, siendo los elementos clave la Inspección Militar Principal del MdD, la Dirección Principal de Auditorías y Control del MdD y la Dirección de Auditorías y Control del Estado Mayor General. Las reformas estructurales y de procedimientos de este sistema ayudaron a mejorar su eficacia, como lo hicieron los esfuerzos para atraer al mejor personal, aumentar su profesionalidad y salvaguardar su integridad. Finalmente, el ministerio comenzó a introducir modernos sistemas de administración y gestión, basados en la informática, que permitían una precisa contabilidad y la supervisión de todos los flujos financieros, de materiales y de personal.

Promover la democratización y la transparencia pública. Para la nueva jefatura del MdD inmediatamente estuvo claro que la lucha contra la corrupción requería el fortalecimiento de las instituciones democráticas, y el aumento de transparencia en defensa. Se creó un Consejo Civil (*Gromads'ka Rada*), con más de 70 representantes de diferentes ONG y *think tanks*, para mantener una comunicación directa con la sociedad civil. Este órgano asesor también tenía importantes funciones de supervisión; por ejemplo, siempre estaba presente un miembro del consejo en el horario normal de despacho del ministro, en el que los ciudadanos podían presentar solicitudes y quejas al ministro personalmente. Otro ejemplo de transparencia y fiscalización fue el “Libro Blanco” anual que presentaba un informe detallado al público ucraniano sobre las principales actividades de la defensa de Ucrania, del año. Finalmente, el ministerio creó consejos de oficiales en las brigadas y en los cuarteles generales del nivel superior. Estos consejos realizaron funciones de asesoramiento y supervisión, así como de ayuda para fomentar el sentido del honor, la dignidad y la intolerancia a la corrupción de los oficiales.

El ejemplo del Ministerio de Defensa de Ucrania en 2005-2007 demuestra que los esfuerzos enérgicos, concentrados y constantes para luchar contra la corrupción pueden producir resultados significativos, incluso en un ambiente de corrupción generalizada en otros departamentos del gobierno y de la sociedad. Los factores tras estos resultados se pueden expresar en palabras tales como democratización y transparencia, modernización y concentración, liderazgo y trabajo en equipo, inspecciones y auditorías eficaces, y un castigo rápido y proporcionado. Es digno de comentar que aunque los funcionarios de la OTAN tenían en ocasiones reservas sobre la disposición de Ucrania, como un todo, para unirse a la Alianza, admitieron con frecuencia el éxito del Ministerio de Defensa de Ucrania en alcanzar los estándares de la OTAN.

El éxito del Ministerio de Defensa en la lucha contra la corrupción, contra un continuamente alto nivel de corrupción en todo el país, tuvo un precio. Este precio fue el nivel de la supervisión de alto nivel necesitado para garantizar la integridad. Se situaron demasiadas responsabilidades de toma de decisiones a nivel de los viceministros y del propio ministro, retardando procesos y llevando a la cuasi extenuación de la jefatura del MdD y a su personal de apoyo. Esto produjo una gran diferencia, pero para ser sostenible a largo plazo, se necesitan cambios sistémicos en la sociedad y la creación de dinámicas autosostenibles dentro del cuadro profesional.

Uno de los objetivos del código polaco fue eliminar a “intermediarios” de las relaciones entre el Ministerio y la industria de defensa, que se presentaban a menudo como periodistas y editores independientes “expertos,” pero cuyas actividades no eran transparentes, y sin un especial interés industrial certificado. Los gobiernos deben exigir que los proveedores revelen totalmente el uso de agentes e intermediarios, sus identidades y pagos, y las condiciones de sus contratos. Esto es particularmente importante en la identificación de posibles papeles indebidos de actuales o antiguos altos funcionarios, o de miembros de sus familias, en influir en las decisiones del gobierno.

Organismos Anticorrupción

Además de los esfuerzos encaminados a promover la buena gobernanza, los ministerios de defensa también han encontrado útil crear organismos y estrategias dedicadas a la lucha contra la corrupción. Para la creación de organismos anticorrupción en el ministerio pueden adoptarse dos enfoques principales: aplicación y prevención.

Un enfoque de aplicación exige la creación de órganos de investigación dedicados en exclusiva. Estas instituciones ejercen esencialmente funciones de aplicación de la ley y llevan a cabo investigaciones independientes sobre grandes fraudes y el crimen organizado. El MdD también puede obtener apoyo de agencias externas para investigar más eficazmente la corrupción.

El enfoque de prevención exige crear una oficina de procedimientos y política contra la corrupción. Esta oficina puede servir como perro guardián de los procesos legislativos generales en el Ministerio, analizando las nuevas normativas y procedimientos propuestos desde el punto de vista de su legalidad, transparencia, prevención de conflictos de intereses, y buena gobernanza. También puede proporcionar asesoramiento independiente al ministro o a otros funcionarios, particularmente en los casos donde se ha pedido al Ministro aprobar acciones fuera de los procedimientos existentes, como la adquisición de armamento basado en necesidades operativas urgentes. El departamento puede analizar si esas propuestas son legales, económicas y bien justificadas, así como recomendar la manera correcta y legal de abordarlas. El departamento puede también aconsejar a oficiales y funcionarios que les ayuden a mantenerse ajustados a las normativas y códigos de conducta. Los departamentos anticorrupción también suelen jugar un papel clave en el desarrollo y aplicación de estrategias de lucha contra la corrupción. Estos departamentos también pueden ayudar a supervisar elementos clave del proceso de adquisición. El Cuadro 17.4. ofrece información sobre el ejemplo polaco.

Reflexiones Finales: Estrategia y Orden de Secuencia

Con demasiada frecuencia, los esfuerzos para el fomento de integridad son reactivos, en respuesta a escándalos que sobrepasan la paciencia de la sociedad. Mientras se exige una acción inmediata para restaurar la confianza pública, los cortos plazos de tiempo que se manejan frecuentemente dan como resultado un mosaico de acciones y resultados mixtos que pueden distanciar a las instituciones de defensa. El Cuadro 17.5 muestra un ejemplo de ello.

Por otro lado, una estrategia proactiva bien orientada puede ayudar a evitar escándalos, y mitigar la necesidad de respuestas ad hoc. El Cuadro 17.6 muestra un ejemplo de una hoja de ruta para el desarrollo de tal estrategia.

Los funcionarios encargados de desarrollar e implementar esta estrategia deben tener en cuenta las condiciones reales de la sociedad y de las instituciones, para no diluir esfuerzos y encaminarlos de forma realista. Incluso el término “lucha contra la corrupción” debe aplicarse con cautela, especialmente en situaciones donde los funcionarios pueden percibir la corrupción como esencial para su subsistencia, o incluso para sus actividades

profesionales legales; por ejemplo, los oficiales de abastecimiento son bien conocidos por el uso de trueques y de acuerdos informales (a menudo animados por los jefes) cuando el sistema de abastecimiento formal es incapaz de proporcionar piezas cruciales de modo puntual. Atacar esos acuerdos sin mejorar el sistema que los hace necesarios será considerado por muchos funcionarios como contraproducente, en el mejor de los casos, y hostil en el peor.

Cuadro 17.4. Fomento de la Integridad – El Ejemplo Polaco

Según el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, en 2005 Polonia era el país más corrupto en la Unión Europea. En ese tiempo, los esfuerzos de lucha contra la corrupción del Ministerio de Defensa Nacional fueron bastante ineficaces, como lo fueron en el conjunto de la administración polaca. En el lado positivo, muchas instituciones participaron en la lucha contra la corrupción en la defensa; en el lado negativo, las actividades de lucha contra la corrupción de estas instituciones eran completamente descoordinadas. Se descubrieron muchos planes de corrupción, unos pocos oficiales y civiles fueron acusados y se preparó un informe especial sobre la corrupción en defensa para el ministro. Pero a pesar del informe, el conocimiento de los planes de corrupción no se utilizó para llevar a cabo cambios sistemáticos. No había ningún enfoque en el ministerio sobre la prevención de la corrupción, no se creó ninguna política de lucha contra la corrupción, y no había ningún programa para el fomento de la integridad. En este ambiente, las medidas contra la corrupción eran ineficaces.

No fue ninguna sorpresa que la corrupción fuera un punto importante en las campañas electorales presidenciales y parlamentarias en 2005. Tras esas elecciones, el Ministerio de Defensa Nacional presentó un plan de lucha contra la corrupción. Este fue llevado a cabo con el apoyo del ministro, quien nombró a un experto, de dentro de la organización, en la lucha contra la corrupción para el desarrollo y la implementación del plan. El Departamento de Procedimientos Anticorrupción, que informaba directamente al Ministro, fue creado en 2006 como un nuevo organismo, con la misión de mejorar los procedimientos para la integridad y crear políticas anticorrupción. Se contrató a cuatro civiles, todos de fuera del sector de la defensa y de la industria con el fin de descartar cualquier posible conflicto de intereses. La mayoría de ellos tenían antecedentes de lucha contra la corrupción, procedentes de ONG,s, la administración local o el poder judicial. La idea principal de su creación fue asegurar más firmemente las tareas contra la corrupción en la estructura del ministerio.

Empezando con reformas prácticas, el departamento decidió hacer frente a la corrupción desde arriba, desde el punto donde las posibles pérdidas para la sociedad fueran las mayores. El objetivo fue mostrar las reformas como serias y fiables. Para definir nuestras prioridades llevamos a cabo una breve evaluación del riesgo para determinar el área con mayor riesgo de corrupción, con énfasis en las fuertes pérdidas económicas potenciales y en la implicación de funcionarios de alto nivel. Como resultado, consideramos la adquisición pública de equipos militares como el asunto más importante a abordar. Fue menos transparente que la adquisición pública normal, consumió una parte significativa del presupuesto (c. 20%, más de 1M/año) e implicó la gestión del nivel superior del ministerio de defensa.

La reforma del sistema de adquisición comprendió varios elementos, incluyendo:

- Aumentar la transparencia, poniendo la información sobre las adquisiciones previstas, en marcha, y acabadas, en la web;
- Ampliar el uso de subastas electrónicas;
- Mejorar la garantía de calidad, incluyendo pruebas adicionales de los vehículos blindados Rosomak, cuya resistencia balística no había sido adecuadamente probada previamente durante el proceso de adquisición;
- Prevenir conflictos de intereses de los miembros del comité de licitación mediante normas adicionales;
- Promover una mayor competencia mediante la limitación de los procedimientos de oferta única a los casos bien justificados;
- Auditoría preliminar por el departamento de los documentos de adquisiciones clave, como los requisitos técnicos, las condiciones de la oferta, los procedimientos de evaluación de las ofertas, y los borradores de los contratos.

Además, se desarrolló un nuevo código de conducta para el personal militar y civil en las relaciones con la industria de defensa, conteniendo principios de sentido común generales y detalladas normativas, como una política de “no regalos” y una política de no cooperación o participación en eventos patrocinados por la industria.

La oficina comenzó también la cooperación con Transparencia Internacional (Reino Unido), introduciendo algunos elementos de los Pactos de Integridad de la Defensa (que introducen la supervisión junto a la revisión independiente de especificaciones de los equipos y de los contratos) en la licitación para la adquisición de aviones reactores VIP.

Como resultado de estas reformas, hoy el Ministerio de Defensa compra equipos de mejor calidad por menos dinero. Las adquisiciones se preparan mejor en general, y más enfocadas a la compra de capacidades y no sólo de bienes. Las lecciones aprendidas de Polonia son aplicables a otros países, y nos encontramos con que incluso pequeños cambios en puntos clave pueden tener un impacto importante. El fomento de la integridad y la reducción del riesgo de corrupción no son tareas insalvables si se abordan de manera coherente.

Esto sugiere un enfoque de tres niveles. El primer nivel aborda lo que el investigador británico James Sherr ha llamado (en el caso de Ucrania) el “objetivo realista y urgente: crear un estado de cosas donde la corrupción sea una cuestión de elección, más que una necesidad de vida.”⁴ Esto debe combinarse con medidas que protejan al personal moderno de sufrir presiones para que se una a las “pirámides de corrupción” donde se les obliga a entrar en planes corruptos, y a pasar una parte de sus ganancias a los altos funcionarios. El segundo nivel busca modernizar los procedimientos y mejorar la gestión y la gobernanza. Centrarse en *mejorar* la capacidad más que en *luchar contra* la corrupción puede ayudar a construir puentes con los profesionales del *establishment* de defensa.

⁴ James Sherr, “Ukraine and NATO: Today Realism, Tomorrow Membership?” *Dzerkalo Tyzhnia* #42 (570) (29 Octubre–4 Noviembre 2005).

Cuando los funcionarios de defensa puedan vivir y trabajar eficazmente sin corrupción, apoyarán voluntariamente el tercer nivel: una campaña de lucha contra la corrupción.

El hecho de que la corrupción exista prácticamente en todas partes verdaderamente condena a los ministerios de defensa al mismo nivel de corrupción que el resto de la sociedad. Incluso en países con una corrupción endémica, factores como el aumento de las expectativas del pueblo, y el aumento del control público, pueden unirse a los valores orientados a la misión del *establishment* de defensa, para crear una isla de integridad.

Cuadro 17.5. Reaccionando al Escándalo – El Ejemplo Peruano

En respuesta a la insurgencia interna, el Servicio de Inteligencia del Perú aumentó considerablemente durante los 90. Pero el servicio fue empleado también para mantener un estrecho control de la oposición política al gobierno del presidente Alberto Fujimori. Oficialmente un asesor presidencial, Vladimiro Montesinos, era el jefe auténtico del Servicio de Inteligencia, y de hecho controlaba las instituciones de la defensa nacional, informando solo al presidente. Bajo su dirección, el Servicio de Inteligencia sobornó y chantajeó a importantes figuras públicas, proporcionó armas a las guerrillas colombianas, e incluso aceptó grandes sumas de dinero de los traficantes de drogas. En el año 2000, Montesinos fue grabado sobornando a un funcionario, lo que condujo a su destitución y, en noviembre de 2000, a la dimisión del Presidente Fujimori.

Se estableció un gobierno provisional y, en los pocos meses anteriores a la elección del nuevo gobierno, inició una serie de medidas destinadas a recuperar el control civil sobre el *establishment* de la seguridad. El Servicio de Inteligencia y el Ministerio de Defensa fueron reorganizados, sus presupuestos reducidos y se dio al Congreso un mayor control sobre ambos. Altos funcionarios de la seguridad fueron procesados por corrupción y violaciones de los derechos humanos durante la guerra interna, así como por corrupción en las adquisiciones de armas durante la guerra fronteriza de 1995 con Ecuador. Algunos oficiales militares retirados y expertos en seguridad ayudaron en este proceso de reforma, que fue profundizado por la administración elegida en julio de 2001. El Servicio de Inteligencia Nacional fue reformado varias veces en los años siguientes, reduciendo considerablemente sus actividades, y se reforzó el control del Congreso a través de la Comisión de Defensa y la Comisión de Inteligencia. Para mejorar la confidencialidad, a partir de 2006 la pertenencia a la Comisión de Inteligencia se estableció en un mandato completo del Congreso de cinco años, en lugar de ser renovado anualmente, como otras comisiones del Congreso.

En general, estas acciones fueron bien recibidas por el público y ayudaron a restablecer la confianza. Dentro de las instituciones de seguridad, sin embargo, se percibió como un “castigo colectivo” por el comportamiento indebido de antiguos dirigentes. Así, las instituciones de seguridad nacional se han hecho más transparentes, pero con una significativa pérdida de eficacia. Este ha sido un factor en el resurgir de la actividad terrorista y una percepción general de vulnerabilidad ante un Chile mejor armado.

Fuente: Dr. Jorge Ortiz, Instituto Peruano de Economía y Política.

Paradójicamente, la mayoría de las sociedades, incluso las corruptas, consideran la integridad en las fuerzas armadas y en el servicio civil de defensa una cuestión de orgullo y respeto nacional. Irónicamente, los regímenes autoritarios pueden encontrar esta situación incómoda, ya que la corrupción es con frecuencia un medio de vincular la jefatura del sector de la defensa y la seguridad al régimen, y de asegurar así su apoyo contra el pueblo, si fuera necesario. Así, la gobernanza democrática ayuda a fomentar la integridad en la defensa, y la integridad en la defensa ayuda a promover la democracia. Un gobierno inteligente trabajará con esta positiva y fortalecida dinámica, y se beneficiará mutuamente con ella.

Cuadro 17.6. Hoja de Ruta para las Reformas para la Integridad

La siguiente hoja de ruta sobre las reformas para la integridad en la defensa se basa en la experiencia polaca.

En primer lugar, llevar a cabo una autoevaluación de los riesgos de corrupción para determinar los asuntos que necesitan reforma. La OTAN ofrece una herramienta, el Cuestionario de Autoevaluación de la Integridad, y puede también aportar experiencia sobre el asunto. Después de evaluar las áreas de corrupción, determinar las prioridades para abordarlas. Las reformas fiables deben comenzar desde arriba, donde el riesgo de alta corrupción se cruza con fuertes pérdidas potenciales y con altos funcionarios. A continuación, preparar la estrategia, que debe establecer prioridades, identificar puntos clave para el cambio y establecer un plan de acción, el presupuesto y el personal necesario.

El plan de acción debe ser implementado por personal a tiempo completo nombrado para este trabajo. Esto significa funcionarios para los que la prevención de la corrupción y el fomento de la integridad sean las tareas principales de la descripción de su trabajo. Implicar a gente nueva de fuera del *establishment* de la defensa y de la industria de defensa puede proteger contra conflictos de intereses.

En la preparación de las reformas, concentrarse en cambios sustanciales. Esto significa cambiar primero la ley y los procedimientos, y hacer cambios de personal después. Los cambios sustanciales son más duraderos.

Cooperar con las instituciones de lucha contra la corrupción, dentro y fuera de defensa. Las agencias de imposición de la ley pueden compartir conocimientos sobre nuevas estrategias de corrupción, y las organizaciones de la sociedad civil pueden ser una excelente fuente de asesoramiento. Entrenar al staff y formar al personal de defensa. La OTAN ofrece una herramienta, concretamente el módulo de formación sobre el fomento de la integridad en defensa. En la búsqueda de soluciones, aprender de las buenas prácticas de otros países e instituciones.

Cuando comiences tu trabajo, habrá muchas exigencias de tratar asuntos concretos. Los limitados recursos no permitirán tratar con todos ellos eficazmente. Concentrarse en las prioridades. Y ser constante en tus actividades: supervisar la aplicación de las nuevas reglas de forma exhaustiva y durante un período prolongado de tiempo.

Por último, utilizar los momentos de alta voluntad política para introducir reformas sustanciales. Estas pueden ser implementadas en períodos de menor voluntad política. E incluso cuando no exista la voluntad política, continuarán algunas de las reformas.

Capítulo 18

Papel de los Parlamentos y de las Auditorías

Como representantes directos de la opinión pública, los parlamentos son la principal fuente de legitimidad democrática. Son los responsables de establecer el marco legislativo en el que operan el gobierno y la sociedad operan, y desempeñan el papel central en la supervisión de las actividades del ejecutivo (en particular, los ministerios de defensa y las fuerzas armadas), así como de la industria de defensa y de los contratistas de seguridad privada. Las comisiones parlamentarias deben contar con las facultades suficientes para examinar el presupuesto, las decisiones sobre las adquisiciones y el personal en el contexto de las políticas de seguridad nacional, y las prioridades. Para ejercer sus competencias eficazmente necesitan tener suficiente acceso a la información, y la capacidad de personal para analizarla con eficacia. En muchos países, los parlamentos tienen oficinas de auditoría adjuntas. Éstas tienen un papel importante en el desarrollo de las investigaciones detalladas de los gastos del gobierno y en sacar a la luz las negligencias.

Este capítulo contemplará los diversos mecanismos y asuntos del papel del parlamento a la luz del plan anticorrupción para el fomento de la integridad, aumentando la transparencia y mejorando la fiscalización.

Comités Parlamentarios

Los comités son quienes llevan la carga de los parlamentos. Mientras los asuntos políticos importantes o los escándalos se pueden discutir en las cámaras en sesión plenaria, es en formato de comité donde los parlamentarios escuchan más frecuentemente el testimonio de los funcionarios de defensa, debaten temas, dirigen investigaciones o encargan informes. La mayoría de los parlamentos dispone de un comité que tiene la responsabilidad principal en cuestiones de defensa, combinado frecuentemente con asuntos más amplios de seguridad nacional. No obstante, diversos aspectos de temas complicados como la defensa se cruzan constantemente en un número de comités; por ejemplo, finanzas, política exterior, derechos humanos y supervisión de la inteligencia.

Las áreas de actividad del comité de seguridad y defensa incluyen:

- Desarrollo de la legislación para el sector de la defensa y la seguridad;
- Asesoramiento sobre presupuestos y control de los gastos;
- Revisión de la política de defensa y de la estrategia de seguridad del gobierno;
- Consultas sobre los compromisos internacionales y los tratados a ratificar por el parlamento;
- Asesorar al parlamento sobre el uso de la fuerza y el despliegue de tropas en el extranjero;

- Revisión de los contratos públicos de defensa;
- Revisión de altos cargos; y
- Control de la política de personal y de los derechos humanos.

Para que los comités sean eficaces en el ejercicio de su papel de supervisión, se deben cumplir tres requisitos. En primer lugar, deben disponer de la *autoridad* necesaria, claramente delineada en la legislación. Ello incluye generalmente la facultad de:

- Celebrar audiencias o consultas, en las que ministros, otros altos funcionarios, funcionarios militares o civiles y expertos pueden ser citados para responder a cuestiones o para testificar;
- Solicitar documentos al ejecutivo;
- Examinar la transparencia y la eficiencia del gasto público, y solicitar a las autoridades competentes la realización de auditorías cuando sea necesario;
- Examinar peticiones y quejas de personal militar y civil relativas al sector de la defensa y la seguridad; y
- Visitar e inspeccionar bases y otras instalaciones, incluyendo las tropas desplegadas en el extranjero.

En segundo lugar, el comité debe tener la *capacidad* para llevar a cabo adecuadamente sus responsabilidades, en términos de personal, presupuesto adecuado, acceso a la información y la capacidad de citar (y pagar) a expertos externos. Las capacidades profesionales de los miembros del comité también son importantes; deben tener la formación, experiencia y conocimientos adecuados, complementados periódicamente con entrenamiento y formación adicional.

Lo último pero no lo menos importante es la *actitud* de los miembros del comité para mantener la fiscalización del gobierno, y buscando el bien común de manera no partidista. Celebrar reuniones cerradas, sin medios ni público, puede ser una manera de evitar las presiones partidistas. Reuniones o seminarios extraoficiales informales son también una excelente herramienta para la creación de una perspectiva común y más allá de las políticas partidistas. El elemento más influyente, no obstante, es la actitud y el liderazgo del presidente de la comisión.

Una fuerte actitud proactiva, también puede ayudar a garantizar que el comité ejerza un *control preventivo*. Una inversión de tiempo en visitas, audiencias y auditorías programadas y por sorpresa, ahorrará un considerable tiempo y energía que de lo contrario se utilizaría reactivamente para abordar los problemas después que hayan surgido.

Auditorías

Además del personal profesional del comité, los parlamentos tienen frecuentemente acceso a información y análisis de auditoras independientes. Estas son a menudo adjuntas a la asamblea legislativa, bien directamente, como la Oficina de Presupuesto del Congreso de EEUU, o bien a través de responsabilidades e interrelaciones estatutarias espe-

cíficas, como la Oficina Auditora Nacional del Reino Unido. Cuando se trabaja con eficacia, estas oficinas proporcionan al parlamento un medio para evaluar el rendimiento pasado y actual del ejecutivo. Los actos concretos de las oficinas auditoras pueden incluir:

- Auditorías de los estados de cuentas de todos los departamentos del gobierno central y de las agencias ejecutivas;
- Apoyo a las deliberaciones del presupuesto mediante el desarrollo de previsiones del presupuesto, análisis de las propuestas de presupuesto del ejecutivo, validación independiente de las estimaciones de costos, y presentación de opciones y escenarios de presupuestos alternativos;
- Análisis de temas concretos de las políticas y los programas relacionados con los presupuestos y las finanzas;
- Proporcionar un medio para que los informantes y el público presenten las denuncias, e investigar estas acusaciones, y
- Ayudar a los departamentos a mejorar el valor del dinero que entregan, mediante auditorías y la difusión de buenas prácticas.

Todos estos esfuerzos dependen de la capacidad de precisar los costos unitarios y las tareas. Además de un enfoque contable o legalista, también es útil un enfoque sobre la “fiscalización política,” ya que ayuda a enlazar los recursos, los trabajos y los resultados deseados. Esto se facilita, y se aumenta el valor de los resultados de las auditorías, cuando sus trabajos están ligados a un Sistema de Planeamiento, Programación, Gestión del Presupuesto, y Evaluación (PPBES). En este caso, la auditoría debe poner especial atención a la programación, que rige las decisiones sobre la asignación de los recursos y la evaluación de programas a medio plazo. En muchos países la evaluación sigue siendo una función poco desarrollada; no sorprende, dada su intensidad del trabajo y su sensibilidad política.

Empezar por el Nivel Superior: Riesgos de Corrupción y Remedios para Parlamentarios

En la reducción de la corrupción deben jugar los diputados, estableciendo normas y estándares de transparencia, manteniendo fiscalizable al gobierno para los adecuados procesos de tomas de decisiones, y escrutando sus auditorías. Sin embargo, como en cualquier área donde haya grandes desembolsos, son tentados para que influyan en esas decisiones, y alguna vez lo hacen en beneficio personal o para las arcas de su partido. A este respecto, la corrupción en los contratos de defensa está cada vez más en el candelero. No obstante, no hay indicios de que el campo de la defensa sea más propenso a la corrupción que, digamos, el de los contratos en la construcción e infraestructuras. De hecho, en el más amplio sector de la seguridad la corrupción acosa a los servicios de policía y aduanas mucho más que a la defensa, aunque esta es con frecuencia una corrupción mínima, en los niveles bajos, que se da muy por debajo del nivel del parlamento.

Cuadro 18.1. Papel de la Oficina Auditora Nacional del Reino Unido

La Oficina Auditora Nacional (NAO), liderada por el Interventor y Auditor General, centra sus esfuerzos en tres áreas: garantizar una buena relación calidad-precio; apoyar al parlamento; y ofrecer directrices sobre buenas prácticas.

Relación Calidad-Precio

Bajo el Acta de Auditoría Nacional de 1983, la NAO puede examinar e informar sobre la economía del gasto público. Su trabajo sobre la relación calidad-precio se fija en cómo los departamentos del gobierno y otros organismos públicos han gastado sus recursos con eficacia y eficientemente para lograr los resultados previstos. El alcance de este trabajo cubre una amplia gama de temas, desde el funcionamiento del sistema de justicia penal a los principales proyectos de adquisición del Ministerio de Defensa, de la mejora de las habilidades comerciales para los proyectos de gobierno a mejorar la contratación de mantenimiento de una autopista. La NAO presenta alrededor de 60 informes al año. Todos están basados en la evidencia y extraídos de un análisis riguroso, así como en fuertes facultades legales que le dan acceso a los documentos pertinentes.

Apoyo al Parlamento

El jefe de la NAO es un oficial, estipulado en los estatutos, de la Cámara de los Comunes, y los resultados de su trabajo se presentan al Parlamento por orden de dicha Cámara. Actúa en nombre del parlamento y de los contribuyentes para mantener al gobierno fiscalizable por el uso de dinero público, y para ayudar a los servicios públicos a mejorar su rendimiento. Desde el año 2000 ha examinado regularmente los supuestos clave en los que se apoyan los pronósticos del gobierno sobre las finanzas públicas, para verificar su racionalidad, informando de los resultados junto a los informes del gobierno. En 2007/08, publicó 60 informes principales al parlamento, y auditó más de 460 cuentas. Comenzando con el ciclo 2008–2009, se realizarán la auditorias empleando las Normas Internacionales de Información Financiera.

La NAO apoya al Comité de Cuentas Públicas (PAC), a otros comités seleccionados de ambas Cámaras, y a miembros individuales en sus escrutinios del gasto público y de la prestación de servicios. La NAO ha proporcionado 17 Comités Selectos con una amplia gama de apoyo, y recientemente ha comenzado a producir informes de rendimiento para ayudar a la supervisión anual de los Comités Selectos del rendimiento de los departamentos. También se encarga de una compleja y amplia gama de consultas de los miembros del Parlamento.

Buena Práctica

La NAO produce información técnica, orientación y material de buenas prácticas que puede ser utilizado por otros, particularmente aquellos en organizaciones del sector público.

Temas de Defensa

El trabajo de la NAO en esta área incluye la auditoría financiera de este complejo departamento, que posee aproximadamente 90 mil millones de libras en activos fijos y gestiona un presupuesto anual de casi £ 34 mil millones. La NAO también realiza informes evaluando la relación calidad-precio del gasto del Ministerio de Defensa. Este cubre la capacidad del departamento para apoyar las operaciones actuales, así como el mantenimiento y desarrollo de las capacidades militares para satisfacer las necesidades futuras. La NAO se centra en aspectos de eficacia operativa, apoyo para el personal de las fuerzas armadas, adquisiciones de equipo importante, e in-

fraestructura de apoyo, como la del Estamento de Defensa, y los programas de cambios comerciales. Los informes recientes han analizado la flota de helicópteros Chinook, Hércules C-130s, los acuerdos de logística para reactores rápidos, el reclutamiento y la retención, el uso de fuerzas de reserva y la infraestructura de información de defensa.

Fuente (adaptado de): National Audit Office, www.nao.org.uk.

No obstante, el sector de defensa tiene ciertamente sus propios riesgos de corrupción. El círculo de quienes toman las decisiones y de las partes interesadas es generalmente más pequeño y opera en secreto, su área de trabajo es menos extensa y, sobre todo, el departamento de defensa es el único comprador y el número de proveedores cualificados es limitado. Los complejos contratos de defensa con numerosos subcontratistas dificultan una contabilidad apropiada, y los departamentos de adquisiciones prefieren tratar con un puñado de proveedores de confianza. En este contexto, los parlamentarios presionan por los intereses económicos de sus electores, y pueden echar una mano en la obtención de aplazamientos de la llamada a filas o de buenos destinos para sus protegidos. En este sentido, hay una delgada línea entre la ayuda legítima a los electores y el ejercicio de influencia indebida.

No hay límite a la inventiva humana y del cálculo del riesgo para encontrar modos de influir en los procesos de adquisición sin estar en total conflicto con la ley. La corrupción puede tomar la forma de mordidas en pagos contractuales (injustificadamente altos), autodenominadas comisiones por los servicios prestados, favores fuera del contrato como viajes de vacaciones para miembros de la familia, u otros servicios o pagos descaradamente bajo cuerda. La corrupción a gran escala para influir en la decisión de individuos influyentes generalmente tiene lugar a través de agentes u otros intermediarios, evitando el contacto directo entre el proveedor y el comprador, dificultando así el seguimiento de los pagos a través del sistema bancario.¹ Esto subraya la importancia de una legislación clara sobre lo que está permitido, lo que no está permitido y dónde los funcionarios deben trazar la línea en sus contactos con los proveedores. Se debe establecer un límite del valor de los regalos que los funcionarios y los parlamentarios están autorizados a aceptar. Los parlamentarios deben ver para ello si las reglas o códigos de conducta están firmemente impuestos y respetados, y aplicarlos también a ellos mismos. Deben evitar cualquier indicio de conducta inapropiada o, por ejemplo, no entrar en contacto con agentes comerciales o visitar fábricas de su propiedad, sino hacerlo solo en compañía de sus colegas del comité de defensa.

En 2007 el senador demócrata de Montana, Jon Tester, incluso dio el paso innovador de publicar su programa diario en la web. Esta acción pone de relieve el remedio para los riesgos: máxima transparencia del modo en que los parlamentarios realizan sus trabajos y declaran sus intereses. Los parlamentarios, individualmente, deben declarar sus bienes e intereses antes de ocupar su cargo y hacer lo mismo algunos años después de aban-

¹ "The Etiquette of Bribery: How to Grease a Palm," *The Economist*, 23 Diciembre 2006.

donarlo. Debe haber una prohibición de aportaciones anónimas para ellos y para las finanzas de sus partidos. Estas medidas son también en su interés personal, protegiéndoles de incorrectas acusaciones de fraude y aumentando la confianza del público en su trabajo. A este respecto, el Código Internacional de Conducta para Funcionarios Públicos de la ONU proporciona una base útil para la elaboración de normas, en particular la sección II sobre conflictos de intereses e inhabilitación, y la sección III sobre declaración de bienes. Tal declaración es de particular importancia en las asambleas legislativas que no se consideran de tiempo completo y donde los miembros pueden, por tanto, aceptar otros trabajos remunerados. Por ejemplo, en la Cámara Británica de los Lores 139 de los 743 miembros han cobrado servicios de asesoramiento y figuran en las hojas de salarios de las empresas.

Papel del Parlamento Garantizando la Transparencia de Defensa

Los parlamentos juegan un importante papel en garantizar la transparencia del Departamento de Defensa, y tienen una serie de instrumentos a su disposición para hacerlo. Sus miembros pueden hacer preguntas orales o escritas y seguir mientras las respuestas no sean satisfactorias. Una poderosa herramienta para lograr transparencia es la organización de audiencias con los proveedores en liza, si es necesario a puerta cerrada para proteger secretos comerciales. Más teatral, pero que también emplea tiempo, es una investigación parlamentaria cuyo objetivo sea la investigación y la atribución de responsabilidades. Pocos ministros o secretarios de estado sobreviven a tal prueba, porque la batalla política continúa en la investigación y los miembros de la oposición sacan sus cuchillos para demostrar la incompetencia del gobierno. Al mismo tiempo, las investigaciones parlamentarias a menudo se debilitan por la inexperiencia de sus miembros en un interrogatorio legal. Son elegidos por su visión política, no por sus habilidades de investigación.

Las herramientas de investigación son importantes, pero los mejores remedios a la corrupción son los procedimientos regulares y ceñirse a ellos: examen cuidadoso, línea por línea del presupuesto de defensa, buscando el costo del ciclo de vida de las nuevas adquisiciones, y combinar la revisión con informes de la oficina auditora para determinar si los desembolsos financieros se usan para los fines indicados. Obviamente, sin embargo, estos procedimientos sólo funcionan bien si el parlamento cuenta con el suficiente personal cualificado para análisis en profundidad. Mientras haya una Oficina Auditora independiente, servirá también como un elemento disuasorio para la mala praxis, en tanto que las malversaciones probablemente saldrán a la luz en sus informes.

En el área de la adquisición, se requerirá del Ministerio de Defensa que aporte información al parlamento sobre las necesidades militares, las alternativas para cumplirlas, la lista de proveedores potenciales y los argumentos para las decisiones finales de adquisición. Por ejemplo, en Bélgica y Holanda el Ministro de Defensa tiene que seguir un procedimiento prescrito en primera instancia, incluyendo la demanda de un sistema de armas en un programa de 10 años y posteriormente explicarla, después estudiar las alternativas, informar sobre las negociaciones y los aspectos de la coproducción y la compensación (gestionados por el ministerio de asuntos económicos), y finalmente tomar la deci-

sión. Para apoyar tales deliberaciones, en 1996 Bélgica estableció un comité *ad hoc* de la Cámara de Representantes para las compras militares. En los Países Bajos, el Ministerio de Defensa debe seguir la costumbre de que el parlamento tenga tiempo suficiente para estudiar los contratos superiores a 50 millones de euros antes de firmar el contrato (ver cuadro 18.2). El resultado normal es una luz verde del Comité de Defensa, pero los miembros tienen derecho a poner el tema en la agenda de la Cámara Segunda para la discusión plenaria y el voto. En Alemania, un procedimiento similar de un mayor escrutinio comienza en el nivel de 25 millones de euros.

Cuadro 18.2. Modelo de Secuencia de Supervisión de la Adquisición de Defensa

El siguiente modelo de secuencia de supervisión de adquisición se basa en la práctica parlamentaria en los Países Bajos.

Necesidad

El Ministerio de Defensa informa al parlamento de la necesidad operativa general. Esto incluye el tipo de equipamiento, una estimación de los números necesitados y el volumen de fondos reservados para la adquisición. Los parlamentarios generalmente centran su atención en la parte del presupuesto general que absorberán los nuevos planes, y plantean preguntas sobre la compatibilidad con otras necesidades prioritarias. La adquisición sólo puede seguir adelante si el comité parlamentario de defensa aprueba la solicitud, o como mínimo apunta conformidad con la fórmula "la comisión toma nota del documento presentado."

Estudios Preparatorios

Los requisitos operativos se traducen en especificaciones técnicas. Se explora el mercado y se elabora una lista exhaustiva de todos los posibles proveedores. Si el producto no está disponible ahora o en el futuro inmediato, los planes se elaboran para una fase de desarrollo en cooperación con la industria y otros países interesados. Se establece una estrategia de adquisición, así como un calendario de producción y entrega.

Evaluación

Se trata de un estudio exhaustivo de la información proporcionada por los proveedores interesados. ¿Son capaces de cumplir todas las especificaciones o sugieren formas alternativas de cumplimiento de los requisitos? ¿Está el equipo en uso por otras fuerzas, y cuáles son sus experiencias en cuanto al rendimiento? ¿Cuáles son las posibilidades de coproducción y compensación (offsets)? Este estudio debe llevar a una lista corta de productos alternativos. La información debe ser objeto de debate en el comité parlamentario competente, y preferentemente hacerse pública.

Adquisición

Supone una recomendación final y los preparativos para la adquisición, basada en ofertas negociadas, posiblemente complementadas con pruebas de campo. La dirección de armamentos aplica una serie de criterios al llegar a su recomendación final. Suponiendo que haya varias alternativas que satisfagan los requisitos militares, puede haber otros factores a considerar: por ejemplo, los costes del ciclo de vida, la progresión en eficacia militar y la seguridad. Los acuerdos de compensación o coproducción son también con frecuencia una cuestión; los parlamentarios quieren estar seguros de que la industria nacional participará adecuadamente, y normalmente exigen una compensación del cien por cien por cada dólar o euro de defensa invertido en el extranjero.

El papel del parlamento en cada una de estas fases es diferente, dependiendo del valor monetario. En los Países Bajos, los contratos por debajo de 5 millones de euros se dejan al servicio de las fuerzas armadas de que se trate. Los proyectos hasta 25 millones de euros deben ser incluidos por el Jefe del Estado Mayor de la Defensa en el total de defensa, y comunicado al parlamento. Entre 25 y 100 millones la solicitud tiene que ser aprobada por el comité parlamentario al principio del ciclo, pero la posterior ejecución es asignada al servicio afectado, a menos que el proyecto haya sido calificado como políticamente sensible. Los proyectos de mayor valor necesitan aprobación parlamentaria antes de la firma. Las decisiones relativas a su implementación sólo pueden tomarse por el Secretario de Estado (viceministro) responsable del equipo. Los contratos superiores a 250 millones de euros necesitan la aprobación del gabinete al completo y del parlamento.

Fuente: Willem F. van Eekelen, The Parliamentary Dimension of Defence Procurement: Requirements, Production, Cooperation and Acquisition, Occasional Paper No. 5 (Ginebra: DCAF, 2005).

Aliados: Medios, ONG,s, Organizaciones Internacionales, Profesionales de Defensa

Uno de los retos de los parlamentos es centrarse con eficacia en los recursos, a menudo enormes, a su disposición, a la luz del limitado tiempo real de que disponen los parlamentarios. Los medios de comunicación son una fuente de inspiración; muchas de las horas en cuestión en los parlamentos occidentales están a expensas de las historias sobre escándalos o de las actuaciones ineficaces del gobierno, en los periódicos de la mañana. Una prensa activa e inquisitiva es un requisito para una democracia eficaz que aún confía demasiado en noticias que, difundidas a través de los medios, tienen el inconveniente de promover respuestas reactivas a escándalos, y politización. En ocasiones los parlamentarios emplearían mejor sus recursos si se distanciaran algo de la agitación de corta vida media y se centraran en los objetivos políticos a largo plazo. Asimismo, las instituciones internacionales, como la PNUD, deben considerar la necesidad de un equilibrio en su financiación del periodismo de investigación. Aunque bueno en general, el periodismo de investigación puede contribuir a un clima acusatorio inútil. Los medios de comunicación deben observar un código de conducta propio.

Los parlamentos también tienen aliados en la comunidad no gubernamental. La mayoría de los países tienen un exceso de organizaciones cívicas centradas en la lucha contra la corrupción a nivel nacional o local. El objetivo es llevarlas a unas relaciones constructivas con el parlamento, en lugar de sólo acusatorias. A nivel internacional, un aliado clave en la lucha contra la corrupción es Transparencia Internacional, que se creó hace quince años y publica anualmente el Índice de Pagadores de Sobornos, el Barómetro de Corrupción Global, y el Índice de Percepción de la Corrupción. Ese “nombramiento y puesta en vergüenza” de culpables, individuos, empresas o países enteros, ha tenido cierto impacto, particularmente en los parlamentos occidentales. Transparencia Internacional, a través de su red de sucursales nacionales, también puede ayudar a movilizar a las organizaciones

no gubernamentales nacionales para que participen constructivamente en los esfuerzos parlamentarios contra la corrupción.

Un jugador importante en la ayuda a los parlamentos para aumentar la capacidad de control es el centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF), una Fundación Internacional formada por el gobierno de Suiza en el año 2000. DCAF identifica y promueve las mejores prácticas en la gobernanza del sector de la seguridad a nivel nacional e internacional. Trabaja estrechamente con otras instituciones internacionales para proporcionar apoyo de asesoramiento en el país y programas de asistencia práctica que fomentan la integridad, la transparencia y la fiscalización. Esto se lleva a cabo con frecuencia en combinación con diversas asambleas parlamentarias, como la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y la Asamblea Parlamentaria de la OTAN, así como con otras instituciones internacionales que buscan promover las mejores prácticas en la gobernanza del sector de la seguridad.

La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa ha sido particularmente activa en el apoyo a la supervisión del sector de la defensa y la seguridad. En 2005, en respuesta a las medidas adoptadas para combatir el terrorismo, desarrolló un conjunto de recomendaciones detalladas relativas a la supervisión en las áreas de inteligencia, policía, control de fronteras, defensa y “seguridad nacional y democracia.” Éstas subrayaban la necesidad de:

- Una clara y adecuada legislación que regule las actividades del sector seguridad y defensa, con una clara distinción entre los servicios de seguridad e inteligencia por un lado y las agencias de imposición de la ley por el otro;
- Que las fuerzas armadas permanezcan centradas en la seguridad nacional, sin diluirse en tareas auxiliares, excepto en circunstancias excepcionales;
- El funcionamiento de comités especializados, con la supervisión de los servicios de inteligencia, y unos presupuestos como un mínimo requisito previo;
- El control parlamentario de las medidas excepcionales, que no debe obstaculizar seriamente el ejercicio de los derechos constitucionales fundamentales.

La resolución también reconocía la creciente importancia de la cooperación internacional y de las misiones de paz, y destacó que “no se debe permitir que esto tenga un efecto adverso sobre el papel del parlamento en el proceso de toma de decisiones.” También se hacía eco de que la transparencia diferida (desclasificación de material confidencial tras un período de tiempo establecido por la ley) ayudaría a gestionar el equilibrio entre la confidencialidad y la fiscalización.²

Una gran aliada de la lucha contra la corrupción entre las organizaciones intergubernamentales es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Formada por 30 países industrializados, la OCDE elaboró un Tratado contra la Corrupción en 1977 que a fecha de hoy ha sido adoptado por 38 países. Dispone también de un

² *Democratic Oversight of the Security Sector in Member States*, Recommendation 1713 (Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 2005), <http://assembly.coe.int/>.

Grupo de Trabajo sobre el Soborno, presidido por el profesor suizo Mark Pieth. Un número de países de la OCDE ha implementado leyes contra la corrupción basadas en este Tratado, con resultados importantes. Por ejemplo, Alemania adoptó una ley contra la corrupción en 1999 y ha continuado con fuerza. La compañía de electrónica Siemens fue procesada por el pago de 1,3 mil millones de euros en sobornos en más de cincuenta países, incluyendo un pago personal al presidente nigeriano Sani Abacha. En diciembre de 2008 la investigación sobre las "Schwarze Kassen" [cuentas ocultas] de Siemens terminó con una multa de 395 millones de euros. El Tratado de la OCDE también facilitó acciones complementarias en otros países. Una investigación similar en los Estados Unidos condujo a una multa de 800 millones de dólares, y en 2004 Italia prohibió a Siemens hacer negocios con entidades públicas durante un año.

Por último, los profesionales de la defensa pueden ser un poderoso aliado nacional para apoyar un control parlamentario eficaz. El personal de la defensa no engañará fácilmente sobre la calidad y durabilidad de los equipos que se están adquiriendo, porque esto podría convertirse en un asunto de vida o muerte para sus colegas operativos. Es más, los procedimientos de autorización y contabilidad han sido regulados cuidadosamente, a menudo con un desesperante detalle y que requieren las firmas en todos los niveles del proceso de adquisición. La mayoría de los departamentos de defensa disponen de una oficina especial para controlar los posibles fraudes en este proceso. Esas oficinas necesitan una posición independiente fuera de la línea de mando, y vinculada al personal del inspector general. El inspector general debe tener un fuerte vínculo con el parlamento, que debe ser consultado sobre su nombramiento.

Control de la Industria de Defensa y de la Exportación de Armamento

Los parlamentos son con frecuencia mucho más estrictos en la supervisión de la adquisición nacional que en las ventas al exterior. Por un lado, esto es lógico puesto que las compras nacionales implican que el parlamento se apropie del dinero de los contribuyentes como un accionista directo. Por otra parte, los incentivos económicos se concentran más en el desarrollo industrial que en la supervisión que afecta a los expertos. Los parlamentarios están legítimamente preocupados por mantener puestos de trabajo en tan innovadora rama de la industria, centrándose en la tecnología punta y en la mano de obra cualificada. Salvo los Estados Unidos, ningún país posee un mercado lo suficientemente grande como para sostener una industria de defensa viable, haciendo necesarios los mercados de exportación o los acuerdos de producción multinacional para que las empresas se mantengan en el negocio. Sin embargo, durante más de una década, los reducidos presupuestos de defensa en la mayoría de los países occidentales han llevado a una mayor competencia en el mercado de terceros países. La actual crisis económica lo hace aún más urgente. Como los grandes contratos de defensa son escasos y separados entre sí, pero una vez obtenidos proporcionan años de trabajo para la industria y garantía de empleo para los electores, algunos en el poder están dispuestos a cerrar los ojos cuando unos atractivos contratos pueden verse obstaculizados por una transparencia to-

tal y unas prácticas limpias. Una serie de casos recientes, sin embargo, ha comenzado a revertir esta tendencia (ver cuadro 18.3).

Una nota positiva es que la industria ha comenzado a abordar el tema de la corrupción por sí misma. En julio de 2006, la industria aeroespacial y de Defensa Europea anunció la creación de un grupo de trabajo de la industria internacional dedicado a combatir la corrupción. Inicialmente se pretende abarcar a todas las empresas de la defensa europea y de sus asociaciones de la defensa nacional, y después abrirlas a empresas de defensa de otros países. El mismo día se anunció la formación del Foro Anticorrupción de Industrias de la Defensa del Reino Unido. ¿Funcionará? Todavía está por verse. El Informe sobre Desarrollo Mundial de 1997 señaló que el 15 por ciento de todas las empresas en los países industrializados tienen que pagar sobornos para mantener sus negocios. Esta cifra fue el 40% en Asia y el 60% en la Federación Rusa. La reducción de la corrupción dependerá de la perseverancia de los gobiernos y los parlamentos, especialmente teniendo en cuenta el hecho de que fuera de Europa y de los Estados Unidos mucha gente en altos cargos espera sobornos por su participación en acuerdos comerciales. En consecuencia, la corrupción sólo disminuirá si los riesgos para los proveedores y los compradores son altos. Puede ayudar que las empresas competidoras cierren filas en la observación de un código de conducta. Los parlamentos pueden desempeñar ciertamente un papel constructivo en el apoyo a esta tendencia.

Cuadro 18.3. Casos Escogidos de Corrupción Importante en Ventas al Exterior

El caso reciente más visible de soborno permitido ha sido el de los negocios de British Aerospace Systems (BAE), la cuarta mayor empresa de defensa en el mundo, con Arabia Saudita. En 2003, el periódico *The Guardian* reveló que BAE, con la connivencia de los sucesivos gabinetes británicos, había pagado millones en sobornos en las últimas dos décadas a altos funcionarios saudíes y a miembros de sus familias, a cambio de lucrativos contratos de defensa. La Oficina de Fraudes Graves británica inició una investigación y descubrió la existencia de un fondo en BAE de 60 millones de libras empleado con fines ilegales para "servicios de apoyo," y la evidencia de que se habían transferido mil millones de libras a las cuentas bancarias suizas de dos intermediarios vinculados a la familia real saudí. Sin embargo, el Fiscal General detuvo la investigación, indicando al parlamento en diciembre de 2006 que Arabia Saudí había insinuado represalias parando la información sobre posibles ataques terroristas en el Reino Unido. El Primer Ministro Tony Blair apoyó la decisión.

Esos casos se han dado también en ventas a países de la OTAN. A mediados de la década de los 70, los Países Bajos sufrieron un intento por parte de Lockheed de comprar influencias en la adquisición de nuevas aeronaves militares. En su petición, Lockheed pagaba 1,1 millones de dólares al príncipe Bernhard, marido de la reina Juliana. Una comisión de investigación independiente concluyó que su comportamiento había sido "reprobable," pero con la amenaza de una posible crisis constitucional (posible abdicación de la reina) el gobierno, previa consulta con los líderes parlamentarios, sólo cesó las funciones del príncipe como Inspector General de las Fuerzas Armadas. En aproximadamente la misma época, cuando los Países Bajos estaban en el proceso de compra de aviones F-16 a Estados Unidos, se sospechó de un intento de soborno a un parlamentario por parte de un agente vinculado a Dassault, pero el caso no se llevó a juicio.

La India es un buen ejemplo de un país que ha sufrido mucho la corrupción, pero que también ha adoptado importantes medidas legislativas. La compra de aviones Jaguar del Reino Unido en 1978, y grandes contratos en la década de los 80 para la compra de cañones de artillería de Bofors, aviones Mirage 2000 y submarinos HDW estuvieron rodeados de un hedor de corrupción, aunque respaldados oficialmente por las necesidades de la defensa.

Como respuesta, en 2001 fue nombrada una persona de integridad intachable para la implantación de una medida de transparencia y de fiscalización pública en el funcionamiento del Ministerio de Defensa. El Gobierno emitió instrucciones para una declaración abierta por parte de los proveedores extranjeros de los servicios a prestar por sus representantes y la remuneración que habían de recibir vía cuotas, comisiones o por cualquier otro método. El Procedimiento de Adquisiciones de Defensa (DPP) enunciado en 2006 impuso requisitos de registro y sanciones que eliminaron el atractivo de contratar intermediarios, indios o extranjeros, para la promoción de contratos de defensa. (Sin embargo, en abril de 2008 ningún representante indio autorizado había sido registrado bajo esta instrucción.) El DPP también contiene tres elementos fundamentales: una cláusula de compensación, no compras a un único proveedor, y transferencia obligatoria de tecnología en todos los grandes contratos. En 2008, el Ministro de Defensa Antony informó también al parlamento de otras medidas para prevenir la corrupción y garantizar la transparencia, incluyendo: un "Pacto de Integridad" entre el gobierno en todos los contratos por encima de 3 mil millones de rupias; las decisiones importantes en el proceso de adquisición se tomarían de manera colegiada; aumentando la transparencia en la realización de pruebas de campo; y normativas sobre reuniones con los vendedores anteriores a la presentación de las ofertas.

Fuentes: G. Parthasaraty, *The Era of Corruption* (28 Marzo 2001), www.rediff.com; Defence minister A.K. Antony in a written reply in the Rajya Sabha. See www.thaindian.com (22 Abril 2008).

Consideraciones Finales

Una revisión de casos recientes de corrupción subraya la necesidad continuada de transparencia, así como el importante papel, y las limitaciones, del control parlamentario. En varios casos, el ejecutivo (si bien quizás sólo temporalmente) sostuvo con éxito que los superiores intereses del estado prevalecen sobre la inclinación de los parlamentos a tomar una acción más fuerte. No obstante, la acción parlamentaria ha tenido un impacto. Las empresas industriales son cada vez más reacias incluso a considerar el soborno. Y en general, los gobiernos y los parlamentos se han reunido para abordar el tema. El escándalo de Lockheed (ver Cuadro 18.3) y un caso con General Electric condujeron a la adopción por los Estados Unidos de la Ley de Prácticas Corruptas en el Exterior en 1977, y la consiguiente presión por Estados Unidos sobre otros gobiernos para que procedan del mismo modo a fin de competir en igualdad de condiciones. Los esfuerzos parlamentarios han dirigido también con frecuencia los esfuerzos nacionales a implementar la Convención de la OCDE en la legislación nacional. Y asambleas interparlamentarias, como la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y la Asamblea Parlamentaria de la OTAN, siguen desempeñando un papel líder en impulsar la cooperación internacional y las normas para combatir la corrupción.

Los parlamentos y los parlamentarios cuentan con la confianza sagrada de sus ciudadanos para dirigir la lucha contra la corrupción. Y aunque en los últimos años se ha hecho mucho, sigue habiendo muchos más desafíos. Los parlamentarios pueden ayudar a cumplirlos garantizando que los comités de defensa y las oficinas de auditoría tengan la autoridad suficiente para ejercer un control eficaz. Pueden trabajar para crear la capacidad necesaria para ejecutar estos mandatos, en términos de personal, presupuesto, acceso a la información y contratación de expertos externos. Los miembros del Comité de Defensa pueden demostrar liderazgo en el desarrollo de sus conocimientos profesionales y mostrar una actitud cívica, no partidista, hacia temas de seguridad nacional, que fundamentalmente afectan a la supervivencia del estado. Haciendo esto, pueden actuar con valentía para garantizar la transparencia de la defensa, mientras protegen la legalidad de los secretos de estado. Y en todo ello pueden mejorar su eficacia cultivando una red de aliados, a nivel nacional e internacional, que compartan un interés común en la lucha contra la corrupción, y ayudar a sus países a desarrollar democracias prósperas y seguras.

Capítulo 19

Papel de las Instituciones del Ombudsperson

En sus 200 años de historia,¹ la institución del ombudsman (defensor del pueblo) ha demostrado su valor tanto en las democracias en desarrollo como en las democracias maduras. La institución del *ombudsperson* no es el principal instrumento para luchar contra la corrupción como actividad criminal. Sin embargo, si está bien diseñada, apoyada por una fuerte voluntad política y dotada de un personal experto y motivado, la oficina del *ombuds* puede ser un instrumento eficaz dentro de una estrategia de prevención, neutralización y erradicación de la corrupción en defensa.

Función del Ombudsman en Defensa

En su interpretación moderna, la función principal del ombudsman es “proteger al pueblo contra la violación de derechos, abusos de poder, errores, negligencias, decisiones injustas y mala administración, con el fin de mejorar la administración pública y hacer los actos del gobierno más abiertos, y el gobierno y sus funcionarios más fiscalizables por el público.”² La esencia de esta explicación, adoptada por las democracias maduras, es que el *ombudsperson* es independiente de la organización sometida a las quejas del pueblo. De ahí que la institución del *ombuds* se cree por ley; el *ombudsperson* es designado por la asamblea legislativa y sirve como su agente. Uno de los argumentos de apoyo es que ese acuerdo ayuda a garantizar la independencia del ombudsman, que de otro modo podría ser reacio a criticar las acciones de las agencias que rinden cuentas al ejecutivo. Como parte de la rama legislativa del gobierno, el defensor del pueblo no sólo da un servicio directo a los ciudadanos, sino que también desempeña un papel en el control legislativo de las agencias bajo su jurisdicción. Puesto que el ombudsman sólo puede hacer recomendaciones y no puede obligar a las agencias ejecutivas y judiciales a tomar acciones sustanciales, su papel es coherente con el concepto de separación de poderes.³

¹ Frank Orton, antiguo defensor de los derechos humanos de Bosnia y Herzegovina, y antiguo ombudsman sueco, sostiene que en octubre de 1713 el rey de Suecia firmó un decreto por el que se creaba la institución del Mayor Ombudsman del Reino para garantizar que los jueces, oficiales militares y funcionarios civiles en Suecia observaran las leyes del país y las normas establecidas para ellos.

² International Ombudsman Institute, citado en: www.law.ualberta.ca/centres/ioi/.

³ Comentario del *Model Ombudsman Act for the State Governments*, desarrollado por la Asociación del Ombudsman de USA, www.abanet.org/adminlaw/ombuds/usoaMdDel1.html.

Cuadro 19.1. Definiendo “Ombudsman”

Traducido libremente, “ombudsman” significa “defensor de los ciudadanos” o “representante del pueblo.” Ombudsman es un término de género neutro, utilizado en todo el mundo por mujeres y hombres que ocupan el cargo. Sin embargo, algunos prefieren los términos *ombuds* u *ombudsperson* (ver www.usombudsman.org). Muchos otros nombres se utilizan para representar a la oficina del ombudsman. Por ejemplo, en países de habla inglesa los nombres varían desde *comisionado parlamentario* para la administración (Sri Lanka, Reino Unido), *protector público* (Sudáfrica), a *investigador general* (Zambia). En un número de países, la protección de los derechos humanos es uno de los propósitos principales de la oficina del defensor del pueblo, y esto se refleja a menudo en el nombre de la oficina, por ejemplo, la *Comisión Nacional de Derechos Humanos* de México, el *Protector de los Derechos Civiles* de Polonia, el *Defensor de los Derechos Humanos* de Eslovenia y el *Comisionado Parlamentario para los Derechos Humanos* en Hungría.

Fuente: Petter Bolme, *International Overview of the Ombudsman Concept* (Stockholm: Global Reporting Sweden AB, 2008), 4.

Esta es la base del concepto original que, aplicado a la defensa, contempla al protector del pueblo u ombudsman militar, quien protege los derechos del personal militar y enfatiza el constitucionalismo democrático dentro de las fuerzas armadas. Es importante destacar que interpretaciones como “ombudsman interno” o “inspector general” con funciones de *ombuds*, designado por el jefe de la institución, se desvían del concepto original. Pueden tener un impacto positivo en mantener la institución saludable, pero no se pueden ver como alternativas. Las burocracias caracterizadas por distintas culturas organizativas han implantado versiones modificadas del concepto original de *ombuds* con diversos grados de éxito. El conocimiento de los conceptos básicos y sus mecanismos específicos de implementación facilitan la creación de una institución del *ombudsperson* adecuada a la estrategia de fomento de la integridad nacional e institucional.

La creación de una institución del ombudsman de defensa trata de hacer frente a dos problemas principales de la defensa en una democracia liberal (o liberalizadora): mantener las relaciones entre la sociedad civil y sus instituciones militares bajo un control civil adecuado y, al mismo tiempo, proteger los derechos humanos y sociales de la gente de defensa. Así, la pregunta clásica en las relaciones cívico militares «¿quién guardará a los guardianes?» se combina con otra, “¿cómo proteger los derechos de los guardianes como ciudadanos de uniforme?” Los temas, unidos por ambas cuestiones, están interrelacionados no sólo conceptualmente sino como estrategia y política del desarrollo social e institucional de la defensa.

El papel internacionalmente aceptado de la oficina del *ombuds* es simplemente el de investigar y recomendar soluciones. La creación de esa oficina, por tanto, no se debe

contemplar como una amenaza a ninguna autoridad existente.⁴ El ámbito de la actividad de un ombudsman militar dependerá, en gran parte, de la intención, influencia y naturaleza del ambiente de defensa envolvente. Es poco probable que lo consiga sin más trámite.⁵ La corrupción, en sus múltiples formas y manifestaciones, es plausible a lo largo de todo el espectro de las relaciones cívico militares. Por lo tanto, un “ombudsman a gran escala” debe tener la responsabilidad y la capacidad para superar todos los problemas cívico-militares. Merece la pena señalar que la creación de esta oficina en varios países ha dado lugar a algunos desarrollos notables en la conducta y el comportamiento del personal militar, y en el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades.

Modelos de Instituciones del Ombudsman

En general, las instituciones del *ombuds* se dividen en dos grupos, “clásicos” y “organizativos.” Hay una evolución constante dentro de cada grupo, y las líneas de demarcación entre ellos cambian rápidamente.⁶ Pero la defensa es diferente, como política gubernamental y como indiferencia social. Por esa razón existen numerosos tipos de instituciones de ombudsman en la defensa, con una gran variación de tareas y autoridades. Se pueden distinguir tres modelos principales desde un punto de vista práctico, el *ombudsperson* clásico, el poderoso *ombudsperson* institucional en defensa, y el débil *ombudsperson* organizativo de las fuerzas armadas.

Recordando la básica premisa en la gestión de que “lo que se mide es lo que se hace,” el poder del *ombudsperson* se estudia aquí como un componente de los procesos de control y evaluación de la gobernanza de defensa, en particular en la formulación e implementación de la política de defensa.

Modelo Clásico de Ombudsman en Defensa

Este modelo se basa en la presunción de que en cualquier democracia parlamentaria el parlamento es la autoridad nacional suprema. El parlamento toma por sí solo todas las decisiones finales sobre cuestiones de defensa a través de audiencias parlamentarias, incluyendo las decisiones sobre la asignación de recursos y la institucionalización de mecanismos de control, como el control del presupuesto, la audiencia de peticiones, el aumento de los problemas, etc. Estos mecanismos también pueden incluir un protector público u ombudsman militar que proteja, por un lado, la propiedad parlamentaria y social de la política de defensa nacional y que enfatice el constitucionalismo democrático dentro de las fuerzas armadas y, por otro, los derechos de los militares como personas, ciudadanos

⁴ En muchos casos estas actividades son vistas como contrarias a la subordinación militar, y se explican – con razón o sin ella – como una erosión de la autoridad militar o política y del liderazgo.

⁵ Phasoane Mokgobu, “Determining a Role for a Military Ombudsman in the South African National Defence Force,” *African Security Review* 8:1 (1999), <http://www.iss.co.za/ASR/8NO1/Determining.html>.

⁶ De acuerdo al material publicado por la Asociación de Ombudsmen (TOA), grupo multitudinario basado en EEUU. Ver también la página web www.ombudsman.forces.gc.ca.

y miembros de la organización militar. El Cuadro 19.2 proporciona un ejemplo del ombudsman de defensa clásico en Noruega.

A pesar de algunas variaciones en el nombre, las instituciones *ombuds* de defensa clásicas comparten algunas características esenciales:

- Para proteger los derechos de las personas, *la función ombudsman es creada por ley* y el *ombudsperson es designado por el órgano legislativo* que proporciona fuertes garantías jurídicas para su independencia y confidencialidad de los registros.
- El *ombudsperson* tiene la *facultad de investigar* si el gobierno, incluyendo el Ministerio de Defensa (MdD), realiza funciones contrarias a la ley o en contra de las normas morales públicas.
- El *ombudsperson* *hace propuestas y recomendaciones de asuntos* al gobierno para que cambie o inicie acciones (incluyendo acciones legales) para que suspenda actuaciones institucionales injustas o impropias.
- Hace de propiedad pública los resultados de sus actividades, e inicia una presión no gubernamental y de los medios para una acción correctiva administrativa o legislativa.

Cuadro 19.2. Modelo Clásico de un Ombudsman de la Defensa en Noruega

Un ejemplo de un defensor clásico en defensa es el Ombudsman Parlamentario para las Fuerzas Armadas de Noruega, primer ombudsman militar parlamentario del mundo creado en 1952. El ombudsman y el Comité del Ombudsman son organismos del Parlamento de Noruega y parte de sus actividades de control y supervisión. El ombudsman deberá salvaguardar los derechos de todos los miembros (y ex miembros) de las fuerzas armadas. Cualquier persona que se sienta incorrecta, injusta o indebidamente tratada puede llevar su caso ante el ombudsman. El Comité del Ombudsman está obligado a presentar informes anuales al parlamento, pero puede dirigir un tema al parlamento en cualquier momento. El ombudsman actúa como asesor para el parlamento y el Ministerio de Defensa sobre asuntos dentro de su ámbito de competencia. En su papel como mecanismo de control militar independiente, el Comité del Ombudsman inspecciona las unidades militares estacionadas en el país y en el extranjero. El ombudsman presenta los informes de inspección con las adecuadas recomendaciones al ministro de defensa y al Jefe de Estado Mayor de la Defensa.

El ombudsman puede abordar o emprender acciones por propia iniciativa en cualquier asunto que llame su atención. Está facultado para ocuparse de casos que involucren a todas las autoridades, tiene acceso a todos los documentos e información y puede oír a testigos y expertos. El ombudsman es imparcial e independiente del ministro de defensa, del Ministerio de Defensa y de las autoridades militares.

Fuente: Página web del ombudsman noruego para las FA,s, www.ombudsmann.no/mil/english.asp.

En cualquier caso, la institución del ombudsman debe ser imparcial, no partidista y apolítica. Pero inevitablemente el ombudsman es un actor en la arena política.⁷ Está en situación de iniciar respuestas políticas, incluyendo a la creación de nuevas leyes o enmiendas, recomienda la destitución de cargos políticos, esclarece prácticas ilegales políticas o administrativas, e inicia reformas institucionales sectoriales o estructurales. La crítica a un ministerio o a otra autoridad pública representa una crítica contra la opción de gobierno (partido o coalición) y puede ser (mal) utilizado por la oposición.⁸

El poder del *ombudsperson clásico* en el fomento de la identidad y la integridad militar nacional no es sólo en la investigación de casos personales de violación de los distintos derechos. El papel del *ombudsperson* en el fomento de la integridad puede ser considerable si tiene éxito para influir en el proceso político en la etapa de formulación de políticas, fortalecer la legitimidad de su aplicación y proporcionar a la sociedad información sobre los resultados. El ombudsman tendrá un papel clave para la sociedad y las fuerzas armadas si contribuye a crear un ambiente de confianza y apoyo mutuo.

Modelo Institucional (Organizativo)

El concepto original del ombudsman se basa en su independencia de los poderes ejecutivos. Históricamente, durante los dos últimos siglos, la mayoría de los organismos del gobierno en las democracias han emparejado el auténtico modelo de ombudsman y su papel mediante la creación de procedimientos internos para el tratamiento de las quejas de los funcionarios. El concepto clásico ha sido modificado ampliándolo para que abarque a los así llamados ombudsmen, nombrados por los jefes de los departamentos o agencias objeto de las reclamaciones. En ocasiones, esto se ve como una alternativa a la institución *ombuds* clásica, creada con el propósito de garantizar la responsabilidad de organizaciones complejas como la defensa. Tales alternativas se establecen para satisfacer las necesidades concretas de la organización, y sus términos de referencia y competencias están adaptadas para ello. Tales alternativas comparten algunas características comunes, que ilustran claramente sus características y limitaciones:

- Se crean mediante normas emitidas por el ministro de defensa; como resultado no disponen de unas garantías jurídicas fuertes y una autonomía garantizada por una legislación especial. En algunos casos estos *ombudspersons* sólo se mencionan como un elemento de la arquitectura ministerial.
- Son nombrados por el ministro de defensa e informan directa y solamente a él, sin tener acceso directo a la asamblea legislativa.
- Como funcionarios del MdD, son parte de la cadena de mando ministerial con todos los beneficios y limitaciones derivadas de ese hecho.

⁷ En este caso, la arena política se compone de partidos políticos, instituciones políticas como el parlamento, el gobierno, la oficina presidencial, organizaciones no gubernamentales y los procedimientos formales e informales, legales e ilegales empleados para interactuar en la arena.

⁸ Ivan Bizjak, "The Ombudsman between Legislator, Administration and Citizen – Political Angle" (Copenhague, Abril 2005).

- Sus informes, conclusiones y recomendaciones son generalmente “para uso oficial solamente” o incluso de un nivel más alto de clasificación.
- Intentan resolver problemas de manera informal, siempre que sea posible, y tienen la capacidad de investigar y hacer recomendaciones si es necesario, pero respetando el conducto militar establecido.

Analistas y profesionales tienen opiniones opuestas sobre el valor de este concepto modificado. Un punto de vista es que creando el *ombudsperson institucional* se ha distorsionado la idea y distanciado de la idea original y de los objetivos deseados. Claramente, en comparación con el modelo clásico, cualquier *ombudsperson* institucional tiene un estatus, un poder y unas capacidades limitadas para llevar a cabo sus funciones. El punto de vista contrario es que la existencia de muchas personas y altos cargos clásicos e institucionales con funciones de *ombuds* ha creado una capa adicional de control y transparencia sobre lo que normalmente ocurre en los organismos ejecutivos.

Además, la experiencia de diferentes países, tanto en las diferentes etapas de madurez democrática como en la creación de instituciones de defensa, proporciona argumentos para definir versiones “fuertes” o “débiles” del modelo de *ombudsperson* institucional.

Una Institución Fuerte del Ombudsman

Dentro de la fórmula “fuerte” el objetivo final es crear una *oficina* del ombudsman eficaz y creíble, con un enfoque en la *oficina*. Las cualidades principales de la oficina del *ombuds* “fuerte” son la independencia y la imparcialidad, la confidencialidad y las capacidades (normativas, recursos, personal) para llevar a cabo investigaciones y revisiones creíbles. Dentro de este modelo, la iniciativa y la responsabilidad son para el ombudsman, que no debe esperar que “el cliente” (soldado, oficial, empleado civil o miembro de la familia) se dirija a la oficina, sino que supervise, estudie, analice e investigue por su propia iniciativa, o por una orden o petición especial.

Una institución fuerte del ombudsman para la defensa existe cuando se ha creado por ley con la presunción de que ejerza el control y proporcione información sobre: 1) política de defensa, considerada en su conjunto; 2) gestión de los recursos de defensa; 3) actuación de las fuerzas armadas; y 4) valores personales, derechos y libertades del personal. El Cuadro 19.3 presenta un ejemplo basado en la experiencia de los Países Bajos. Esta debe ser una oficina grande y funcionalmente potente, generalmente dirigida por un inspector general, colocada fuera del sistema de mando militar e informando directamente al ministro de defensa. Todo el personal militar y civil, así como todas las funciones realizadas por el Ministerio de Defensa y las fuerzas armadas, deben estar bajo su supervisión. El inspector general puede llevar a cabo investigaciones y hacer recomendaciones siguiendo órdenes, siguiendo pistas, o por propia iniciativa. Están investidos de un considerable poder y autoridad, y hay una clara correlación entre su capacidad para establecer los hechos y su credibilidad dentro de sus ámbitos.

Dentro del concepto del llamado Ministerio Integrado de Defensa, donde el personal administrativo y de defensa está organizativa y funcionalmente integrado bajo la dirección y el control compartido de un administrador civil de alto nivel y un jefe de la defensa, el

Cuadro 19.3. El Inspector General como un Sólido Ombudsman Institucional

Un ejemplo de un ombudsman institucional fuerte es el inspector general de las fuerzas armadas de los Países Bajos. Trabaja fuera de la cadena de mando e informa directamente al ministro de defensa. Tiene el mandato de: informar y hacer recomendaciones al ministro, a solicitud o por iniciativa propia, en asuntos relativos a las fuerzas armadas, además de llevar a cabo investigaciones sobre cuestiones relativas a personas particulares de las fuerzas armadas o a antiguo personal de las mismas, o cumpliendo el papel de mediador y árbitro, siéndole dichas cuestiones presentadas por escrito por la persona en cuestión, o en su nombre o en el de sus parientes más próximos. Sus funciones incluyen asesoramiento, mediación en las etapas finales de los procesos, contactos, y presentar los problemas a la atención de quienes puedan resolverlos. Los dos fundamentos de su oficio son la independencia y la confidencialidad. El inspector general tiene un amplio abanico de facultades de investigación, incluyendo el derecho a acceder a cualquier lugar o documento perteneciente a las fuerzas armadas, así como la facultad de invocar a cualquier personal de las fuerzas armadas a una audiencia.

Fuente: Ombudsman de la Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas canadienses, *The Way Forward: Ombudsmen Models*.

papel y las responsabilidades de la oficina del inspector general son mucho mayores que las del ombudsman, que se centra principalmente en las quejas de la gente. Ese diseño de una agencia de la defensa se basa en una distinción conceptual clara entre las funciones políticas, de gestión y de mando, y en la máxima integración de expertos civiles y militares. Para funcionar correctamente, este sistema necesita de modo crítico comprobaciones internas y equilibrio, diseñadas para garantizar la calidad del asesoramiento y la calidad de la relación entre civiles y militares. Para hacer frente a este desafío, el inspector general, además de sus funciones principales para garantizar que nadie sufra injusticias mientras sirve en las fuerzas armadas o trabajando para el Ministerio de Defensa, tiene la función de servir como “una auditoría interna independiente.” Tal expansión del modelo de ombudsman tiene un enorme valor para la prevención y la lucha contra la corrupción, especialmente en áreas sensibles en defensa, como la adquisición y contratación, la asignación de recursos y la gestión. Organizativamente y en términos de recursos, ha de ser una oficina grande y muy competente, situada fuera de la cadena de mando militar y directamente subordinada al ministro de defensa.

Una Institución Débil del Ombudsman

En su versión “débil,” la institución del ombudsman *ayuda al cliente* a desarrollar, y luego seguir, sus propias opciones para resolver los problemas. La responsabilidad recae en el “cliente” (soldado, oficial, empleado civil, empresa, ciudadano, etc.). Este es un concepto muy distorsionado del ombudsman (parece más una “oficina de reclamaciones” administrativa que una institución para defender la democracia y los derechos humanos). Tiene algún valor para el personal de defensa y se puede emplear para luchar contra la corrupción, pero tiene un valor bastante limitado para el desarrollo de la defensa como

Cuadro 19.4. Modelo de Institución “Débil” del Ombudsman: Un Ejemplo

Un ejemplo de una institución “similar al ombudsman” es la Oficina del Inspector del Ministro de Defensa de la República Checa (el mismo caso que en otros países, ex miembros del Pacto de Varsovia). Es el órgano supremo de control interno del Ministerio de Defensa, responsable de la realización de las operaciones de inspección en el ejército checo, exceptuando la inspección de operaciones financieras. La Oficina del Inspector coopera con las autoridades de inspección a nivel nacional, como la Auditoría Suprema de la República Checa, el Defensor Público de los Derechos (Ombudsman), las autoridades checas con jurisdicción sobre la persecución criminal, y la Autoridad de Seguridad Nacional. El inspectorado coordina la estrategia de lucha contra la corrupción dentro de las fuerzas armadas, y proporciona coordinación en la aplicación de medidas de lucha anticorrupción. También es responsable de las investigaciones sobre las causas de accidentes aéreos. La inspección está dirigida por un director, quien informa al Ministro de defensa.

Fuente: Página web del Ministerio de Defensa checo, www.army.cz/scripts/detail.php?id=7152.

una institución eficaz y democrática, transparente y responsable, para la sociedad de ciudadanos libres y activos, y para el parlamento como centro para el desarrollo democrático y el control del ejecutivo “en nombre del pueblo.” Las funciones típicas de este modelo a menudo son sólo “chequear”, escuchar, informar, reformular problemas, recomendar, aconsejar, estudiar un problema, mediar formalmente, proponer cambios en ciertas prácticas, y controlar y elevar referencias sobre las tendencias.⁹

Hay diferencias en la aplicación concreta de este modelo, pero solo una característica es común a todos: el deber del ombudsman es garantizar que las autoridades públicas cumplen la exigencia de una administración legal y el respeto por los derechos individuales de los ciudadanos.¹⁰

Papel del Ombudsman en el Fomento de la Integridad y la Reducción de Riesgos de Corrupción en Defensa

La corrupción es la antítesis de la buena gobernanza, algo que se admite generalmente como esencial para el desarrollo económico.¹¹ La idea antigua y persistente, profundamente enraizada en algunos *establishments* de defensa, es que la corrupción es “sólo otro gasto de la empresa, normal para la economía de mercado, y que quienes quieren

⁹ Estos son los “diez puntos” citados en la bibliografía de *The Ombudsmen Association*.

¹⁰ Michael Lunn, *The Ombudsman between Legislator, Administration and Citizen – Developing the Ombudsman Concept*, discurso con ocasión del 50º aniversario de la institución del ombudsman danés, 1.

¹¹ Como el prominente analista de la búlgara transición hacia la democracia, Dr. Ivan Krastev dijo en una entrevista de TV, “los funcionarios públicos toman sobornos porque no tienen una razón para no tomar sobornos. Las empresas privadas dan sobornos porque no tienen una opción de no dar.”

hacer negocio con defensa deben pagar. Todo el mundo lo hace!" De hecho, la corrupción conduce a un bajo rendimiento con consecuencias a largo plazo, no sólo para el carácter de las fuerzas armadas sino para el país en su conjunto. La corrupción en defensa es uno de los mayores desafíos morales de hoy. A pesar de las especificidades de los distintos países, la corrupción podría identificarse como la razón común de algunas faltas espectaculares en la adquisición de defensa, venta de bienes inmuebles y gestión de propiedades, llamada a filas y rechazo del servicio militar, e incluso en algunos aspectos de las reformas estructurales.

El proceso de toma de decisiones en defensa se basa, y pasa, por los sectores políticos, administrativos y militares donde: (1) expertos militares establecen las doctrinas operativas y las capacidades necesarias; (2) los gestores y los políticos civiles toman decisiones sobre la asignación de recursos, la adquisición de material, el comercio de armas y el desarrollo organizativo; y (3) los organismos civiles de defensa organizan la adquisición de ofertas públicas y la prestación de servicios. Cada sector a lo largo de este proceso es susceptible de corrupción.

Más aún, desde un punto de vista sociopolítico, cada decisión potencialmente corrupta de un ministro civil tropieza con el "costo de la política" social, confunde la imagen de los políticos convirtiéndolos de un símbolo de la democracia en "políticos de negocios," crea una brecha en la confianza en las fuerzas armadas y en la dirección política (a pesar de las sospechas de que también estén implicados sus colegas militares) y da la impresión de que cada partido político está rodeado por su propio "anillo de empresas." Al mismo tiempo, cada participación de los militares en actividades corruptas daña el espíritu interno y la moral de las personas de uniforme, el prestigio público y el valor nacional de la institución de defensa. En una frase, la corrupción destruye la cohesión del sistema nacional de integridad, incluyendo su pilar militar.

John McMillan, ombudsman de la Commonwealth y de la Fuerza de Defensa de Australia, basado en su amplia experiencia argumenta, "la lucha contra la corrupción no es la principal o incluso una función importante de las oficinas del Ombudsman. No tienen las facultades intrusivas que son necesarias para ese fin, como la facultad de llevar a cabo una vigilancia discreta, interceptar llamadas telefónicas y detener sospechosos para interrogarlos. Esas funciones son además un recurso trabajoso y más allá de la capacidad de la mayoría de las oficinas del Ombudsman. Más bien, la función central de las oficinas del Ombudsman es doble: tratar las quejas del público sobre las deficiencias en la toma de decisiones de gobierno y en la prestación de servicios; y dirigir *motu proprio* investigaciones ocasionales sobre problemas sistémicos que se dan tanto en el gobierno como en organismos determinados."¹²

No obstante, el papel de la institución del ombudsman dentro de un enfoque integral contra las prácticas corruptas tiene los siguientes valores y capacidades:

¹² Anotaciones de John McMillan para la Conferencia sobre Medidas Anticorrupción, Buena Gobernanza y Derechos Humanos, Polonia, 8–9 Noviembre 2006.

- La sola existencia de una oficina del ombudsman y el hecho de que cada persona en el *establishment* de la defensa tenga derecho a comunicarle cualquier problema creado por alguna decisión o por su trabajo, es una buena razón para que quienes ostentan el poder político, administrativo, o de mando actúen legal e íntegramente.
- La creación de una oficina dentro de una institución de defensa, independiente de la cadena de mando, crea el sentimiento de que hay opciones en el caso en que alguien piense que la corrupción es posible o que es un hecho. La gente de defensa tiene una opción y sabe que la obligación de seguir procedimientos organizativos estrictos no les obliga a guardar silencio cuando son testigos de comportamientos corruptos.
- La fácil accesibilidad del *ombudsperson* ofrece oportunidades para tratar casos “menores” de corrupción que generalmente quedan fuera de las sanciones judiciales, administrativas o militares. Sin embargo, esos casos menores son a menudo los virus que tras no mucho tiempo hacen que incluso sistemas sólidos como el de la defensa se pudran.
- El potencial de la oficina del *ombuds* para examinar los procesos de toma de decisiones en defensa, que en la práctica significa la mayoría del gobierno, sistemática e imprevisiblemente, con un número potencialmente grande de fuentes de información, es un recordatorio permanente a los implicados de que su trabajo es controlado desde dentro y desde fuera, y de que cualquier indicio de corrupción, o de posible corrupción, podría activar la alarma en cualquier etapa de los procesos de toma de decisiones o de implementación.
- El acceso del *ombudsperson* a documentos e instalaciones clasificados es un fuerte factor de disuasión contra la falsificación de documentos, pruebas y procedimientos en los intentos de facilitar la corrupción.
- La capacidad del ombudsman para hacer público su trabajo, y de publicar todos los nombres de políticos, militares y civiles involucrados en prácticas corruptas o ilegales, sin exención, es una advertencia a cada servidor público para que se mantenga alejado de la corrupción a menos que esté dispuesto a arriesgar su carrera y su honor.
- El hecho de que todos los ciudadanos, no sólo el personal de defensa, tengan el derecho de llamar la atención de la oficina del ombudsman de defensa, crea una importante sensación de integridad entre la sociedad (consumidores de seguridad y partes interesadas en la defensa nacional) y las fuerzas armadas, que constituye uno de los pilares de la integridad nacional consolidada.

Así, el ombudsman para la defensa juega un importante papel para mantener la institución saludable, mejorar su gobernanza y su trabajo, y desarrollar sistemáticamente los valores y la moral del pueblo en la defensa, en consonancia con los más altos estándares profesionales y la madurez de la integridad social y nacional. Como ha subrayado John

McMillan, “muchas oficinas del ombudsman se ven a sí mismas como campeonas de los métodos de tratamiento de las quejas, la libertad de información y la protección de informantes. Son parte del tejido de valores democráticos que puede fortalecer un sistema de gobierno y actuar como barrera y elemento disuasorio contra las prácticas corruptas y dañinas.”¹³

Una lección digna de ser tenida en cuenta, de la experiencia mundial en la lucha contra la corrupción, es que una estrategia multifacética que combine reformas políticas, sociales y económicas con el fortalecimiento del sistema de integridad nacional puede tener más éxito que medidas fragmentadas de lucha contra la corrupción, a pesar de lo determinante y cruciales que puedan ser.¹⁴ Por tanto, la creación de una institución del *ombuds* de defensa es un componente importante de cualquier estrategia de lucha contra la corrupción. En todo el mundo, no hay dos modelos idénticos (ver Cuadro 19.5 para un ejemplo de una aplicación muy concreta del concepto de ombudsman). Un modelo de ombudsman sólo tendrá éxito en su aplicación si se adapta para satisfacer las demandas que llevaron a su creación. No obstante, cuando un país o una institución de defensa proyecta su institución del ombudsman, puede tener en cuenta algunas consideraciones principales extraídas de la experiencia positiva de defensores del pueblo de defensa de diferentes países, y de diferentes modelos:

- *Visión:* La creación de un ombudsman de defensa (o de las fuerzas armadas) debe convencer a la sociedad y al establishment de defensa de que las autoridades nacionales (parlamento, gobierno, jefe del estado y sistema judicial) funcionan de una manera justa, eficaz, responsable y transparente estrictamente dentro del marco constitucional, y de conformidad con los valores morales democráticos y nacionales. Alcanzar y mantener la confianza mutua es vital para las relaciones cívico militares en el país y para el sector de la seguridad nacional. La confianza como percepción es la fe en el sistema y su capacidad para gestionar con éxito la seguridad nacional, el *establishment* de defensa y cualquier tipo de crisis.
- *Papel:* El papel del ombudsman de defensa debe contribuir al fortalecimiento de la identidad y el carácter de los militares, de los civiles de defensa y de la dirección política de la defensa nacional. A ese respecto, el ombudsman tiene el papel de un constructor de consenso a través del diálogo, el respeto mutuo, y la comunión intensiva e inclusiva de objetivos y propósitos ampliamente compartidos.

¹³ *Ibidem.*

¹⁴ Rick Stapenhurst and Sahr John Kpundeh, *Curbing Corruption: Toward a MdDel for Building National Integrity* (Washington, DC: World Bank, 1999).

Cuadro 19.5. Aplicación del Concepto de Ombudsman en la Mejora de la Integridad en la Adquisición de la Defensa

Desde 2006, Corea ha utilizado la Administración de Programas de Adquisición de Defensa (DAPA). Fue creada tras los amplios problemas con la integridad y la corrupción en las adquisiciones de defensa en el pasado, y bajo la presión de la sociedad civil sobre la necesidad de una reforma fundamental para fomentar la transparencia.

En 2003, se puso en marcha un comité especial para preparar la reforma fundamental de la adquisición en defensa. La DAPA se lanzó en enero de 2006 con el respaldo de una nueva ley. Su tarea era tratar la adquisición y la contratación en defensa, con la vista puesta en la mejora de la transparencia, la eficacia, la experiencia y la fiscalización en el proceso. La DAPA se creó con un 50 por ciento de personal civil, que fue importante como el primer movimiento en un área previamente intocable, o incluso “divina,” del gobierno. Invitar a la sociedad civil a participar en esto fue un logro más en Corea.

Las herramientas disponibles por la DAPA incluyen un comité de ejecución de programas, Pactos de Integridad, programas del ombudsman, y las políticas de “nombre real.” Se nombraron tres ombudsmen bajo recomendación de Transparencia Internacional de Corea, PSPD, y el Consejo de Auditoría e Inspección. Los principios de la actividad del ombudsman son independencia, continuidad, proceso participativo, transparencia y neutralidad. El grupo ombudsman celebra reuniones semanales, hace recomendaciones y correcciones, y publica los resultados.

El sistema del ombudsman DAPA fue el primero en Corea en estar basado en la ley y el primer caso de participación de la sociedad civil en la supervisión de adquisiciones de defensa. Se están empezando a aplicar los cambios a las viejas prácticas por primera vez, con la posibilidad de que se aumente la cooperación.

Las lecciones de este proceso han sido las siguientes:

1. La participación de la sociedad civil es posible e importante en cada paso
2. El control participativo externo es fundamental para mejorar la integridad
3. La participación de los expertos es también muy importante para crear confianza en los resultados de la investigación
4. Una actitud de no confrontación y de cooperación es un factor clave para diseñar un cambio voluntario
5. Sostener el cambio es tan importante y tan difícil como lograrlo.

Fuente: Basado en la presentación de Sung-Goo Kang, Secretario General de Transparencia Internacional en Corea, y Representante del Ombudsman en la Administración de Programas de Adquisición de Defensa en Corea para la conferencia del Fomento de la Integridad en Monterey, California,, 25-27 Febrero 2009.

- *Misión:* La misión principal del ombudsman es contribuir a mejorar la credibilidad y el trabajo de la dirección política, la administración y el mando de defensa, dado que el fortalecimiento de la identidad y la integridad requiere un probado historial de logros. La oficina del ombudsman protege a la sociedad en sus relaciones con el Ministerio de Defensa y las fuerzas armadas. Contribuye a corregir las deficiencias administrativas mediante la revisión independiente de las quejas

sobre actuaciones administrativas del ministerio, a promover una buena administración pública que sea responsable, legal, justa, transparente y receptiva, a ayudar a las personas a resolver las quejas sobre la acción administrativa del gobierno, al desarrollo de políticas y principios para la fiscalización, la revisión del cumplimiento legal por parte de los organismos, etc. Pero la misión del ombudsman no es cambiar u oponerse a la toma de decisiones por el gobierno, el Ministerio de Defensa o las fuerzas armadas. Más bien, la institución del ombudsman existe para animar a esos organismos y dirigentes civiles y militares, dentro de su jurisdicción, a ser conscientes de sus responsabilidades con la sociedad, el personal militar y civil, actuar razonablemente y garantizar que cumplan con la ley y las buenas prácticas en la administración, y respetar la ética militar tradicional. El ombudsman de defensa debe trabajar para convertir la organización de defensa del país en una organización que sea compartida y beneficiosa para todos los miembros de la comunidad.

- *Funciones y facultades:* Independientemente del modelo seleccionado, la función principal del ombudsman de defensa será investigar cualquier tipo de queja presentada contra la administración pública. El principal resultado de esta función no es exclusivamente identificar una violación de la ley o de los derechos, sino contribuir a crear cohesión dentro de la organización de defensa y en toda la sociedad.

Si las expectativas del país son altas, el modelo elegido debe acercarse al *modelo clásico*, donde el ombudsman de defensa está facultado para investigar todos los ámbitos del gobierno y del sector público, incluyendo los relativos a la provisión y uso de materiales y servicios. El servicio militar, los problemas de las relaciones exteriores, los tribunales militares, las reservas del estado para tiempo de guerra, la sanidad militar y los servicios recreativos, entre otros, caen dentro del ámbito de la responsabilidad del ombudsman. El deber principal del ombudsman será supervisar y velar por la observancia de los derechos constitucionales y los requisitos legales en todos los sectores de la organización de la defensa, si se originan desde dentro del Ministerio de Defensa o de las fuerzas armadas, de las industrias de defensa o de la sociedad civil. El ombudsman de defensa puede investigar las denuncias sobre actos administrativos y el empleo de la fuerza, pero normalmente no puede investigar acciones relacionadas con procedimientos disciplinarios o con la concesión o denegación de una condecoración o un premio a un individuo. Salvo en circunstancias excepcionales, investiga las quejas de servidores del estado sólo tras haber agotado los mecanismos internos de reclamaciones.

Si el país aspira a tener un *ombudsman institucional fuerte*, para que sea eficaz se le debe proveer, por ley, de independencia e imparcialidad, de confidencialidad y de un procedimiento fiable de revisión e investigación. Dado este propósito, el ombudsman de defensa debe poder iniciar investigaciones, en el caso en que también se le requiera investigar reclamaciones, y estará obligado a in-

vestigar cualquier caso en que alguien persiga fines ilegales dentro del ámbito de su jurisdicción, tome decisiones arbitrarias o inaceptables, o cometa de algún modo errores o actos negligentes en el desempeño de sus funciones.

Las funciones del *ombudsman institucional débil* se determinarán de forma que mantenga el trabajo con las personas hasta que sus problemas se solucionen, cerrando así la brecha entre “la oficina y el cliente.”

Un común denominador de los distintos modelos de las competencias del ombudsman incluye, pero no se limita a las siguientes facultades:¹⁵ investigar, por denuncia o por propia iniciativa del ombudsman, cualquier acto administrativo del MdD sin tener en cuenta la finalidad del acto administrativo; emprender, participar o colaborar con las personas y agencias en conferencias, indagaciones, reuniones o estudios que puedan mejorar el funcionamiento del Ministerio de Defensa y de las fuerzas armadas o reducir los riesgos de que se incurra en actos administrativos cuestionables; realizar tales investigaciones y obtener ayuda e información de cualquier persona o unidad de la defensa; entrar e inspeccionar sin previo aviso las instalaciones de cualquier unidad; citar a cualquier persona para que se presente, dé testimonio jurado o aporte documentación u otras pruebas que sean razonablemente relevantes con respecto a los asuntos bajo investigación; mantener la confidencialidad de cualquier asunto relacionado con las denuncias e investigaciones; y preparar y administrar un presupuesto para la oficina del ombudsman.

- *Valores:*¹⁶ *Independencia e imparcialidad* son las señas de identidad de la institución del ombudsman, son la base sobre la que se debe construir esta oficina. La independencia es necesaria para garantizar una imparcialidad real y aparente, y para establecer una estrecha relación entre el ombudsman y el ministro. La *integridad* del ombudsman está en su incondicional fidelidad a un estricto código moral o a un ético código de conducta; su comportamiento debe convencer a la gente de defensa de que su lealtad debe ser para el estado y su sistema político democrático, que protegerá sus bien ganados derechos y privilegios, permitiéndoles aplicar sus esfuerzos de un modo positivo y responsable. El ombudsman debe ser fácilmente *accesible* a los militares y funcionarios civiles, así como a los ciudadanos y empresarios. Debe tener acceso a cualquier campamento militar, división, unidad y otro ambiente de trabajo, exigir y tener acceso a todos los documentos relativos al caso investigado, con la garantía de que no se pueda ocultar ningún documento. La *confidencialidad* debe ayudar a que el ombudsman gane la confianza de la gente en la institución. El papel de la oficina

¹⁵ Adoptado de la United States Ombudsman Association, *Model Ombudsman Act for State Governments* (Dayton, Ohio, Febrero 1997).

¹⁶ Los valores se pueden definir también como “habituales.” Ver: *International Ombudsman Association Best Practices* (A Supplement to IOA’s Standards of Practice), Version 2 (March 31, 2008), de la Asociación Internacional de Ombudsman.

del ombudsman requiere la máxima *profesionalidad* por parte de todo el personal; su labor profesional refuerza la profesionalidad en las instituciones de defensa, y en el gobierno en general. El ombudsman debe ser políticamente neutral; es más, no puede alinearse con ninguna asociación formal o informal dentro de la organización de modo que pueda crear un conflicto de intereses real o aparente, o comprometa la neutralidad de la oficina del ombudsman.

- *Nombramiento*: Independientemente del modelo aplicado, el ombudsman debe ser nombrado mediante consultas con, al menos, el ministro de defensa y el comité pertinente del parlamento. Una de las facultades de este comité es llamar a testificar sobre asuntos particulares no solo al ministro sino al jefe y a cada simple soldado.
- *Personal*: Las distintas oficinas del ombudsman han adoptado varios modelos de dotación de personal, particularmente cuando se trata de equilibrar la necesidad de personal civil independiente con la necesidad de experiencia y conocimiento militar. El comisionado parlamentario alemán para las fuerzas armadas dispone de autoridad para seleccionar al personal. La oficina cuenta con una plantilla de aproximadamente 60 personas, y aproximadamente la mitad son personal de servicio de nivel medio alto y superior, en relación directa con el estudio de los asuntos dirigidos a la atención del comisionado.¹⁷ El ombudsman de la Fuerza de Defensa australiana está integrado por miembros del Servicio Público australiano. No hay personal militar involucrado en las revisiones llevadas a cabo por la oficina del ombuds. En los Países Bajos, la oficina del inspector general emplea a 16 militares y 13 civiles, mientras que los puestos de inspector general y de jefe de estado mayor rotan entre los tres servicios.¹⁸
- *Transparencia y fiscalización*: debe existir la obligación de informar a la autoridad que nombra y al público de las actividades del ombudsman. El ombudsman, al menos anualmente, debe informar generalmente sobre las actividades de la oficina a la autoridad que nombra al ombudsman, a otros políticos y al público.¹⁹ La lista puede incluir también una gama de folletos y hojas informativas a disposición del público, guías de buenas prácticas para orientar a las personas y a las agencias sobre cómo tratar con la oficina del ombudsman, informes de inspección del servicio en el Ministerio de Defensa y en las fuerzas armadas, informes de investigación de los actos administrativos

¹⁷ Karl Gleumes, *The Parliamentary Commissioner for the Armed Forces: Her Role in Exercising Parliamentary Control over the Federal Armed Forces and Processing Petitions from Service Personnel*, 17.

¹⁸ Ver la página web (www.ombudsman.forces.gc.ca) del ombudsman de las Fuerzas de Defensa canadienses.

¹⁹ La mayoría de las oficinas emite anualmente un informe que describe el trabajo del año anterior: el número de reclamaciones, el número de casos resueltos informalmente, los casos investigados y las investigaciones pendientes, las recomendaciones y si se siguieron.

del MdD y de las fuerzas armadas, un sitio web del ombudsman y boletines electrónicos que describan estudios de casos recientes de reclamaciones finalizadas donde se puedan extraer lecciones de interés para un público más amplio, carteles explicando el papel y los servicios del ombudsman, las presentaciones del ombudsman a un comité parlamentario, y otros.²⁰

Conclusión

Las instituciones del ombudsman son uno de los componentes clave de la fiscalización “horizontal” de los sistemas político, ejecutivo y de seguridad del estado. El nombramiento de un ombudsman para la defensa debe servir de salvaguarda contra cualquier acción incorrecta por parte del organismo político, administrativo o de mando de la defensa, el gobierno o la administración pública, mientras al mismo tiempo garantiza que los derechos y deberes del personal militar, empleados civiles y la sociedad civil cumplen las normas y valores democráticos.

La flexibilidad del modelo de ombudsman significa que la integridad en la defensa puede promoverse de numerosas maneras: mediante investigaciones, reportajes, discursos públicos, presentaciones parlamentarias y reuniones con altos representantes del gobierno. En cualquier caso, esta será una oficina que reciba e investigue de forma independiente alegaciones de mala administración.

Para que sea eficaz para el fortalecimiento de la integridad nacional y de la defensa, la institución del ombudsman y su función deben ser establecidos por ley, protegidos de la destitución arbitraria o de la censura, dotada siempre de un presupuesto adecuado y de un personal no partidista, y debe ser fácilmente accesible a cada persona de la defensa y a cada ciudadano. De este modo, obligará a los ejecutivos a respetar y actuar sobre las recomendaciones, incluyendo las dirigidas al fomento de la integridad en defensa.

²⁰ La lista se basa en la experiencia de las oficinas del ombudsman australiano, canadiense, alemán, noruego y estadounidense.

Capítulo 20

La Industria de Defensa como Aliada en la Reducción de la Corrupción

Para que un régimen de lucha contra la corrupción funcione eficazmente, la industria de defensa debe estar asociada a él. Los proveedores de defensa reconocen cada vez más la importancia de la responsabilidad y legitimación social empresarial, asociada a una mayor transparencia. Este capítulo presenta las políticas de integridad de dos importantes contratistas de defensa, y describe medidas adicionales que pueden ser adoptadas por la industria de defensa y los gobiernos para aumentar la integridad del sector defensa.

La Industria de Defensa como Parte de la Solución en la Reducción de Corrupción: Una Perspectiva Americana

Hay quien sostiene que la corrupción en ciertos mercados es simplemente un coste de hacer negocios en ese mercado. La implicación de este argumento es que los esfuerzos para luchar contra la corrupción son inútiles e innecesarios. Simplemente se debe aceptar este impuesto sobre los negocios y seguir adelante. Este punto de vista ignora los males muy ciertos de la corrupción. Destruye la confianza pública en los gobiernos y en las empresas, disminuye la calidad de los productos y servicios adquiridos con fondos públicos, y socava el funcionamiento eficiente del libre mercado. Afortunadamente, esta visión es cada vez menos creíble en el mundo interconectado de hoy donde la corrupción a gran escala, que al final casi siempre es descubierta, es dada a conocer y criticada en perjuicio de todas las partes involucradas.

En los últimos años, la industria de defensa ha sido sacudida por denuncias de comportamiento corrupto en todo el mundo. Esto ha debilitado significativamente la confianza en una industria que depende en gran medida de fondos públicos. Puede parecer incongruente, por tanto, decir que la asociación de la industria con el gobierno representa el único medio eficaz de lucha contra la corrupción. Si uno retrocede, sin embargo, parece lógico que el problema de la corrupción deba ser atacado tanto desde el lado del suministro, normalmente la industria de defensa, como desde el lado de la demanda, normalmente agencias o personal gubernamental.

Esta sección estudia la corrupción del lado del suministro, centrándose en las buenas prácticas puestas en marcha por las principales empresas de defensa de los Estados Unidos, Lockheed Martin en particular, para garantizar que los negocios se llevan a cabo según altos estándares éticos.

Cuadro 20.1. Principios de Autogobierno de la Iniciativa de la Industria de Defensa

1. Cada signatario tendrá y acatará un código escrito de conducta en los negocios. El código establece los altos valores éticos que se esperan de todos dentro de la organización del firmante.
2. Cada firmante se preparará en todo lo relativo a la organización en cuanto a sus responsabilidades personales bajo el código.
3. Los firmantes promoverán informes internos de violaciones del código, con la promesa de que no habrá represalias por ese informe.
4. Los signatarios tienen la obligación de autorregularse mediante la aplicación de controles para supervisar el cumplimiento de las leyes federales de adquisiciones, y mediante la adopción de procedimientos para la declaración voluntaria, a las autoridades pertinentes, de violaciones de las leyes federales de adquisiciones.
5. Cada signatario tendrá la responsabilidad mutua de compartir sus buenas prácticas en la implementación de los principios de la DII; cada signatario deberá participar en un Foro de Buenas Prácticas anual.
6. Todos los signatarios serán fiscalizables por el público.

Fuente: Charter of the Defense Industry Initiative, Article III: www.dii.org.

La Iniciativa de la Industria de Defensa (DII)

La mayoría de los contratistas de defensa importantes en los Estados Unidos pertenece a la DII. La iniciativa fue fundada en 1986 en respuesta a una erosión de la confianza pública en la industria, causada por casos ampliamente divulgados de fraude, despilfarro y abuso, tanto en la industria como en el Departamento de Defensa. Todos los signatarios de la DII acuerdan adoptar y adherirse a los seis principios de autogobierno, presentados en el Cuadro 20.1.

Cada signatario del DII se compromete a completar un detallado cuestionario anual relativo a sus programas y prácticas éticas. Los resultados de este cuestionario son recopilados y citados en el Informe Anual de Fiscalización Pública anual de la DII.¹

Aunque todos los miembros de la DII adoptan su propio enfoque sobre el cumplimiento de estos seis principios, a lo largo del tiempo y a través del intercambio de buenas prácticas, los programas de ética de los principales contratistas de defensa de EEUU han llegado a compartir algunos elementos comunes.

Elementos de un Programa Ético Eficaz

a. Códigos de ética o de Conducta

Cada signatario de la DII ha adoptado un código de ética, también conocido como código de conducta. Un código de conducta establece los valores y normas que la empresa y

¹ Los informes anuales desde 2003 están disponibles en el sitio web de IIS: www.dii.org.

sus empleados esperan se defiendan. Para que sea eficaz, un código debe reflejar la cultura y el compromiso de integridad de la empresa. Muchos códigos adoptados por las empresas estadounidenses fijan las normas de cumplimiento, además de expresar los valores de la empresa. Los códigos de los miembros de la DII incluyen generalmente normas que abordan temas que van desde la discriminación y el acoso a la cortesía en los negocios, a la lucha contra la corrupción y contra las mordidas.

El código de Lockheed Martin, “Estableciendo la Norma, el Código de Ética y de Conducta en los Negocios,”² ha estado en vigor desde el nacimiento de la empresa.

El código hace hincapié en el compromiso de Lockheed Martin con el más alto nivel de integridad y en el importante papel que cada empleado juega en el mantenimiento de ese compromiso. Informa a los empleados sobre los valores que son importantes para Lockheed Martin y de su papel en la defensa de esos valores. Todos los empleados deben certificar que han recibido, leído y comprendido el código, y acordado acatarlo.

Así, por ejemplo, una sección del código titulada “Hacer Negocios Éticamente Fuera de los Estados Unidos,” establece que el compromiso de Lockheed Martin con los más altos estándares de conducta ética se extiende a nivel mundial. El código también establece:

*El soborno, las violaciones de las leyes de exportación e importación, y el participar en boicots ilegales, erosiona la confianza en el mercado, socava la democracia, distorsiona el desarrollo económico y social, y daña a todo el que depende de la confianza y la transparencia en las transacciones comerciales.*³

Esto refleja el valor de Lockheed Martin, “Haz lo Correcto.” La sección exigirá a los empleados que cumplan con las leyes nacionales y locales de los países en que opera Lockheed Martin. La sección ordena expresamente a los empleados prestar especial atención al cumplimiento de las leyes contra la corrupción, incluyendo las adoptadas bajo la Convención sobre la Lucha contra el Soborno de Funcionarios Extranjeros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y el Acta de Prácticas Corruptas Extrañas de EEUU, entre otras convenciones internacionales de lucha contra el soborno.⁴

b. Organizaciones Éticas Formales

Los mayores contratistas de defensa de EEUU cuentan con organizaciones éticas formales que gestionan e implementan el programa de ética de la empresa. Los programas éticos formales ayudan a garantizar que el código de conducta de una empresa tenga sentido. Normalmente, este programa realiza al menos dos funciones muy importantes: (1) la comunicación, formación y compromiso con respecto a los valores de la empresa, el compromiso con el código, y el cumplimiento; y (2) la aplicación del código.

² Disponible para descarga en www.lockheedmartin.com/data/assets/corporate/documents/ethics/setting-the-standard.pdf.

³ Lockheed Martin, *Setting the Standard: Code of Ethics and Business Conduct* (Bethesda, MD: Lockheed Martin Corporation, Octubre 2008), 12.

⁴ *Ibidem.*, 12.

Cuando lleva a cabo sus esfuerzos de comunicación y de divulgación, la organización básicamente está tratando de asegurar que en la cultura de la empresa está incrustado un compromiso de integridad. En muchos sentidos, esta es la función más importante que puede cumplir un programa de ética formal. El medio más eficaz para prevenir la mala conducta o la corrupción es asegurar que se cree una cultura en la que todos los empleados entiendan que rendirán cuentas por sus actos impropios.

Una cultura de integridad no arraigará, no obstante, si los empleados creen que los valores de la organización son meras palabras sobre el papel y no representan la forma de operar real de la empresa. Por lo tanto, es muy importante equilibrar la necesidad de proteger la privacidad de los empleados con la necesidad de informarles sobre las consecuencias para quienes elijan ignorar el código de la empresa.

También es importante la ubicación de la organización dentro de la estructura de gobernanza de la empresa. Debe ser lo suficientemente alta dentro de la organización para reforzar la importancia de la ética y la integridad de la organización, y garantizar su independencia. En los Estados Unidos, la mayoría de los programas de ética informan al Consejo General de la compañía, o directamente al Director General. La mayoría ha establecido también líneas de información y de comunicación con el Consejo de Administración.

Finalmente, las organizaciones de ética más eficaces disponen de oficiales de ética a tiempo completo o parcial incrustados dentro de sus líneas o negocios principales. Los oficiales de ética representan el rostro humano de la organización ética y están disponibles para consulta y orientación, así como para investigar casos de presunta mala conducta. Estando incrustados en la empresa, los oficiales de ética también pueden ofrecer orientación de forma proactiva aunque la empresa esté bien dirigida.

En Lockheed Martin, la organización ética informa al presidente de la organización, al CEO y al presidente de Lockheed Martin, así como a la Junta Directiva. La organización cuenta con más de sesenta y cinco oficiales de ética a tiempo completo y parcial que están incrustados dentro de las líneas de negocio.

c. Líneas Directas, Líneas de Asistencia o Canales de Información

Un elemento esencial de la mayoría programas de ética de los Estados Unidos es un medio por el cual un empleado pueda informar de sus preocupaciones, o solicitar orientación, a la organización de ética. La mayoría de los programas de ética de los Estados Unidos han establecido muchas vías diferentes para que los empleados informen de sus inquietudes, o busquen orientación sobre cuestiones éticas. Éstas incluyen visitas personales a oficiales de ética, envío de correos electrónicos directamente a un oficial de ética particular o a un buzón de correo electrónico colectivo de ética, publicación en un sitio web designado, o envío de faxes o cartas. El canal de información más importante, sin embargo, es una línea telefónica directa o línea de ayuda. Normalmente, se trata de un número de teléfono gratuito que conecta a los empleados directamente a la organización de ética. Estas líneas permiten generalmente a los empleados informar de sus preocupaciones de forma anónima si no quieren identificarse. También han establecido un medio

por el cual un empleado que deja un informe anónimo puede llamar a la misma y recibir una actualización sobre la investigación de la organización de ética sobre su asunto.

Los canales eficaces de información garantizan que los empleados que observen mala conducta o se sientan presionados para participar en actos de corrupción tengan una vía para asegurar que sus preocupaciones son oídas y resueltas. Para ser eficaz, la empresa debe reafirmar con fuerza el hecho de que no permitirá represalias contra empleados que se sirvan de estos canales de información de buena fe. El temor a las represalias es una de las principales razones por las que los empleados no informan de sus inquietudes a la empresa.

d. Formación y Participación

La mayoría de los programas de ética de los Estados Unidos incluyen también formación de cumplimiento y formación sobre el código de conducta de la empresa. La formación de cumplimiento se centra en la formación que aborda áreas específicas de riesgos normativos o legales a los que una empresa concreta se enfrenta en su industria. La formación sobre el código de conducta, llamada "formación de concienciación" en Lockheed Martin, puede incluir temas de cumplimiento, pero se centra más en los valores, la cultura y la toma de decisiones ética de la empresa. Ni la formación de cumplimiento ni la del código de conducta intentan convertir a los empleados en expertos en leyes o normativas concretas. Están diseñadas para concienciar y ayudar a los empleados a entender cuándo deben buscar asesoramiento antes de actuar.

En Lockheed Martin, se da a los empleados formación de cumplimiento, basada en ordenador, sobre la función que realizan dentro de la organización. Por ejemplo, no se exige a un mecánico que trabaja en un avión que se forme sobre importación/exportación porque sus responsabilidades cotidianas no requieren que conozca este tema. Por otro lado, a todos los empleados se les exige el curso de trabajo porque, como contratista del gobierno de Estados Unidos, esta es un área sobre la que todos los empleados deben tener conocimientos. Además, cada curso de cumplimiento exigido se debe repetir periódicamente, cada uno o dos años. Por último, existen disposiciones para los empleados que no tengan acceso a un ordenador o tengan necesidades especiales.

La formación de concienciación se lleva a cabo anualmente. A diferencia de la formación de cumplimiento basada en ordenador, la mayoría de la formación de conciencia de Lockheed Martin es entregada en persona por el responsable de los empleados. Esto se lleva a cabo mediante un proceso en cascada por el que Bob Stevens, presidente y director ejecutivo de Lockheed Martin, prepara a su personal, este prepara al suyo, y así hacia abajo a través de la organización hasta que todos los empleados están formados. La formación tarda generalmente una hora y se basa en escenarios de videos y diálogo participativo en torno a los temas presentados.

e. Comunicación

Los programas de ética eficaces dedican también un esfuerzo importante a los vehículos de comunicación innovadores para garantizar que todos los empleados recuerden la importancia de mantener las normas éticas de la empresa. Las empresas utilizan boletines

informativos, mensajes de correo electrónico, carteles, postales, y páginas web para entregar mensajes durante todo el año relativos a la ética y la integridad. Los vehículos de comunicación creativa atraen a menudo la atención del empleado mejor que la formación que se les exige. Muchas empresas en Estados Unidos cada vez están utilizando más tecnología para desarrollar nuevos medios para entregar mensajes de ética a sus empleados. Por ejemplo, las empresas están publicando vídeos de casos sobre dilemas éticos en YouTube, y blogs sobre dilemas éticos o eventos actuales que suponen éxitos o fallos éticos.

En Lockheed Martin, el *Minuto de Integridad* es el más popular medio de comunicación que emplea la organización ética. El *Minuto de Integridad* de Lockheed Martin es una serie corta de videos que se envían por e-mail a los empleados de Lockheed Martin, para complementar la formación de sensibilización anual mediante el fortalecimiento de la ética, la diversidad y los mensajes Liderazgo de Espectro Completo durante todo el año. Lockheed Martin lanza tres series de *Minuto de Integridad* cada año. Se dirigen específicamente a las tendencias que se observan en el lugar de trabajo. Cada serie destaca temas importantes, como el buen comportamiento en los negocios internacionales, el acoso, los conflictos de intereses, la discriminación y otros casos de conducta inapropiada de los empleados. Los escenarios se presentan en segmentos de dos minutos en el transcurso de tres semanas. Los dos primeros segmentos terminan con una situación tensa e invitan a los empleados a sintonizar el segmento de la siguiente semana para conocer lo que sucede.

Técnicas Específicas de Lucha Contra la Corrupción

Respaldados por un programa de ética fuerte que asegura que la integridad es parte de la cultura de la empresa, lo siguiente es un resumen de ciertas técnicas específicas que Lockheed Martin ha encontrado eficaz en la lucha contra la corrupción:

- Las secciones del Código de Conducta tratando la lucha contra la corrupción, la concesión y recepción de cortesías de empresa, y los conflictos de intereses.
- Detalladas políticas de la empresa que aborden los sobornos, las cortesías de empresa y los conflictos de intereses.
- Normas de hospitalidad de cada país que establezcan los límites apropiados para las cortesías de empresa en los países donde operamos. Estas normas son de fácil acceso para nuestros empleados.
- Exigir informes periódicos sobre las cortesías de empresa que sobrepasen las normas de hospitalidad y sobre cualquier pago por asesoramiento.
- Formación de cumplimiento y del código de conducta que aborde específicamente las políticas de la empresa de lucha contra la corrupción.
- Auditorías de todos los aspectos de nuestros esfuerzos de lucha contra la corrupción.
- Investigación rigurosa de todos los agentes y asesores externos antes de contratar a estas personas. La investigación incluye, como mínimo, una revisión de

una fuente de información pública, controles de las referencias, consultas con las embajadas en el país y una entrevista cara a cara.

- Los agentes y asesores independientes están obligados a acatar el Código de Conducta de Lockheed Martin *Fijando la Norma* y, más específicamente, los estándares de lucha contra la corrupción de Lockheed Martin.
- Los acuerdos con agentes y asesores independientes están sujetos a una revisión periódica, incluyendo la repetición de la investigación.

Política de Integridad: Ejemplo de un Contratista de Defensa Europeo

En años recientes, importantes empresas internacionales han llegado a reconocer que los estrictos estándares éticos y el cumplimiento de las leyes y normativas internacionales han de ser una parte integral de su visión estratégica. Respondiendo a cambios importantes en el contexto global económico y geopolítico, y al creciente ámbito global de sus operaciones, las empresas han echado un largo y duro vistazo a la manera en que llevan a cabo aspectos de sus negocios, que van de la gestión de recursos humanos al marketing y las ventas, las operaciones industriales y las relaciones de los accionistas. Adoptando su política de responsabilidad empresarial en el año 2001, Thales fue una de las primeras empresas europeas en abrazar formalmente estos cambios.

Un Ambiente Complejo y Cambiante

A lo largo de su historia, Thales ha adaptado con éxito los cambios en su entorno. Las transformaciones en marcha en el marco institucional que rige la “industria de la soberanía” a principios del siglo XXI son al menos tan significativos como cualquiera de estos otros cambios.

Thales y las empresas que ha adquirido en otros países (Reino Unido, Países Bajos, Australia, etc.) operaron durante décadas en un marco estrictamente nacional y bajo un rígido control del estado. Como el principal cliente y a veces incluso como accionista, el estado estuvo implicado también en establecer la estrategia industrial, la financiación de la investigación y el desarrollo, la concesión de autorizaciones de exportación, y otros aspectos del negocio.

Ahora que Thales es una empresa “multinacional,” ya no opera dentro de un simple, claramente definido y consistente marco nacional, sino más bien en un espacio estratégico de dimensiones globales. En este nuevo contexto, tareas como la gestión de recursos humanos o las transacciones comerciales internacionales se están volviendo cada vez más complejas.

Como globales en que se han convertido, los negocios de la compañía todavía dependen en gran medida de tecnologías que son sensibles, estratégicas y primordiales para la soberanía nacional de cada país. Esta contradicción estructural presenta muchos retos, tanto a empresas transnacionales como a sus reguladores, y requieren un conjunto

distinto de métodos de gestión basados en conceptos innovadores de gobernanza industrial.

Más Transparencia y Facilidad de Seguimiento

Como añadidura a la complejidad de este entorno económico internacional, las organizaciones internacionales y los legisladores nacionales siguen elaborando nuevas normativas y aprobando nuevas leyes, no siempre de modo regular, mientras los actores de la sociedad civil, incluyendo las organizaciones no gubernamentales, continúan demandando nuevos y más altos estándares de la comunidad empresarial.

En ausencia de un modelo global de gobernanza, el número y la complejidad de estas diferentes reglas y requisitos hacen el ambiente de negocios incluso más incoherente, particularmente teniendo en cuenta que ciertos códigos y normas de «legislación blanda», muchos de ellos británicos o americanos en origen, están en desacuerdo con los sistemas jurídicos de otros países. Con empresas cada vez más globalizadas, y con un contexto legislativo y normativo complejo compuesto por múltiples organismos, la demanda de transparencia está creciendo constantemente, obligando a las empresas a presentar un mayor grado de apertura y facilidad de seguimiento a sus procesos de negocios.

Gestión Ética

Según la presión sobre las prácticas de gobernanza se ejerce por todo el mundo, la esfera de influencia de los organismos públicos, los únicos con la facultad de promulgar “leyes duras,” disminuye poco a poco porque ninguna ley dura está perfectamente en sintonía con las realidades económicas durante mucho tiempo. Son necesarias enmiendas y revisiones frecuentes para hacer leyes más concretas, pero cuanto más se revisan, más oscuras tienden a volverse. Como resultado, existe una tendencia creciente de los legisladores a establecer poco más que principios legislativos básicos, dejando a las empresas definir sus propios códigos, referencias y normas de conducta ética. El concepto de ética y responsabilidad empresarial comienza donde termina la ley.

Este cambio en la estructura de la gobernanza deposita mayor responsabilidad en las empresas, afectando directamente a sus procesos de gestión y modelos de negocio. Hace varios años, Thales creó una política integral sobre la ética y la responsabilidad empresarial como parte de sus esfuerzos para adaptarse a estas nuevas condiciones. En una estructura legal y normativa restrictiva, se exige constantemente a los gestores que elijan sobre la aplicación de diferentes normas. Tienen que encontrar un equilibrio entre el mínimo esfuerzo y el esfuerzo óptimo, sopesando sus opciones para determinar la mejor manera de garantizar un crecimiento y una rentabilidad sostenibles a largo plazo. Estas opciones son parte esencial de la responsabilidad del gestor y se hacen más difíciles en la medida en que aumenta el número de accionistas y sus demandas se hacen más concretas.

La gestión también tiene que acoger y conciliar las expectativas morales de todos los empleados de la empresa, cuyos antecedentes y tradiciones culturales se vuelven claramente más diversos en la medida en que la empresa expande su presencia internacional. Para gestionar eficazmente las empresas en este contexto globalizado, es importante pa-

sar de lo implícito a lo explícito, de la tradición oral a los requisitos escritos, de la toma de decisiones discrecionales a conductas regidas por unas buenas prácticas aprobadas. Ha surgido un nuevo paradigma de gestión.

Gestión del Riesgo

Cualquier proyecto de negocio implica un grado de riesgo. No obstante, los flujos en todo el mundo de tecnologías sensibles, de una creciente complejidad jurídica, de nuevas demandas sociales y de una cada vez más intensa competencia, hacen más importante que nunca identificar y gestionar los riesgos. Además, la responsabilidad civil y penal de las empresas y sus equipos de dirección está siendo cuestionada con más frecuencia a medida que el mundo de los negocios se vuelve más litigante.

Como resultado, y a la luz de sus sectores de actividad, la política de responsabilidad empresarial de Thales se basa no sólo en un análisis profundo de los riesgos de incumplimiento, sino en reglas de conducta ética y de integridad defendidas por la mayoría de los órganos superiores de gestión de la empresa, y comunicadas sistemáticamente a todos los empleados. Este enfoque activa la conciencia gestora sobre los asuntos en cuestión, y proporciona un marco, a toda la empresa, de una continua mejora que configure el desarrollo de las medidas de política ya en vigor.

Procesos a Medida

Thales cree que hacer negocios de manera responsable significa, primero y principalmente, cumplir las normativas del comercio internacional y, en particular, tomar medidas para evitar las exportaciones de tecnologías sensibles y equipamiento de defensa a países clasificados de riesgo, ayudando así a abordar los problemas planteados por la proliferación de armas de destrucción masiva y el terrorismo global. Se están reforzando en toda la empresa los procedimientos de control interno para combatir la corrupción tan eficazmente como sea posible, en un sector en el que las transacciones representan considerables sumas de dinero y pueden involucrar a países con poco interés por las prácticas éticas.

Procedimientos Estrictos para Prevenir la Corrupción

Existe un conjunto coherente de directivas y de procedimientos estrictos de delegación de responsabilidades para garantizar el cumplimiento de las leyes contra el soborno, tanto nacionales como internacionales. En particular, se han tomado medidas para garantizar que las unidades operativas no se involucren de forma independiente en las relaciones contractuales con agentes o proveedores de servicios externos para facilitar transacciones internacionales. Todos los recursos de apoyo a los esfuerzos de ventas y marketing para la exportación por parte de unidades operativas son gestionados por organizaciones dedicadas a ello, particularmente por Thales internacional. Estas son las únicas organizaciones acreditadas por la empresa para manejar estos complejos asuntos en sus estrictos marcos normativos. Esta política mejora la eficacia de los esfuerzos de ventas y marketing de Thales, y asegura la estricta supervisión del cumplimiento de sus transacciones comerciales internacionales.

Los procedimientos y las directivas se aplican a todos los proveedores de servicios externos, incluyendo personas, consultoras y empresas, que apoyan a Thales en operaciones de marketing y ventas, implicando tanto a clientes públicos como privados. Los asesores idóneos deben ser reconocidos como expertos en sus campos a nivel regional o internacional. Se aplican unos rigurosos procedimientos de selección: se debe completar un detallado cuestionario de solicitud, deben proporcionarse copias de registros de la empresa y de todos los demás documentos oficiales, particularmente informes anuales, y los directivos deben comprometerse a aplicar toda la legislación relativa a la conducta ética en el comercio internacional. Toda esta información es analizada y validada por un organismo exterior. Se señalan los factores de riesgo cuando la información proporciona razones para una investigación más detallada y su remisión a un nivel superior de gestión para una decisión. Algunos tipos de información se clasifican como “problemas muy serios” y llevan el proceso de selección a un fin inmediato. Los pagos por estos servicios también están sujetos a procedimientos estrictos. Por ejemplo, las transferencias no pueden hacerse a una entidad financiera situada en un paraíso fiscal, y todos los pagos deben corresponder a un servicio real, y reflejar el tipo exacto de servicio prestado.

Todos estos procedimientos se establecen en el *Manual de Buena Prácticas* desarrollados y aprobados por la gerencia empresarial de Thales. Está en vigor un proceso de mejora continua para aumentar tanto la exhaustividad de los procedimientos como las medidas adoptadas para su cumplimiento.

Desarrollo de Buenas Prácticas

Una empresa está en riesgo si sus competidores pueden satisfacer los requisitos legales mínimos mediante decisiones poco éticas. Se necesita, por tanto, un enfoque sectorial de modo que se puedan desarrollar y adoptar estándares comunes como buenas prácticas por todas las empresas, restaurando así la igualdad de condiciones para competir. Thales fue involucrado en el lanzamiento de tal iniciativa dentro de la Asociación Europea de Industrias Aeroespacial y de Defensa (ASD).

Responsabilidad Ética y Empresarial en Thales

La gerencia empresarial de Thales admite que una política de cumplimiento eficaz necesita extenderse más allá de las transacciones de marketing y de ventas internacionales para incluir todas las operaciones de la empresa. La ética de Thales y la política de responsabilidad empresarial está vinculada a un Código de Ética puesto a disposición de cada empleado, y en un número de juegos de procesos y procedimientos en toda la empresa que tratan los asuntos comerciales, ambientales, laborales y sociales. También ha creado una organización dedicada en exclusiva, con un Comité de Responsabilidad Ética y Empresarial que fija la política de Thales, y un departamento empresarial dedicado encargado de implementar esa política. La implementación local, a nivel de división y de país, es apoyada por una red de oficiales de ética.

Al mismo tiempo, se han llevado a cabo campañas a gran escala de concienciación, información y formación, incluyendo un programa de aprendizaje de informática, para

apoyar la adaptación del empleado a toda la organización y asegurar que todos los empleados comparten el valor ético de la empresa.

Otras Medidas para Mejorar la Integridad de la Industria de Defensa

Recientemente, los principales contratistas de defensa en Europa Occidental y América del Norte han hecho progresos visibles en la adopción y aplicación de códigos de ética y normas de tolerancia cero a la corrupción en todas sus formas. Asociaciones de estas industrias se han embarcado en obtener lecciones aprendidas y mejorar las normas de la industria. El Cuadro 20.2 presenta un ejemplo de las actividades en el marco de la Asociación Europea de Industrias Aeroespacial y de Defensa (ASD).

Cuadro 20.2. Actividades Éticas y Anticorrupción de la ASD

En 2006, los directores ejecutivos que representan a las empresas que forman el Consejo de ASD confirmaron su constante dedicación para contribuir a un mercado libre de prácticas corruptas, permitiendo a todos los participantes en el mercado internacional competir en condiciones iguales y justas.

La industria expresó su compromiso de observar y aplicar las normas incluidas en la legislación nacional implementando la *Convención sobre la Lucha contra el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales*, de la OCDE de 1997, así como en otras leyes aplicables. ASD creó un “Grupo de Trabajo sobre Ética y Anticorrupción.” Este grupo ha llevado a cabo una comparativa de mercado para evaluar las prácticas actuales entre las empresas participantes. Han sido analizado los códigos internos de ética de las empresas por un abogado independiente, que también preside la Comisión Anticorrupción de la Cámara Internacional de Comercio (ICC).

Estas actividades dieron como resultado unos “Estándares Comunes de la Industria para el Aeroespacio y la Defensa Europea,” aprobados por el consejo en abril de 2007. Se pidió a los miembros de Asociaciones Nacionales de la ASD que suscribieran las normas, y a las empresas participantes que firmaran una Declaración de Adhesión de la Empresa. La aprobación se ha pedido desde octubre de 2008 y está en marcha un proceso estructurado con indicadores de progreso para estimular y convencer a las empresas para que firmen las normas.

ASD, con el apoyo de la Cámara Internacional de Comercio, apoya las iniciativas para ampliar el ámbito geográfico de sus actividades sobre ética y lucha contra la corrupción también a países no OCDE.

Fuentes: Asociación Europea de Industrias Aeroespacial y de Defensa (ASD), *Annual Report 2007* (Bruselas: ASD, 2008), 20, www.asd-europe.org; The “Common Industry Standards for European Aerospace and Defence” está disponible en: [www.asd-europe.org/Objects/2/Files/WEB Common Industry Standards.pdf](http://www.asd-europe.org/Objects/2/Files/WEB%20Common%20Industry%20Standards.pdf).

Abordando la corrupción en el suministro, los principales contratistas y las asociaciones de la industria de defensa continuarán evaluando e intentando aumentar la eficacia de los códigos y normas de integridad para implicar a los proveedores de defensa, incluyendo las pequeñas y medianas empresas, y ampliar la cobertura geográfica de su aplicación. Una igualdad de condiciones y una competencia leal pueden garantizarse solamente a través de la aplicación de normas coherentes y armonizadas entre todas las empresas exportadoras.

Los principales contratistas de defensa deben asegurarse también de que los subcontratistas, consultores de defensa, miembros de grupos de presión, y todos los demás tipos de intermediarios involucrados se adhieran al mismo código de ética, como hacen ellos. Sólo a través de la cobertura completa de la "cadena de suministro" pueden afirmar convincentemente que el suministro que ofrecen está libre de corrupción.

Los gobiernos son asesorados para que incluyan en la lista de seleccionados solamente a los ofertantes que hayan adoptado las normas comunes de la industria de defensa sobre integridad y corrupción. Además, deben prohibir el acceso a los proveedores de defensa que hayan utilizado la corrupción para obtener contratos, y compartir esa información con otros gobiernos. Se espera, pues, de las asociaciones de la industria de defensa que priven a esa empresa de su condición de miembro.

Organizaciones internacionales como la OTAN pueden facilitar el desarrollo de una estrategia eficaz, integral y equilibrada para mejorar la integridad de la base de los proveedores de defensa. También pueden fomentar la transparencia en la industria de defensa, incluyendo la transparencia de la propiedad intelectual y apoyar a los proveedores de defensa en el cumplimiento de los requisitos de integridad.

Sólo la cooperación entre los gobiernos y los proveedores, las organizaciones intergubernamentales y las asociaciones industriales, pueden convertir las empresas de defensa en aliados fiables en la lucha común contra la posible corrupción del sector de defensa.

Capítulo 21

Papel de la Sociedad Civil y de los Medios de Comunicación

Introducción

Este capítulo contempla el indispensable papel de la sociedad civil y de los medios de comunicación en el fomento de la integridad y en la reducción de la corrupción en el sector defensa y seguridad. Examina la cuestión del “fomento de la integridad” básicamente a través del prisma de la reforma del sector de la seguridad (RSS), un concepto que surgió en los 90 en respuesta al reconocimiento de que desarrollo y seguridad son dos caras de la misma moneda, y que se deben llevar a cabo esfuerzos para mejorar la seguridad dentro de un marco de fortalecimiento democrático o de buena gobernanza. En esencia, la “buena” gobernanza es gente centrada, equitativa, fiscalizable y transparente. Genera participación y consultas en el planeamiento y en la toma de decisiones, en la gestión eficaz y eficiente del sector público, y busca y facilita activamente la participación de la sociedad civil. En otras palabras, la buena gobernanza es legitimada por procesos participativos, por esfuerzos de lucha contra la corrupción y por la fiscalización burocrática. Hace hincapié en un uso eficiente y eficaz de los recursos y promueve la participación activa del sector privado y la sociedad civil para contrarrestar los intereses creados.¹

En 2004, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) produjeron, y sus miembros aprobaron, un documento que insta a las partes interesadas a “redefinir la seguridad y trasladar el debate de una versión realista a un enfoque más integral y cooperativo.”² El CAD de la OCDE describe la RSS como la “transformación del sistema de seguridad, que incluya todos los actores, sus roles, responsabilidades y acciones, trabajando juntos para administrar y operar el sistema de una manera más coherente con las normas democráticas y los principios sólidos del buen gobierno, y contribuir así a crear un marco de seguridad que funcione.”³ En la búsqueda para crear una “cultura institucional de integridad” (Capítulo 24) parece que no haya necesidad de reinventar la rueda conceptual: los objetivos y normas establecidas en el marco de la DAC RSS ya se ajustan en gran medida al programa. Lo

¹ Hans Born, Philipp H. Fluri y Simon Lunn, eds., *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and its Reform*, Una colección de artículos sobre aspectos fundamentales del control parlamentario del sector seguridad (DCAF/NATO Parliamentary Assembly, Enero 2003), Glossary, 240–241.

² OECD Comité de Ayuda al Desarrollo, *Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice* (Paris: OECD, 2004).

³ OECD, *Security System Reform and Governance: A DAC Reference Document* (Paris: OECD, 2005), www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf.

que falta básicamente es la aplicación eficaz por parte de muchos gobiernos de las normas existentes, especialmente en lo referente a la transparencia y la fiscalización,⁴ y acoger plenamente la contribución potencial de los actores claves, especialmente de la sociedad civil.

Según ha evolucionado en los últimos años la agenda de la RSS, la sociedad civil ha desempeñado un papel importante en el fomento de la integridad de este enfoque, y hay un creciente reconocimiento entre muchos Estados y dentro de las Naciones Unidas de que los actores no gubernamentales, los medios de comunicación y los parlamentarios pueden llevar a cabo un control civil y unas funciones de supervisión fundamentales. Los parlamentarios por sí solos no pueden garantizar un control eficaz y mantener una fiscalización del gobierno de todas las actividades y políticas en el sector de la seguridad dado que no tienen el tiempo, los recursos o los conocimientos para hacerlo. Como describe el CAD, “la implicación de la sociedad civil en los programas de RSS es una condición previa para que exista un sentido de propiedad intelectual local más amplio e inclusivo y, en última instancia, de sostenibilidad.”⁵ Como se ha señalado en capítulos anteriores,⁶ la supervisión independiente por parte de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y de los medios de comunicación es un elemento necesario para el fomento de la integridad, y es crucial para la aplicación efectiva de las iniciativas RSS para fortalecer la buena gobernanza en *establishments* de defensa, así como para abordar los riesgos de corrupción.

En general, sin embargo, el papel práctico de las OSC y de los medios de comunicación en la RSS, y el fomento de la capacidad de integridad ha sido bastante limitado, no sólo en estados frágiles o en transición (debido frecuentemente a la naturaleza de los regímenes autoritarios y a la debilidad de la sociedad civil) sino también en las sociedades democráticas más avanzadas, y especialmente dentro de la OTAN (donde el acceso a la implicación de la sociedad civil independiente sigue restringido, como se verá más tarde). Este capítulo tiene como objetivo estimular el debate sobre el porqué de esto, y lo que se debe hacer para fortalecer el papel de la sociedad civil y de los medios de comunicación en el control y la reforma de los *establishments* de defensa.

⁴ En este debate “fiscalización” significa básicamente “capacidad de responder,” la obligación de responder a preguntas sobre lo que se ha hecho y se hará, y por qué. Es la definición usada por William Byrd y Stéphane Guimbert en el Banco Mundial, “Finanzas públicas, Seguridad y Desarrollo: Un Marco y una Aplicación para Afganistán,” Working Paper sobre Política de Investigación 4806 (Departamento de Reducción de la Pobreza, Gestión Económica, Finanzas y Desarrollo del Sector Privado de la Región de Asia Meridional, del Banco Mundial, enero de 2009), nota a pie de página 11.

⁵ OECD, *OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice* (2007).

⁶ Ver, por ejemplo, los capítulos 5 y 8 sobre los enfoques nacionales y los acuerdos de compensación, respectivamente. Ambos autores argumentan que las organizaciones de la sociedad civil tienen un papel que desempeñar para garantizar la transparencia y la fiscalización.

Empieza revisando por separado los papeles de la sociedad civil y de los medios de comunicación, y luego contempla las dificultades de la aplicación de estos papeles en tres escenarios concretos: estados frágiles, países en transición y la OTAN. El capítulo concluye proponiendo algunas opciones y recomendaciones para proteger y mejorar la capacidad de la sociedad civil y de los medios de comunicación para fomentar la integridad y reducir la corrupción en los *establishments* de defensa.

Papel de la Sociedad Civil

Una sociedad civil dinámica es un requisito básico para la democracia. Tiene el potencial de contrarrestar el poder del estado, oponerse al autoritarismo y, por su pluralismo, garantizar que el estado no sea controlado por intereses creados. En las últimas décadas se ha abierto el espacio político en muchas partes del mundo, y no sólo en las democracias establecidas, por una selección cambiante y creciente de grupos de la sociedad civil. No hay ninguna definición consensuada de sociedad civil. El DAC define la “sociedad civil” como “el espacio político entre el individuo y el gobierno, manifestado por miembros de organizaciones no gubernamentales (ONG), grupos sociales, asociaciones y otras organizaciones y redes. Las organizaciones de la sociedad civil incluyen las ONG,s a nivel nacional, organizaciones de base social, grupos religiosos, profesionales y grupos de interés como los sindicatos, medios de comunicación, empresas privadas, colegios de abogados, grupos de derechos humanos, consultores independientes, universidades y *think tanks* de política independiente.”⁷

El Panel de Personas Ilustres de la Secretaría General sobre las Relaciones de la Sociedad Civil de las Naciones Unidas concibe una descripción más somera de la sociedad civil, que engloba asociaciones de ciudadanos (aparte de las familias, amigos, gobierno y empresas) involucradas voluntariamente en la promoción de sus intereses, ideas e ideologías.⁸ Este capítulo, sin embargo, toma el modelo de tres sectores, que ve el estado formado por el gobierno, el mercado y la ciudadanía, como un práctico punto de partida para definir la sociedad civil. En esta perspectiva, la sociedad civil constituye el tercer sector, viviendo e interactuando con empresas estatales y con fines lucrativos (incluyendo los medios de comunicación) en forma de movimientos sociales, ONG,s, organismos religiosos, grupos femeninos y juveniles, organizaciones de pueblos indígenas, asociaciones profesionales, centros académicos, sindicatos, etc., que operan en países individuales o multinacionalmente.

Esta definición de la sociedad civil excluye a las empresas con ánimo de lucro (incluyendo la mayor parte de los medios de comunicación), y a organizaciones, dentro del sector gubernamental. No obstante, como quedará claro, los límites entre los tres sectores son cada vez menos nítidos. Existe cierto solape, por ejemplo, entre las funciones de

⁷ OECD, *OECD DAC Handbook on Security System Reform*.

⁸ Asamblea General de Naciones Unidas, *We the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance: Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations*, A/58/817 (New York, 11 June 2004), 13.

las OSC,s, las empresas privadas y los medios de comunicación, especialmente en el uso creciente por parte de las ONG,s de “nuevos medios”⁹ para llevar a cabo actividades de promoción y supervisión de funciones. Los siguientes párrafos estudian por qué la sociedad civil debe desempeñar un papel en el fomento de la integridad y en la reducción de la corrupción en defensa, qué incluye esta función, las experiencias en RSS a día de hoy, y la reacción actual contra las ONG,s.

La Sociedad Civil y la “Nueva Diplomacia”

La sociedad civil incluye un grupo heterogéneo de organizaciones y movimientos que movilizan las energías sociales para expresar que sienten profundamente valores e ideas de futuro.¹⁰ Las ONG,s son un elemento principal de la sociedad civil. Pueden estar basadas o no en asociaciones profesionales o registradas formalmente, pero generalmente son independientes de los gobiernos y de los partidos políticos, y a menudo financiadas independientemente. Se dedican a la prestación de servicios (la seguridad también es un servicio esencial que se debe prestar),¹¹ al apoyo de políticas y del desarrollo, a la educación pública y a otras formas de actividad sin afán de lucro, y van desde grandes organismos internacionales como Amnistía Internacional, que tiene más 2,2 millones de miembros y suscriptores en más de 150 países y regiones, a pequeñas organizaciones básicas. En cuanto a institutos de investigación, éstos pueden ser ONG,s o centros académicos independientes del gobierno o, por el contrario, tener vínculos con el gobierno, por ejemplo, a través de fondos del estado o de la participación de antiguos ministros y funcionarios (ya sea como miembros o como empleados).

En el pasado, muchas de las relaciones entre las ONG,s y los gobiernos fueron tensas o realmente hostiles. En muchas partes del mundo todavía lo son (o se están convirtiendo o se están haciendo de nuevo, como se trata más adelante). En las últimas dos décadas, sin embargo, en un número de asuntos y en un número creciente de lugares (incluyendo la mayor parte de Europa y de las Américas, grandes zonas de Asia meridional y de África, y en pequeñas zonas aisladas de Oriente Medio), esta relación ha pasado de un conflicto a una creciente cooperación. Algunos han apodado la relación construc-

⁹ Nuevos medios es un término que abarca el surgimiento de tecnologías de información y comunicaciones digitales, informáticas o de red en la última parte del siglo XX, como Internet y los sitios Web. Consecuentemente, “viejos medios” son programas de televisión, películas, revistas, libros o publicaciones en papel.

¹⁰ L. David Brown, *Creating Credibility: Legitimacy and Accountability for Transnational Civil Society* (Sterling, VA: Kumarian Press, 2008), 1.

¹¹ La seguridad como servicio público tiene algunas características distintivas que afectan a la forma en que se presta y a las posibilidades de fiscalización y de financiación. Controlar el trabajo de quienes prestan servicios de seguridad puede ser difícil, dado que las fuerzas de seguridad están armadas y pueden amenazar a los supervisores civiles, mientras la preparación en tiempos de paz es a menudo difícil de evaluar y puede implicar contestación sobre las medidas de la actuación y de los resultados. Ver el debate de William Byrd y Stéphane Guimbert en el Banco Mundial, “Finanzas Públicas” (Enero de 2009).

tiva entre las ONG,s y los gobiernos “la nueva diplomacia.”¹² Esto ha sido en parte resultado del creciente reconocimiento por parte de muchos gobiernos de que un elemento importante de la seguridad nacional y la estabilidad se logra mediante la promoción de la seguridad humana.¹³

Supervisión de la Defensa por La Sociedad Civil

En cuanto a la agenda específica de este libro, los actores de la sociedad civil, principalmente una estrecha gama de ONG,s e institutos de investigación, podrían (y en algunos casos limitados ya lo hacen) implicarse con los gobiernos, los parlamentos y el público en cinco formas principales:

- *Educación pública y aumento de la concienciación:* alertando al público sobre el agobiante costo de la corrupción, como se comentó en el capítulo 1, y consecuentemente de que movilizar el apoyo para que el gobierno nacional y las iniciativas internacionales fomenten la integridad, aumenten la transparencia y mejoren la transparencia y la fiscalización, es una actividad crucial de las ONG (y de los medios). Un objetivo primordial de este trabajo de concienciación es garantizar que la implementación de iniciativas nacionales de RSS se vea como un proceso a largo plazo, y que el público reconozca la importancia de este asunto para sí mismo y para sus comunidades. Las ONG,s han utilizado con éxito un activismo colectivo y estrategias de “nombrar y avergonzar” como un modo de mover a la demanda directa de asuntos o violaciones concretas.
- *Actuando como catalizadores e intermediarios:* las ONG,s y otras OSC,s, tales como *think tanks*, universidades e institutos de investigación, pueden desempeñar funciones de intermediarios o de tender puentes. En este sentido, el Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas (DCAF) y Transparencia Internacional han sido dos de los focos principales durante más de una década y han contribuido enormemente al fomento de la competencia y la capacidad parlamentaria mediante análisis e informes, y ofreciendo cursos y seminarios de formación. Muchos grupos de la sociedad civil en América Latina y Europa Central y Oriental en las décadas de 1980 y 1990 desempeñaron también un papel importante de diálogo cuando los gobiernos civiles electos comenzaron a reestructurar sus fuerzas armadas. Estos diálogos ayudaron inicialmente a romper el aislamiento de las fuerzas armadas y abrieron intercambios profesionales entre la sociedad civil, los funcionarios electos y las estructuras de mando militar. En general, no obstante, se necesita atraer a la mesa más actores de la sociedad civil, especialmente en estados frágiles y en transición, para que medien entre los gobiernos (especialmente sus *establishments* de defensa) y algu-

¹² David Davenport, “The New Diplomacy,” *Policy Review* 116 (Diciembre 2002 & Enero 2003).

¹³ El objetivo tradicional de la “seguridad nacional” ha sido la defensa del *estado* de las amenazas externas. El enfoque de seguridad humana, por el contrario, es la protección de las *personas*. *Human Security Brief 2006* (University of British Columbia, Human Security Centre).

nos sectores de la sociedad indiferente o potencialmente antagónica al propio gobierno.

- *Aportando un acervo de experiencia y conocimiento:* una multitud de distintas ONG,s y OSC,s comunes han acumulado un enorme depósito de personal institucional e individual y de experiencia activista, de conocimientos y de habilidades sobre metodologías de éxito necesarias para abordar reformas de RSS y buena gobernanza. Por ejemplo, las ONG,s han trabajado con las fuerzas armadas en el aumento de las medidas de seguridad en el almacenamiento, asesoradas en el desarrollo de programas de marcado y seguimiento de las armas, y han desempeñado un papel crucial en los programas de desarme, desmovilización y reinserción tras los conflictos. Aunque este fondo de experiencia y de recursos humanos puede ser menor en lo que se refiere a las preocupaciones concretas relacionadas con la defensa definidas en la parte II de este libro, sigue estando, no obstante, potencialmente a disposición de los gobiernos o de las organizaciones intergubernamentales (OIG,s) para reforzar las iniciativas que combaten los riesgos de corrupción y las vulnerabilidades en la defensa. El fondo de conocimientos más profundo de la RSS también puede ofrecer una importante buena gobernanza, “mezcla” de aportes y lecciones que son aplicables al sector especializado en la gestión de la defensa. Pero mientras se está haciendo un uso limitado de esta experiencia y de estos conocimientos técnicos, por ejemplo, en audiencias parlamentarias, en gran medida sigue siendo un recurso sin explotar. La falta de confianza por parte de ambos lados y las prioridades que compiten sobre los limitados recursos de ayuda social humanitaria, derechos humanos y desarrollo de las ONG son factores que también contribuyen.
- *Disposición de investigación y desarrollo primario de la política:* Uno de los principales aportes proporcionados por las OSC,s se encuentra en la investigación y documentación de la realidad de la “maldición de la corrupción” (capítulo 1), desde exponer los defectos o contradicciones en la toma de decisiones sobre el uso de la fuerza militar (en lo que se refiere tanto a la decisión de intervenir en un conflicto como a las operaciones militares sobre el terreno), a la gestión de la defensa, prácticas de adquisición y exportación inapropiadas, ineficaces y a veces ilegales. Ampliando el entendimiento público y gubernamental de estos temas, la sociedad civil y los medios de comunicación juegan un papel vital en posibilitar el desarrollo de las respuestas apropiadas. Estrechamente vinculado a esta investigación ha sido el trabajo de análisis y política orientado a las ONG,s e institutos de investigación que han tratado de proporcionar nuevos enfoques y opciones estratégicas para fomentar la integridad y reducir la corrupción en defensa. Dicho trabajo incluye la comparación de buenas prácticas en las diferentes regiones del mundo, desarrollando iniciativas de política y haciendo propuestas concretas para el cambio de política.
- *Práctica de supervisión:* Una vez que las políticas dirigidas a hacer frente a la “maldición de la corrupción” han sido adoptadas por los gobiernos, las ONG,s

también tienen un papel importante que desempeñar como “perros guardians,” supervisando la implementación de la política y llamando a los gobiernos a que den cuenta de los defectos y fallos que pueden ocurrir. ONG,s, especialmente las organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos, como Amnistía Internacional y el Observatorio de Derechos Humanos, tienen un papel importante en el seguimiento de las actividades de las fuerzas de seguridad y de las fuerzas armadas para garantizar que no cometan violaciones de derechos humanos, o violaciones del derecho internacional humanitario.

Como se verá más adelante, hay también muchas dificultades y barreras para que la sociedad civil realice estas funciones. Como mínimo, los gobiernos y los parlamentos eficaces necesitan garantizar el acceso a todos los documentos de política importantes, y estimular la existencia y el funcionamiento de un tercer sector independiente, incluyendo la supervisión de la defensa. Una manera de lograr esto último, por ejemplo, es encargando a *think tanks* independientes, institutos de investigación, universidades y ONG,s que lleven a cabo investigaciones y auditorías en áreas específicas del sector defensa y seguridad (por ejemplo, la delincuencia, asuntos de adquisición y políticas de personal). Sin embargo, si la sociedad civil debe desempeñar un papel activo en esta agenda del fomento de la integridad, y especialmente en la facilitación de debates alternativos en la esfera pública, las ONG,s independientes necesitan ser capaces de reclutar y retener a los expertos necesarios que puedan ofrecer puntos de vista bien informados sobre política de seguridad, presupuestos de defensa, adquisiciones y posibilidades de recursos del gobierno. En la actualidad, dicha experiencia dentro de las ONG,s es escasa incluso en las democracias maduras, y requiere una mayor capacitación y un mayor compromiso por parte de los donantes para su financiación.

Grupos de la sociedad civil han sido particularmente activos durante décadas en la promoción de los principios del derecho internacional, plasmados en la carta de las Naciones Unidas y en otros acuerdos e instituciones multilaterales. Frecuentemente son vistos por muchos países como proveedores de asistencia y socios de confianza. Movimientos ciudadanos y ONG,s se han convertido en defensores públicos importantes en muchos campos, incluyendo los derechos humanos, el medio ambiente, desarrollo, gobernanza democrática y prevención de conflictos. Han ayudado a normas y tratados internacionales de progreso, y han articulado innovadores estándares morales y políticos que se han convertido después en políticas y leyes.

Ejemplos de movimientos significativos de la sociedad civil incluyen la campaña de deuda Jubileo 2000 que persuadió a los gobiernos del G7 a cancelar 100 mil millones de dólares de deuda de los países pobres, la campaña de Ottawa para prohibir las minas terrestres,¹⁴ y la oposición a la invasión de Iraq liderada por EEUU en 2003. Las ONG,s jugaron también un papel crítico en la creación de un Tribunal Criminal Internacional, en

¹⁴ Ver, por ejemplo: Kenneth Anderson, “The Ottawa Convention Banning Landmines: the Role of International Non-Governmental Organizations and the Idea of International Civil Society,” *European Journal of International Affairs* 2:1 (2000).

la decisión de añadir un protocolo opcional a la Convención de los Derechos del Niño (ilegalizando el reclutamiento obligatorio de niños menores de 18 años de edad) y en el avance en las medidas para combatir la proliferación y el mal uso de armas ligeras (SALW).

La Sociedad Civil y la RSS

Tras un proceso liderado por el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del RU, y el Directorado para la Cooperación al Desarrollo de la OCDE, se confeccionó en 2007 un manual para proporcionar “orientación para hacer operativas las directivas OCDE DAC sobre RSS y cerrar la brecha entre la política y la práctica.”¹⁵ Sobre la participación de la sociedad civil en RSS, el manual afirma que, “las OSC,s pueden servir como beneficiarias, supervisoras informales, socias y defensoras de las reformas, así como proveedoras de servicios. También puede ser proporcionado apoyo a la RSS por actores de la sociedad civil internacional que pueden jugar un papel en el fomento de la capacidad y en el diseño, defensa, implementación, supervisión y evaluación de las reformas.”¹⁶

Las ONG,s ofrecen enfoques de abajo hacia arriba que son a menudo más apropiados y eficaces que las medidas de arriba hacia abajo, por ejemplo, proporcionando líneas de comunicación a las comunidades con las que los países tienen poco contacto o influencia. El manual también dice que:

Los programas RSS deben incluir un análisis firme del contexto, del papel y de la posición de las organizaciones de la sociedad civil, ya que su capacidad, eficacia y espacio para participar varían considerablemente de un país a otro. Las evaluaciones de la sociedad civil deben tener en cuenta la gama de actores locales más allá de los ‘aprobados’ por el estado, e identificar los que realmente se centran en la mejora de la seguridad de los pobres, mujeres, niños y jóvenes, y de otros grupos frecuentemente excluidos del debate de la seguridad.¹⁷

El manual analiza también los puntos de acceso de la sociedad civil, como los procesos de paz, los procesos presupuestarios nacionales y las revisiones de la seguridad y la defensa. En teoría, la sociedad civil puede realizar muchas funciones importantes, tales como: supervisar la defensa y las medidas relativas a la seguridad; supervisar los esfuerzos y la legislación contra el terrorismo y comprobar que se respetan los derechos humanos y el estado de derecho; supervisar las acciones militares, policiales y de otros servicios de seguridad, y dar a conocer las violaciones de la ley o de las políticas, o de las consecuencias negativas de las leyes o políticas inadecuadas; llevar a cabo investigaciones sobre presunta corrupción y otros abusos; y recomendar pautas para la práctica mejorada de la RSS. En la práctica, sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil a

¹⁵ *OECD DAC Handbook on Security System Reform* (OECD, 2007).

¹⁶ *Ibidem.*, 226.

¹⁷ *Ibidem.*

menudo quedan relegadas a papeles consultivos¹⁸ y los nobles principios contenidos en el manual son constantemente ignorados.

Incluso la presencia de una sociedad civil activa no es una varita mágica ni garantía de éxito. Antes del genocidio de 1994 en Ruanda, por ejemplo, el país contaba con uno de los sectores de ONG,s más altamente desarrollado de África, pero la sociedad, aún dividida étnicamente, se sumergió rápidamente en el caos y la violencia.¹⁹

¿Una Reacción Violenta contra las ONG,s?

El entusiasmo por la sociedad civil que surgió en los 80 y 90 con la caída del muro de Berlín y la propagación de regímenes democráticos, ha sido sustituido en los últimos años, según algunos analistas, por una reacción violenta en muchos niveles y frentes. Esta va de la renovada y sistemática represión de la sociedad civil en los estados autoritarios, en un extremo del espectro, a una consulta más general de la honradez de las OSC,s, especialmente las ONG,s, en el otro.²⁰

Públicos nacionales, académicos, activistas de base, organizaciones intergubernamentales (OIG,s), medios de comunicación, empresas y gobiernos cada vez más preguntan con qué autoridad pretenden las ONG,s hablar por los demás y aspiran a influir en políticas nacionales e internacionales. (Esta es una pregunta perfectamente válida pero que está fuera del alcance de este capítulo.²¹ Baste decir que la integridad y la fiscalización de las OSC,s y de los medios de comunicación son requisitos previos determinantes para la aceptación por parte del público y del gobierno de sus funciones de supervisión y como representantes del cambio). Es una reacción que sólo se ha intensificado desde los ataques del 9/11 y la subsiguiente “guerra contra el terror” global. La disertación sobre actores no estatales como amenazas a la seguridad nacional ha llevado a medidas legislativas y regulatorias restrictivas que han hecho más difícil para muchas ONG operar libre

¹⁸ Daniel Bendix y Ruth Stanley, “Deconstructing Local Ownership of Security Sector Reform: A Review of the Literature,” *African Security Review* 17:2 (Junio 2008): 93–104.

¹⁹ La mayoría de las organizaciones no gubernamentales en Ruanda en 1994 fueron creaciones recientes, dependientes casi totalmente de donantes externos y del estado, y había pocos programas para desafiar el racismo y el odio étnico. Ver: Peter Uvin, *Aiding Violence: The Development Enterprise in Uganda* (West Hartford, CT: Kumarian Press, 1998), 164–176.

²⁰ Jude Howell, y otros., “The Backlash against Civil Society in the Wake of the Long War on Terror,” *Development in Practice* 18:1 (2008): 82–93. En cuanto a este último, nótese, por ejemplo, esta frase aparentemente inocua en el capítulo 4 de este Compendio: “Las organizaciones de la sociedad civil deben ser vistas como socios y facilitadores para lograr un objetivo común de integridad institucional” [añadido énfasis]. Sin embargo, ninguna advertencia similar se utiliza como prólogo o para calificar a las otras partes interesadas.

²¹ Para un completo tratamiento de este tema, ver: Lisa Jordan y Peter van Tuijl, eds., *NGO Accountability: Politics, Principles and Innovations* (Sterling, VA: Earthscan, 2006); y Jem Bendell, *Debating NGO Accountability*, UN-NGLS Development Dossier (Naciones Unidas, 2006).

y eficazmente.²² Las ONG,s, organizaciones y movimientos que desafían a los regímenes represivos inevitablemente despiertan la ira de quienes ocupan el poder, pero en los últimos años, los países democráticos, las ONG,s, y las empresas transnacionales (ETN,s) se han apropiado el lenguaje de la lucha contra el terrorismo para intensificar sus ataques contra los críticos de la sociedad civil. Han sido especialmente notables los impactos negativos en zonas de conflicto y entre los grupos que desafían las políticas del gobierno a través de sus trabajos en el fomento de la paz, la democratización y los derechos humanos.²³

Y si el agua no estaba ya bastante fangosa, los gobiernos (y cada vez más el sector privado) a veces crea ONG,s “fachadas” que sirven para reforzar los puestos en el *establishment* y confundir la auténtica voz de la sociedad civil.²⁴ En casos excepcionales, las empresas y los gobiernos también han plantado “espías” dentro de las ONG,s.²⁵ Este, pues, es el exigente contexto actual en el que se espera que la sociedad civil contribuya al fomento de la integridad y a la reducción de la corrupción en defensa. En vez de llevar a cabo libremente su papel de perro guardián, muchas ONG,s se encuentran bajo sospecha y sujetas a un creciente control por parte del estado y del sector privado.

Papel de los Medios

La función principal de perro guardián de los periodistas es sacar a la luz los delitos o el mal comportamiento. Más allá de este mecanismo de fiscalización, un medio independiente puede también funcionar como instrumento de buena gobernanza ofreciendo información precisa, equilibrada y oportuna sobre temas de interés para la sociedad. Esto permite a los ciudadanos tomar decisiones basadas en buena información sobre quién gobierna y cómo son gobernados. En otras palabras, el buen periodismo “juega un papel vital en la identificación de lo que está en juego en una determinada política o decisión,

²² En los Estados Unidos, por ejemplo, donde la hostilidad hacia la implicación de las ONG,s en asuntos de gobernanza mundial ha sido una característica definitoria del pensamiento neoconservador, estas políticas restrictivas incluyen la Orden Ejecutiva 13224, el Acta Patriótica y las directivas de Financiación Antiterrorista voluntaria para donativos emitidos por el Tesoro de EEUU. No obstante, los enfoques normativos similares para ampliar la autoridad de la policía, de la inteligencia y de las fuerzas de seguridad para investigar y detener a sospechosos, con poca consideración por el control judicial o la protección de los derechos individuales, ha tenido lugar en muchos otros países en todo el mundo.

²³ Para ejemplos más amplios, ver: Alistair Millar y David Cortright, Linda Gerber-Stellingwerf George A. Lopez, *Oversight or Overlooked? Civil Society's Role in Monitoring and Reforming Security Systems and the Practice of Counterterrorism*, Un informe Cordaid del Cuarto Foro por la Libertad y del Instituto Kroc para Estudios Internacionales de la Paz en la Universidad de Notre Dame (Marzo 2009).

²⁴ Moisés Naím, “What Is a Gongo? How Government-Sponsored Groups Masquerade as Civil Society,” *Foreign Policy* (Mayo/Junio 2007): 96.

²⁵ Saeed Shah, “BAE Ordered to Identify ‘Mole’ Who Passed Details on Arms Protesters,” *The Independent* (27 Febrero 2007); George Monbiot, “A Parallel State,” *The Guardian* (13 Febrero 2007).

planteando asuntos al público, analizando los temas e identificando posibles soluciones y alternativas.”²⁶ El examen cercano de los medios de comunicación es ampliamente reconocido como un elemento importante en el control democrático de las fuerzas armadas. Sin embargo, la interacción entre el “cuarto poder” y la política de seguridad es un tema complejo con muchos matices, y esta sección sólo toca algunas de las principales tendencias y cuestiones.

Muchos de los tradicionales medios para ofrecer información están siendo lentamente reemplazados por el ritmo creciente de los modernos avances tecnológicos. Casi cada modo convencional de difusión de los medios y de la información tiene un equivalente MdDerno de información: televisión terrestre versus televisión vía satélite; publicación en la web versus publicación tradicional; y voz sobre protocolo de internet versus telefonía convencional. El crecimiento exponencial de los medios electrónicos (tanto en producción como en consumo) ha sido una tendencia particularmente significativa. Durante los 90, por ejemplo, el satélite y el cable domésticos crecieron de 85 millones a más 300 millones, surgiendo por primera vez una docena, o más, de canales multiregionales de noticias.

Combinado con internet, que ahora alcanza a casi 1.800 millones de personas (más del 25% de la población mundial), ahora es posible para muchos ciudadanos acceder regularmente a “medios extranjeros” como fuente alternativa de información sobre acontecimientos mundiales. Muchos de estos avances tecnológicos también ofrecen a los periodistas importantes ventajas potenciales en su búsqueda para mantener y mejorar su “libertad de expresión,” aunque algunos gobiernos están respondiendo a los retos planteados por las nuevas tecnologías de los medios de comunicación desplegando una cada vez más sofisticada tecnología propia (un ejemplo notable es los intentos de China de imponer control a través de un proveedor de servicios de internet estatales que controla el acceso a Internet).

Los periodistas encuentran numerosos obstáculos y problemas en el desempeño de su función de perros guardianes, siendo estos problemas frecuentemente agravados o agudizados en la información sobre asuntos relacionados con la defensa. En particular, el papel de perro guardián de los medios de comunicación en materia de agencias de seguridad e inteligencia es a menudo débil, especialmente en tiempos de paz.²⁷ Esto es en parte debido a los relativamente pocos periodistas especializados en este campo, la mayoría de los cuales se encuentran o en grandes empresas de medios de comunicación (como la BBC, las principales cadenas de Estados Unidos y otros importantes periódicos y redes nacionales), o en medios especializados en defensa (tales como el Grupo Jane’s), pero también se debe al descenso de un periodismo serio sobre asuntos públicos

²⁶ Para un estudio detallado de la relación de los medios de comunicación con la seguridad y su gobernanza, ver Marina Caparini, ed., *Media in Security and Governance: The Role of the News Media in Security* (Ginebra: DCAF, 2004), capítulo 1.

²⁷ En contraste con la información en tiempo de paz sobre asuntos militares, la corresponsalia de guerra tiende a atraer un número mayor de periodistas. Por ejemplo, alrededor de 5.000 periodistas cubrieron la guerra de Kosovo de 1999.

y a una bajada del nivel intelectual de las noticias en la última década. No obstante, hay también otros numerosos factores que pueden socavar la eficacia de los medios en su papel de supervisión de la defensa. La “información pública sobre el campo de batalla” después del 9/11 recalca muchos de estos obstáculos y problemas, lo que ya han hecho las OSC,s como se ha descrito anteriormente.²⁸

Un principio general clave es que los medios de comunicación deben mantener un sano nivel de independencia, especialmente del estado y del gobierno en el poder, pero también de otros intereses creados. Pero desde el 9/11 los principales medios de comunicación occidentales han sido criticados por ser patrióticos y serviles. El aumento de la concentración de la propiedad (que sólo en parte se compensa por la creciente diversidad dentro de los “nuevos medios”) agrava esas preocupaciones. Esta estrecha relación entre intereses empresariales, ciertas elites políticas y los monopolios de los medios de comunicación tiende a restringir el periodismo independiente y crítico. También puede reducir el espectro de perspectivas que se dan a conocer, sobre todo en asuntos públicos vitales. Por lo tanto, así como periódicos sensacionalistas antieuropeos en el Reino Unido juegan un papel importante en el sostenimiento de un amplio pero desinformado euroescepticismo en el debate público, controles similares se ejercitan sobre los parámetros del discurso de la seguridad nacional. Como un crítico de los medios de comunicación de Estados Unidos “animadores” de las intervenciones en Irak y Afganistán ha dicho, “muchos periodistas y columnistas americanos de la corriente prevaeciente siguen pareciéndose a los escribanos de la clase que empleaban los emperadores mogoles.”²⁹

Esta tendencia a la cooptación (reproduciendo las declaraciones y los puntos de vista oficiales en lugar de someterlos a examen crítico) es tal vez más común en el campo de la seguridad, como lo es el riesgo de “interiorizar” la línea oficial o de ser manipulados por miembros del sistema (incluyendo funcionarios, informadores y “asesores de imagen”). En la mayoría de los países de la OTAN, por ejemplo, el enfoque de las fuerzas armadas hacia los medios de comunicación es ahora esencialmente igual a la de cualquier otra gran organización, con directivas de comunicación y especialistas en relaciones públicas. Ahora también es casi común en las operaciones militares por parte de los partidos interesados contratar los servicios de empresas de *lobby* para presentar sus casos; una práctica popularizada por el gobierno de Kuwait en 1990 y llevada a cabo a durante la desintegración de Yugoslavia y más recientemente por los gobiernos de Georgia y Afganistán.³⁰

Los periodistas también necesitan alguna medida de protección para no ser acusados injustamente de difamación, demandados, encarcelados o incluso muertos por “señalar con el dedo” a funcionarios en el poder cuando informan sobre la corrupción. Sin embargo, más de un tercio de la población mundial vive en países

²⁸ Carl Conetta, “Disappearing the Dead: Iraq, Afghanistan, and the Idea of a ‘New Warfare’,” *Project on Defense Alternatives Research Monograph*, No. 9 (18 Febrero 2004).

²⁹ Pankaj Mishra, “Kissinger’s Fantasy is Obama’s Reality,” *The Guardian* (11 Diciembre 2009).

³⁰ Jaimy Lee, “National Security Council of Georgia hires Public Strategies,” *PR Week* (19 Noviembre 2009).

donde no existe libertad de prensa, y los nuevos tipos de conflictos entre intereses étnicos, ideológicos, religiosos o simplemente criminales se han hecho cada vez más peligrosos.

Otra tendencia clave es la creciente capacidad de los medios globales de enardecer la “sensibilidad de la víctima” tanto en apoyo como en oposición a una intervención extranjera. Este llamado “efecto CNN” ha sido un tema de amplia preocupación en la comunidad de defensa desde la década de 1990.³¹ La iniciación y la finalización de las operaciones de Estados Unidos en Somalia y la rápida conclusión de la Guerra del Golfo 1990-91 (siguiendo a la circulación de imágenes mostrando la escena así llamada “Autopista de la Muerte”) fueron ambas parcialmente atribuidas a este efecto. Esto condujo a su vez a mayores esfuerzos por parte del gobierno para arreglárselas con los medios de comunicación, controlar el flujo de información y dar forma a la cobertura de las operaciones militares posteriores al 9/11, mediante, por ejemplo, “incrustados” en la Guerra de Iraq de 2003 y el desarrollo y difusión de mensajes coordinados. A pesar de la continuación de esta política restrictiva en Afganistán (incluyendo la exclusión de periodistas incrustados “negativos”³²) la literatura estratégica se ha llenado de reflexiones sobre la capacidad de los talibanes y Al Qaeda para explotar tanto el “efecto CNN” como la sensibilidad sobre las bajas en la búsqueda de una ventaja asimétrica sobre los Estados Unidos y sus aliados de la OTAN.³³

Un tema de disputa inapenable y de larga duración es el secretismo. Mientras los gobiernos pueden suprimir legalmente información si creen que su publicación podría perjudicar el interés público o nacional, utilizan también la “seguridad nacional” como justificación para retener información que podría causar vergüenza o escándalo por corrupción o mala gestión. El clima de “asegurar la seguridad” que siguió al 9/11 ha dado lugar también a un énfasis renovado en el secreto gubernamental y a una reversión parcial de una tendencia posterior a la Guerra Fría hacia una mayor transparencia, fiscalización pública y accesibilidad de la información oficial.

³¹ Usada en ocasiones para referirse a cualquier implicación de los medios, esta expresión refleja más con más exactitud la opinión de que la información de la televisión en tiempo real, ejerce en particular una influencia excesiva en la gestión de crisis y despliegues militares en el extranjero por países democráticos. Margaret H. Belknap, “The CNN Effect: Strategic Enabler or Operational Risk?” *Parameters* (Otoño 2002): 100–114.

³² Charlie Reed, “Pentagon Hires PR firm to Weed out ‘Negative’ Embedded Journalists,” *Stars and Stripes* (25 Agosto 2009), www.reclaimthemedial.org/propaganda_and_war/pentagon_hires_pr_firm_weed_ou2535.

³³ Ver, por ejemplo: Peter Singer, “Winning the War of Words: Information Warfare in Afghanistan” (The Brookings Institution, 23 Octubre 2001); Thomas Elkjer Nissen, “The Taliban’s Information Warfare – A Comparative Analysis of NATO Information Operations (Info Ops) and Taliban Information Activities,” Brief (Royal Danish Defence College, Diciembre 2007); Tim Foxley, “Winning the Information War,” Blog entry, SIPRI website (12 Mayo 2009), www.sipri.org/blogs/Afghanistan/winning-the-information-war.

Cuadro 21.1. El Periodismo de Investigación Revela Casos de Corrupción de Defensa

El Agujero Negro de la Contratación en Iraq

Una combinación de periodismo de investigación, informadores, auditores gubernamentales y diputados han desvelado poco a poco las prácticas de contratación de EEUU en Iraq. Una investigación de BBC Panorama en 2008 afirmaba que tanto como 23 mil millones de dólares pueden haber sido perdidos, robados o no correctamente contabilizados en Irak. Los alegatos de mala gestión, fraude y derroche son legión: contratistas elegidos por sus conexiones con el gobierno de los Estados Unidos sin un proceso de licitación; contratistas inflando sus costos, y el doble recuento para aumentar sus beneficios, y miles de millones que teóricamente se utilizan para reconstruir el ejército iraquí que presuntamente terminan en los bolsillos de algunos funcionarios del gobierno iraquí.

Fuentes: Ed Harriman, "Where Has all the Money Gone?," *London Review of Books* 27:13 (7 Julio 2005): 3-7; DaylightRobbery:BBCPanorama (10 Jun 2008), <http://news.bbc.co.uk/1/hi/programmes/panorama/7438372.stm>.

Financiación de los Talibanes en Afganistán

En 2009, el periodista de investigación Aram Roston rastreó cómo contratistas civiles del Pentágono en Afganistán terminaron pagando a grupos insurgentes para que protegieran las rutas de suministro estadounidenses de los ataques. Funcionarios militares de Estados Unidos en Kabul dijeron a Roston que un mínimo del diez por ciento de los contratos de logística del Pentágono consiste en pagos a los talibanes.

Fuente: Aram Roston, "How the US Funds the Taliban," *The Nation*, 30 Noviembre 2009.

El Affair Aitken – RU

En abril de 1995, el anterior ministro de adquisiciones de defensa del RU, Jonathan Aitken, prometió usar la "espada de la verdad" contra The Guardian y demandó al periódico por difamación en una columna sobre sus tratos con traficantes de armas saudíes. En 1999 fue a prisión durante siete meses por perjurio después de que se revelara que había mentido repetidamente.

Fuente: "The Aitken Affair," Special Reports, *The Guardian*, www.guardian.co.uk/aitken.

Loa Archivos de BAE – RU

En febrero de 2010, la empresa de armamento BAE Systems se declaró culpable y acordó pagar multas en Estados Unidos y el Reino Unido por un total de varios cientos de millones de dólares, para resolver todas las denuncias de corrupción a lo largo de mucho tiempo contra ella, divulgadas por The Guardian en 2003.

Fuente: "The BAE Files," *The Guardian*, www.guardian.co.uk/world/bae.

Operation "West End," India

La operación "West End" fue una operación dirigida contra la corrupción subyacente en grandes contratos de defensa con la India. El artículo original de investigación escrito por Tehelka, de la revista *Independent Weekly News* de la India, en 2001, apuntó a varios miembros del gobierno

de coalición en el poder. Mostró a varias figuras políticas, así como a altos oficiales del ejército, conspirando para aceptar sobornos a fin de aprobar contratos de defensa. El Ministro de Defensa dimitió después de que las grabaciones se hicieran públicas, pero recuperó el puesto más adelante. Inicialmente el gobierno, en lugar de actuar sobre las pruebas, acusó a Tehelka de inventar alegatos. Sin embargo, cinco años más tarde, en octubre de 2006, la Oficina Central de Investigación de la India presentó cargos contra destacadas personalidades en el caso del misil Barak, afirmando que había una base razonable para sospechar de corrupción y conspiración criminal.

Fuentes: Tarun J. Tejpal, "The Tehelka Exposé," www.taruntejpal.com/TheTehelkaExpose.htm; V. Venkatesan, "Dubious Deal," *Frontline* 23:21 (2006), <http://www.hinduonnet.com/fline/fl2321/stories/20061103001804100.htm>.

La Sociedad Civil y los Medios en Estados Frágiles, Estados en Transición y la OTAN

En muchos "estados frágiles"³⁴ las operaciones de seguridad abusivas hacen muy difícil, y hasta peligroso, para la sociedad civil y los medios de comunicación incluso intentar supervisar y promover el fomento de integridad en *establishments* de la defensa nacional. La creación de fuerzas especiales de seguridad, y la intensificación de operaciones contra insurgentes y presuntos delincuentes y terroristas, han llevado a un fuerte aumento en el número de casos sin resolver de asesinatos extrajudiciales y secuestros de trabajadores y activistas políticos sobre derechos humanos en muchos estados frágiles, incluyendo a (pero no sólo) Bangladesh, Etiopía, Kenia, Paquistán, Uganda y Zimbabue. Mientras, en Colombia, Nepal, los Territorios Palestinos, Somalia, Sri Lanka y otras zonas de conflicto, las ONG,s son vistas a veces por gobiernos y rebeldes armados como adversarios políticos. En algunas áreas de conflicto se niega el acceso a las ONG,s, mientras en otras, como Mogadiscio y partes de Iraq y Afganistán, en ocasiones las operaciones de las OSC,s se han vuelto insostenibles debido a peligros extremos.³⁵

Del mismo modo, en muchos "estados en transición,"³⁶ las barreras burocráticas para el reconocimiento legal de las ONG,s, el pobre historial de libertad política y las generalmente débiles sociedades civiles implican el que, con respecto a la reforma del sector de las fuerzas armadas y de la seguridad, los actores no estatales tiendan a jugar sólo un

³⁴ Los estados frágiles (también a veces llamados estados "fallidos" o "débiles") son los que generalmente no puede garantizar la seguridad de sus ciudadanos y de su territorio, y que son corruptos e ilegítimos a los ojos de sus ciudadanos.

³⁵ Por ejemplo, ver: Millar, Cortright, Gerber-Stellingwerf and Lopez, *Oversight or Overlooked?* (2009).

³⁶ Un término aplicado generalmente a los estados sucesores de los soviéticos, pero a veces se aplica también a cualquier estado en transición de un estado con un gobierno autoritario o militar a la gobernanza democrática.

papel mínimo en la conformación de la política.³⁷ Y como se señaló anteriormente, la legislación represiva y las presiones contra la población civil han aumentado después del 9/11. La legislación antiterrorista y las medidas contra el “extremismo” se han utilizado para aplicar mano dura a las ONG,s y a los activistas políticos que critican las políticas del gobierno en muchos estados en transición, incluyendo a (y de nuevo no sólo) China, Egipto, El Salvador, Indonesia, Jordania, Filipinas, Rusia, Sudán, Túnez, Uzbekistán y Yemen.³⁸ Mientras que la década de 1990 vio una cantidad considerable de atrevidos informes sobre temas RSS en Rusia, por ejemplo, en los últimos años la sociedad civil rusa y los medios de comunicación parecen muy debilitados.

No obstante, la implicación de la sociedad civil y la supervisión del sector de la seguridad todavía es a veces posible en estados en transición, especialmente con apoyo externo de las OIG,s. En el antiguo espacio soviético, por ejemplo, la Organización Para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) ha hecho mucho para contrarrestar esas tendencias negativas promoviendo la estabilidad mediante el fortalecimiento de la buena gobernanza, la sociedad civil y la libertad de prensa. DE forma similar, la UE tha mostrado, en diferentes grados, una buena comprensión del papel de los actores no estatales como puntos de entrada alternativos en estados frágiles y en transición. La Iniciativa Europea sobre los Derechos Humanos (IEDDH) y el Mecanismo de Reacción Rápida (MRR) son los únicos que financian proyectos de la sociedad civil, la democracia, los derechos humanos y la prevención de conflictos civiles sin necesidad de aprobación por parte de sus gobiernos.

También hay ejemplos de trabajos importantes relacionados con la RSS, realizados por actores de la sociedad civil sobre el terreno en países en transición. Por ejemplo, la Red de Defensa de África del Sur y de Gestión de la Seguridad (SADSEM) es una actividad apoyada por donantes dentro del sector de la seguridad, que tiene como objetivo aumentar la profesionalidad y la fiscalización de una amplia gama de actores del sector de la seguridad (incluida la sociedad civil), y la interacción entre ellos. Pero mientras hay pocos ejemplos de OSC,s locales interesadas que llevan a cabo un control y una supervisión valiosos en el extremo “más suave” de la RSS (como la reforma policial y judicial), en el extremo más duro (las misiones relacionadas con la defensa y las instituciones que presenta este libro), las actividades de las OSC,s permanecen casi totalmente desapercibidas.³⁹

Un estudio de varios casos llegó a la conclusión de que: “en todos los países estudiados, la sociedad civil rara vez es un socio pleno, y los programas siguen estando más

³⁷ Sobre la sociedad civil y la RSS en los países poscomunistas, ver: Marina Caparini, Philipp Fluri and Ferenc Molnar, eds., *Civil Society and the Security Sector: Concepts and Practices in New Democracies* (Berlin: LIT, 2006).

³⁸ Para ejemplos, ver: Millar, Cortright, Gerber-Stellingwerf y López, *Oversight or Overlooked?* (2009).

³⁹ Edward Rees, “Security Sector Reform (RSS) and Peace Operations: ‘Improvisation and Confusion’ from the Field,” External Study for the UN Department of Peacekeeping Operations (Marzo 2006).

enfocados a la prestación de seguridad y justicia que a la demanda de ellos.”⁴⁰ Otra revisión de misiones integradas en Burundi, la República Democrática del Congo, Haití y Kosovo encontró que en cada caso “se prestó un apoyo insignificante al desarrollo de mecanismos de supervisión parlamentaria o de la sociedad civil para el sector de la seguridad. El apoyo para el fortalecimiento de la capacidad de las asambleas legislativas o de actores de la sociedad civil, como los medios de comunicación y las ONG,s, es generalmente proporcionado por el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), aunque raramente con un enfoque específico en el sector de la seguridad.”⁴¹

Otra debilidad de la agenda RSS/buena gobernanza es que invariablemente se contempla como algo que deben implementar otros países. Así, por ejemplo, mientras que uno de los principales partidarios, el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID),⁴² ha hecho mucho para promover la RSS y la implicación de las ONG,s en países en transición y frágiles, el propio registro nacional reciente de Gran Bretaña se considera contradictorio: el principal país productor de defensa se ha enfrentado a una serie de acusaciones de corrupción que afectan a contratos de armas en África, Oriente Medio y Europa del Este;⁴³ y la Oficina Nacional Auditora ha descrito el programa de adquisiciones de defensa de Gran Bretaña como “prohibitivo”, tras las revelaciones de un “agujero negro” de entre 3.000 y 6.000 millones de libras en los planes de gastos del Ministerio de Defensa.⁴⁴ La lección clave de la experiencia británica reciente es, por tanto, que el fomento de la integridad y la reducción de la corrupción en defensa comienza en casa. Por supuesto, comparada con la situación en los países más frágiles y en transición, la situación de Gran Bretaña es mucho menos crítica.

Para que la OTAN esté a la altura de la razón por la que fue creada, *salvaguardar la libertad, el patrimonio común y la civilización de sus pueblos, basada en los principios de democracia, libertad individual y el estado de derecho* (Tratado del Atlántico Norte, 1949), se espera que sea abierta, transparente y fiscalizable ante el público. El sistema de la OTAN de toma colectiva de decisiones podría ser adecuadamente fiscalizable si se

⁴⁰ Christopher Stone, Joel Miller, Monica Thornton and Jennifer Trone, “Supporting Security, Justice, and Development: Lessons for a New Era” (Vera Institute of Justice, Junio 2005), 9, www.dfid.gov.uk/Pubs/files/security-justice-development.pdf.

⁴¹ Heiner Hänggi y Vincenza Scherrer, “Recent Experience of UN Integrated Missions in Security Sector Reform (RSS): Review and Recommendations” (Ginebra: DCAF, Noviembre 2007), www.dcaf.ch/un_RSS_pcpb/recent-experience-un-integrated-missions-071203.pdf.

⁴² Ver, por ejemplo: UK Department for International Development, “Understanding and Supporting Security Sector Reform,” www.dfid.gov.uk/Pubs/files/supportingsecurity.pdf.

⁴³ “BAE Faces Corruption Charges,” *New York Times* (1 Octubre 2009). Para más antecedentes, ver: “The BAE Files,” *The Guardian*, www.guardian.co.uk/world/bae. Curiosamente, fue una acción coordinada de la sociedad civil entre Corner House y la Campaña Contra el Comercio de Armas la que llevó a una revisión judicial de la conclusión de la Oficina de Fraudes Graves de la investigación sobre los contratos de BAE con Arabia Saudita.

⁴⁴ Nicholas Timmins, “Warning of ‘Black Hole’ in Defence Budget,” *Financial Times* (15 Diciembre 2009); Jeremy Lemer, Alex Barker and James Blitz, “Damning UK Defence Equipment Review,” *Financial Times* (15 Octubre 2009).

Cuadro 21.2. Implicación de la Sociedad Civil y de las Asociaciones en la RSS y en la Supervisión de la Defensa

Un número de organizaciones de la sociedad civil y de redes proporciona ejemplos de una implicación con éxito en la supervisión del sector de seguridad y de la defensa. Entre ellos se encuentran:

La Red Africana del Sector de la Seguridad (ASSN),

www.africansecuritynetwork.org

Red de África Meridional de Gestión de la Defensa y la Seguridad (SADSEM)

www.sadsem.org

La asociación se creó en Ghana en 2003 con el objetivo de apoyar y facilitar la gobernanza del sector de la seguridad en África mediante trabajos que incluían la investigación, el apoyo, el fomento de la capacidad, y el facilitar puntos de contacto para interactuar y compartir información con socios y otros actores. La ASSN incluye la gama completa de actores relevantes para la RSS (es decir, políticos, profesionales, donantes y sociedad civil) y ha desarrollado cursos sobre la gobernanza del sector de la seguridad que se ofrecen, por ejemplo, por la Red de África Meridional de Gestión de la Defensa y la Seguridad (SADSEM). SADSEM es una actividad apoyada por donantes, dentro del sector de la seguridad, que tiene como objetivo aumentar el profesionalidad y responsabilidad de una amplia gama de actores del sector de la seguridad (incluida la sociedad civil), y de la interacción entre ellos. El valor de ambas redes está en que ofrecen un espacio para que los funcionarios de la seguridad interactúen con académicos y la sociedad civil, desempeñando así un importante papel de sensibilización, así como de fomento de capacidad.

Saferworld – UK, www.saferworld.org.uk

Academy for Peace and Development, Somalia, www.apd-somaliland.org

Puntland Development Research Centre – Somalia, www.pdrcomalia.org

Centre for Research and Dialogue – Somalia, www.crd.comalia.org

Saferworld comenzó hace más de 15 años a trabajar para un acuerdo regional sobre transferencias de armas en la UE, un movimiento que con el tiempo ha culminado en la conclusión, por la Unión Europea, de un acuerdo jurídicamente vinculante sobre el control de las exportaciones de armas. En el Reino Unido, a principios de este siglo, la legislación que rige las transferencias irresponsables de armas cambió por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, haciendo más difícil para los fabricantes de armas y sus agentes canalizar las armas a los lugares donde son más dañinas. En Somalia, que ha carecido de una gobernanza eficaz durante más de 18 años, Saferworld ha estado trabajando con las organizaciones basadas en comunidades, el sector empresarial y otros grupos de la sociedad civil para aportar sus ideas para la seguridad y el desarrollo del país a la atención de los responsables políticos internacionales, incluyendo el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en Djibouti. Los socios locales somalíes incluyen la Academia para la Paz y el Desarrollo, el Centro Puntland de Investigación y Desarrollo, y el Centro para la Investigación y el Diálogo. Mientras se mantienen grandes retos, los cimientos siguen en pie para capacitar a las OSC,s para contribuir a los procesos de paz y desarrollo y ayuda a conseguir un consenso sobre cómo llevar la paz a Somalia.

mantuviera a los miembros de los parlamentos completamente informados de las decisiones de la OTAN, y si tuvieran el control financiero. Tampoco es el caso actualmente. El control existe sin duda en las asambleas legislativas nacionales y en los comités parlamentarios, y ha tenido lugar alguna investigación muy eficaz de actuaciones de la OTAN (en Bosnia, Kosovo y Afganistán, por ejemplo). Esto, sin embargo, ha menudo ha sido obstaculizado por dificultades de acceso a información relevante. Además, el papel de los parlamentos nacionales en su discutible función más importante de acordar la política es particularmente subdesarrollado. Muchos parlamentos simplemente carecen del poder de autorización previa de las operaciones militares, o de la determinación del tiempo de despliegue de una misión.

De manera similar, la Asamblea Parlamentaria de la OTAN no está diseñada para tener influencia o control formal sobre la toma de decisiones de la Alianza. Las decisiones de defensa no deben ser, ciertamente, terreno exclusivo de la rama ejecutiva del gobierno, o de las poderosas burocracias intergubernamentales. Esto es aplicable, por ejemplo, a las decisiones sobre adquisiciones tomadas en el marco de la Conferencia de Directores Nacionales de Armamentos (CNAD), el órgano de la OTAN responsable de la colaboración entre los países miembros sobre proyectos de equipamiento y de investigación.

Ciudadanos (y parlamentarios) de los países miembros de la OTAN están obligados por normas de confidencialidad que se redactaron en una época muy diferente, cuando el público tenía diferentes expectativas sobre su participación en la defensa y en la política exterior, cuando pocos de sus países miembros habían adoptado una ley nacional de derecho a la información, y cuando la amenaza planteada a la alianza occidental era más profunda e inmediata. Todas estas circunstancias han cambiado, pero el régimen que rige el manejo de información compartida se mantiene sin cambios en aspectos importantes. En consecuencia, es bastante difícil para los legisladores y los ciudadanos participar en la formulación de políticas que tengan un efecto profundo sobre su libertad y su seguridad.

Para abordar estas debilidades se creó una nueva red de política de la sociedad civil, NATO Watch (Vigilancia de OTAN), en abril de 2009. NATO Watch tiene como objetivo: estimular a la OTAN para que adopte una política de apertura de información consecuente con las leyes de acceso a la información ya en vigor en 28 países miembros de la Alianza; contribuir a una supervisión independiente y al análisis de la formulación de políticas y de las actividades operativas dentro de la OTAN; y aumentar la transparencia, estimular la implicación parlamentaria y ampliar la concienciación y la participación pública en la formulación de políticas de la OTAN. NATO Watch, que se asocia con los países miembros, los países de la asociación y de contacto se esforzará en perseguir estos objetivos a través de sus representantes parlamentarios y redes nacionales de toma de decisiones y creadores de opinión.⁴⁵ Grupos de la sociedad civil reunidos en una Shadow NATO Summit (Cumbre de la OTAN en la Sombra) en Bruselas también pidieron a la OTAN “volver a conectar con los ciudadanos,” afirmando que “profundizar y extender la

⁴⁵ Para más detalles, ver: www.natowatch.org.

base de valores compartidos dentro de la Alianza... significa una alianza actualizada, más abierta, transparente y fiscalizable, adecuada a las expectativas del siglo XXI.”⁴⁶ Además, “Cinco Principios para una OTAN Abierta y Fiscalizable” redactados por Access Info, llama a la OTAN a establecer directivas para la publicación proactiva de información esencial, un mecanismo mediante el cual el público pueda presentar solicitudes de información, y un órgano de revisión independiente para la audiencia de apelaciones contra rechazos o fracasos para publicar información pública en un corto plazo.⁴⁷

Conclusiones: Aumento de ONG,s y de Asociaciones para el Fomento de la Integridad Gubernamental

La sociedad civil juega un papel fundamental en el fomento de la integridad y en la reducción de la corrupción en defensa. Muchos gobiernos reconocen ya la válida contribución de las ONG,s, de otros sectores de la sociedad civil, y de unos medios independientes. Las OSC,s y los medios pueden mantener un papel eficaz de perro guardián siguiendo con la divulgación y oponiéndose a los abusos en el sector de defensa, y fomentando el apoyo público a un gobierno más fiscalizable basado en el estado de derecho. No obstante, en los países en los que esas mutuamente beneficiosas asociaciones son insuficientes o no existen, los gobiernos deben conceder espacios y tomar medidas para su ampliación o creación.

La creación de un ambiente público en el que se ofrezca algo más que palabrería a esta agenda puede exigir cambios de actitud y la promoción de hábitos de apertura, consulta, cooperación, y confianza, tanto por parte de los gobiernos como de las ONG,s emergentes y de las estructuras de la sociedad civil. Debe también darse un compromiso con un abanico más amplio de activos de la sociedad civil, como los medios de comunicación, ONG,s, académicos, sindicatos y organizaciones de mujeres (y no sólo los “establishment-friendly” think tanks de defensa). Con demasiada frecuencia, estas voces y funciones de la sociedad civil más amplias son restringidas o ignoradas. Es poco probable que tales cambios se logren de un día para otro. Pero los beneficios para la sociedad y los gobiernos (ver capítulo 14) hacen que sea un proceso en el que merece la pena embarcarse.

Desde los ataques del 9/11, los Estados Unidos y algunos de sus aliados han considerado estar en guerra y se entiende que en guerra las relaciones entre los medios y la

⁴⁶ “Citizens Declaration of Alliance Security,” desarrollada en la NATO Shadow Summit celebrada en Bruselas del 31 de Marzo al 1 de Abril 2009, www.isis-europe.org/pdf/2009_artrel_308_natoshadow_execsum_v5.pdf; see also: “The Shadow NATO Summit Report,” www.isis-europe.org/pdf/2009_artrel_309_natoshadow_v11.pdf.

⁴⁷ NATO Shadow Summit Report, “Five Principles for an Open and Accountable NATO,” Appendix 4. Access Info (www.access-info.org) es una organización de derechos humanos con sede en Madrid, que trabaja para promover y defender el derecho de acceso a la información mediante la promoción de la transparencia de los organismos públicos nacionales y supranacionales. NATO Watch y Access Info han propuesto un grupo de expertos conjunto de la sociedad civil y OTAN para revisar la política de divulgación de información de la Alianza.

sociedad civil, y el gobierno y las fuerzas armadas, se rigen por normas diferentes. En las sociedades más democráticas, la mayoría de la gente entiende perfectamente que en guerra un gobierno empleará tanto el secreto como el engaño. Pero mientras hay poca controversia sobre las restricciones que se deben aplicar a los medios y a la sociedad civil en las guerras de supervivencia nacional, la invocación de estas normas para las “guerras de elección” (que podría decirse que incluye la operación en Iraq y otras operaciones de seguridad en la “Guerra contra el Terror”) ha recibido menos apoyo público.

En respuesta a las presiones y restricciones que se han impuesto a la sociedad civil desde el 9/11, algunas ONG,s han tratado de reivindicar su derecho a operar libremente sin la intromisión y el acoso del gobierno. El Centro Internacional para el Derecho sin Fines de Lucro (ICNL) basado en Estados Unidos, por ejemplo, ha presentado una serie de principios de protección de la sociedad civil basados en convenciones universales sobre los derechos humanos y declaraciones que prácticamente ya suscriben todos los gobiernos.⁴⁸ Los países deben no sólo evitar interferir en los derechos humanos y en las libertades fundamentales, sino que deben defender esos derechos y garantizar su aplicación pacífica. Es vital que los países creen un entorno propicio en el que los actores de la sociedad civil pueden funcionar sin restricciones.

A su vez, los grupos de la sociedad civil, y sobre todo las asociaciones dedicadas al desarrollo, los derechos humanos y las libertades civiles necesitan implicarse más plenamente en el debate público sobre las estrategias de seguridad y el enfoque adecuado para superar el riesgo de corrupción en defensa. Estos actores de la sociedad civil pueden crear una red internacional que tenga una voz coherente y se implique en un conjunto de actividades comunes que aborden los retos planteados en este libro. Las OSC,s pueden ayudar a crear y estimular el apoyo a ese esquivo equilibrio óptimo entre las inversiones en integridad, transparencia y fiscalización, por un lado, y la preservación de la eficiencia y la eficacia de las fuerzas de defensa, por el otro (ver capítulo 2). Las ONG,s con experiencia en la RSS son adecuadas para estos trabajos. Muchas tienen una amplia experiencia de campo en zonas de conflicto y en sus misiones en general, por ejemplo, en la superación de situaciones de exclusión social, y pueden ofrecer una idea válida sobre lo que se necesita para mejorar las condiciones que conducen a la corrupción en defensa.

El estudio del caso de Corea del sur en el capítulo 19 muestra justo lo que se puede conseguir. A raíz de importantes problemas con la integridad y la corrupción en las adquisiciones de defensa, el gobierno surcoreano inició un proceso de reforma en 2003. Tres años más tarde, se introdujo un sistema de ombudsman, el primero en Corea basado en la ley y el primer caso de participación de la sociedad civil en la supervisión de la adquisición de defensa.

Las OSC,s necesitan ser más proactivas transmitiendo sus experiencias y conocimientos de un modo más extensamente a las autoridades y al público, y deben tratar de asumir un mayor liderazgo en la reformulación del discurso político sobre el fomento de la

⁴⁸ International Center for Not-for-Profit Law and World Movement for Democracy, “Defending Civil Society,” *The International Journal of Not-for-Profit Law* 10:2 (Abril 2008): 31-33.

integridad a todos los niveles del debate sobre la defensa y la seguridad. Los grupos de la sociedad civil deben ayudar a crear una nueva narrativa, y a dar forma a los términos del debate a mediante un marco de política innovadora que sea práctica, basada en la experiencia y con una base ética. Las OSC,s deben emplear los medios y las nuevas herramientas de comunicación (como internet y las redes sociales) para dar a conocer esta perspectiva y contrarrestar las declaraciones falsas y la desinformación. Para garantizar que el papel potencial de la sociedad civil se utiliza plenamente, es aconsejable que la comunidad de donantes transfiera recursos para la mejora de la capacidad de las ONG,s para que desempeñan las funciones que aquí se han señalado.

Las ONG,s no deben rechazar la exigencia de una mayor transparencia y fiscalización de sus propios asuntos financieros y de sus operaciones. La legitimidad y la integridad pública son vitales para las OSC,s y son esenciales para la eficacia de sus misiones. Del mismo modo que se exige transparencia y fiscalización a las ONG,s, la misma transparencia y fiscalización se necesitan de los gobiernos y de sus agencias, así como dentro de la OTAN. A lo largo de la historia de la OTAN, al preguntar los diputados en los parlamentos nacionales sobre decisiones de la OTAN, invariablemente se les ha dicho que tales decisiones son confidenciales. Cuando se presentaron las mismas preguntas al Secretario General, respondió invariablemente que la OTAN era una alianza de países soberanos. Este círculo vicioso puede haber servido a un propósito durante la Guerra Fría, pero hoy ya no es apropiado. Se necesitan urgentemente mecanismos adecuados de transparencia y fiscalización dentro de la OTAN.

Capítulo 22

Papel de las Organizaciones Internacionales

Las organizaciones internacionales han desempeñado un papel central en la dirección del enorme cambio en las actitudes en todo el mundo acerca de la corrupción, que se han producido en los últimos veinte años. Han jugado también un importante papel en los esfuerzos prácticos contra la corrupción a través de convenios y normas internacionales, promoviendo la buena gobernanza, su supervisión y su apoyo. Mientras que la mayor parte de este trabajo se ha centrado en las áreas de los negocios y el desarrollo internacionales, se da ahora una creciente atención al tema de la corrupción en los sectores de la defensa y la seguridad. Es esta una ampliación natural de un creciente enfoque sobre la gobernanza de la defensa en la última década, siendo impulsada la misma por la idea cada vez más aceptada en instituciones como la OTAN de que una administración eficaz de los recursos es vital para garantizar el éxito de las operaciones.

Las organizaciones internacionales, que para los efectos de este capítulo incluyen las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales globales, disponen de enormes recursos y conocimientos que pueden ser valiosos para aquellos funcionarios o ciudadanos que deseen hacer una contribución a la lucha contra la corrupción en sus instituciones o en la sociedad. Este capítulo pretende ayudar a estos lectores a conocer mejor los recursos disponibles, acceder a ellos y utilizarlos con eficacia. Contemplará primero los diferentes papeles y enfoques para la lucha contra la corrupción adoptados por las organizaciones internacionales, tanto globales como más concretamente en el área de defensa. Examinará después más de cerca varias instituciones prominentes, antes de considerar cómo hacer un mejor uso de las capacidades proporcionadas por estas instituciones para catalizar el cambio en el contexto nacional.

Papel de las Organizaciones Internacionales: Contexto Amplio

Hasta el principio de los 90, la corrupción se contempló por la mayoría de la comunidad internacional de negocios y desarrollo como un coste regular (si no “normal”) de las transacciones. En algunos países occidentales, no era inusual que los pagos de la corrupción figuraran como gastos comerciales legales a efectos fiscales. Sin embargo, desde hace varias décadas se ha dado una comprensión creciente de la enorme carga que la corrupción supone para los programas de desarrollo, así como de sus efectos de distorsión de la economía. El debate sobre el Acta de Prácticas Extranjeras Corruptas de EEUU de 1977, por ejemplo, señaló que más de 400 empresas de EEUU habían admitido pagar un exceso de 300 millones de dólares en fondos empresariales a funcionarios extranjeros, una realidad que era no sólo inmoral, sino también un mal negocio, erosionando la confianza en las empresas en cuestión y, favoreciendo los acuerdos privados

sobre eficacia, socavando la integridad del sistema de libre mercado en general.¹ Los enormes efectos corrosivos de la corrupción se presentaron también por la problemática transición al “libre mercado” en Rusia y otros estados post-soviéticos, donde los programas de privatización recomendados por expertos occidentales, bien intencionados (pero ingenuos), degeneraron en un robo a gran escala de bienes estatales. La creación en 1993 de Transparencia Internacional, cuyos fundadores eran funcionarios con experiencia directa en el daño que la corrupción causa al desarrollo, puso voz a esta creciente toma de conciencia. Desde entonces, una creciente red de instituciones nacionales e internacionales ha utilizado la formación, las influencias, y la investigación enfocada a situar el problema de la corrupción, y la necesidad de combatirla, firmemente en la agenda política de todo el mundo.

Hoy, docenas de grandes organizaciones internacionales, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales de carácter global están activamente implicadas en trabajos contra la corrupción. Ocupan un número de especialidades importantes en el ecosistema de la lucha contra la corrupción (debido a limitaciones de espacio, las organizaciones mencionadas para cada especialidad son sólo representativas, no exhaustivas):

Desarrollo e implementación de acuerdos y normas de lucha contra la corrupción a nivel mundial y regional. Hoy existen más de una docena de acuerdos de este tipo, siendo el más notable la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), que entró en vigor en diciembre de 2005, y la Convención de la OCDE sobre la Lucha contra el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, firmada en diciembre de 1997. El control de la aplicación de los convenios es frecuentemente una función importante de instituciones como la OCDE, como lo es la identificación y difusión de buenas prácticas. El trabajo es apoyado a menudo mediante una red de organizaciones, por ejemplo, en Europa: el Consejo de Europa, GRECO (Grupo de Países contra la Corrupción), la Comisión Europea, y el Coordinador de Actividades Económicas y Ambientales de la OSCE. En América, la Organización de Estados Americanos trabaja en apoyo de la Convención Interamericana contra la Corrupción. También hay funciones especializadas: el Equipo de Trabajo de Acción Financiera (FATF) dirige la lucha contra el blanqueo de dinero a través del desarrollo y la implementación de normas internacionales; la Organización Mundial del Comercio incluye un papel de lucha contra la corrupción en su Grupo de Trabajo sobre la Transparencia en la Adquisición Gubernamental.

Las *asambleas parlamentarias* pueden ayudar a desarrollar los acuerdos internacionales y a enfocar la lucha contra la corrupción, a adoptar el lobby nacional y a supervisar su implementación. La Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa (PACE) es un excelente ejemplo por su trabajo sobre las Convenciones sobre la ley Penal y Civil del Consejo de Europa sobre la Corrupción. Otra organización destacada, la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC), con base en Canadá, apoya a los

¹ Unlawful Corporate Payments Act of 1977, Legislative History – House Report, <http://10.173.2.10/criminal/fraud/fcpa/history/1977/houseprt.html>.

parlamentarios nacionales en la protección de su propia integridad mediante su adhesión a un código de conducta, así como en su comprensión y en el ejercicio de su papel de supervisión. De un modo útil, incluye indicadores de su trabajo para el control parlamentario. Otras asambleas parlamentarias regionales, como la Asamblea Parlamentaria Asiática, abordan también asuntos de corrupción.

Los bancos de desarrollo se han convertido en actores principales en los esfuerzos contra la corrupción, tanto para mantener la integridad de sus propios programas como, más ampliamente, para eliminar lo que es ampliamente reconocido como un serio impedimento al desarrollo económico y social; la corrupción distorsiona el estado de derecho, debilita las instituciones necesarias para el crecimiento económico y socava los servicios públicos de los que dependen particularmente los pobres. Los programas de bancos de desarrollo adoptan a menudo un enfoque multifacético para la lucha contra la corrupción, fomentando la gobernanza y la gestión empresarial en instituciones que reciben préstamos, aumentando la fiscalización política del gasto de recursos, y fortaleciendo la capacidad de la sociedad civil para exigir medidas y la supervisión del cumplimiento. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional son los dos mayores actores globales. Además, los bancos de desarrollo regional como el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo también tienen programas de lucha contra la corrupción.

Las organizaciones principales de desarrollo internacional (y nacional) de instituciones financieras no bancarias también han tomado cada vez más la corrupción como objetivo, como parte del creciente énfasis sobre la buena gobernanza como esencial para la raza humana. La corrupción es cada vez más el objetivo a medida que se han ido conociendo mejor sus efectos corrosivos sobre la gobernanza. Las instituciones que trabajan para identificar y difundir buenas prácticas incluyen el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, el Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, y la Red de Asesoramiento Global para la Reforma del Sector de la Seguridad (GFN-RSS). En este sentido, la OTAN funciona también como una organización de «desarrollo», uniendo sus programas de lucha contra la corrupción a su interés en la buena gobernanza del sector de la seguridad y en el control civil democrático.

Coordinando actuaciones de aplicación de la ley. Instituciones globales como la Interpol y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen (UNODC) juegan un papel importante coordinando y complementando los esfuerzos nacionales de lucha contra la corrupción. Abordando una de sus seis áreas prioritarias para la lucha contra el crimen, Interpol ha desarrollado códigos de ética y conducta para los agentes del orden, normas para las fuerzas policiales y una Evaluación de la Integridad de la Policía para comparar las aptitudes, recopilado una Biblioteca de Buenas Prácticas para ayudar a los investigadores de la corrupción, y creado un grupo de puntos de contacto nacionales sobre la corrupción. También opera el Grupo de Interpol de Expertos en Corrupción (IGEC) para facilitar, conjuntamente con otros actores internacionales, la coordinación y la armo-

Cuadro 22.1. Lista de Organizaciones Internacionales y Páginas Web

Banco Asiático de Desarrollo	http://www.adb.org/Anticorruption/unit.asp
Organización Asiática de Instituciones Auditoras Supremas	http://www.asosai.org
Asamblea Parlamentaria Asiática	http://www.asianparliament.org
Consejo de Europa	http://www.consilium.europa.eu
Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo	http://www.ebrd.com
Comisión Europea	http://ec.europa.eu
Grupo de Trabajo de Acción Financiera	http://www.fatf-gafi.org
Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas	http://www.dcaf.ch
Red de Asesoramiento Global para la Reforma del Sector de la Seguridad (GFN-RSS)	http://www.RSSnetwork.net
Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC)	http://www.gopacnetwork.org
Grupo de Países contra la Corrupción (GRECO)	http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/
Banco de Desarrollo Interamericano	http://www.iadb.org
Asociación Internacional de Jueces	http://www.iaj-uim.org
Asociación Internacional de Fiscales	http://www.iap-association.org
Asociación Internacional de Colegios de Abogados	http://www.ibanet.org
Comisión Anticorrupción de la Cámara Internacional de Comercio (ICC)	http://www.iccwbo.org/policy/anticorruption
Comisión Internacional de Juristas	http://www.icj.org
Fondo Monetario Internacional	http://www.imf.org
Interpol	http://www.interpol.int
Organizac. del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)	http://www.nato.int
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)	http://www.oecd.org
Organización de Estados Americanos	http://www.oas.org
Coordinador de Actividades Económicas y Ambientales de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)	http://www.osce.org/eea
Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa	http://assembly.coe.int
Transparencia Internacional	http://www.transparency.org
Naciones Unidas	http://www.un.org
UNICORN	http://www.againstcorruption.org
Oficina de naciones Unidas para las Drogas y el Crimen (UNODC)	http://www.unodc.org
Programa de Desarrollo de Naciones Unidas	http://www.undp.org
Banco Mundial	http://www.worldbank.org
Organización Internacional del Comercio	http://www.wto.org
Grupo de Trabajo de la OIC sobre la Transparencia en la Adquisición Gubernamental	http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm#plurilateral

nización de los enfoques nacionales y regionales para la lucha contra la corrupción. La UNODC y la Interpol han acordado abrir la primera Academia Anticorrupción del mundo, que se ubicará cerca de Viena, Austria. La Comisión Europea tiene también sólidos programas de lucha contra la corrupción, igual que algunas instituciones regionales, como las fuerzas especiales de aplicación de la ley en el Mar Báltico y en los Balcanes.

Las *organizaciones profesionales internacionales* disponen a menudo de programas para mantener la integridad y combatir la corrupción en sus áreas de responsabilidad. Los ejemplos de organizaciones globales incluyen la Asociación Internacional de Jueces, la Comisión Internacional de Juristas, la Asociación Internacional de Colegios de Abogados, y la Asociación Internacional de Fiscales. Existe también un número de organizaciones regionales auditorías; por ejemplo, la Organización Asiática de Instituciones Auditoras Supremas.

Promoción y supervisión. Un número de organizaciones no gubernamentales trabaja para concienciar y promover la actuación anticorrupción, mediante la presión política y social. Con una red internacional y más de 90 sucursales nacionales, Transparencia Internacional lidera en este campo. Sus esfuerzos se complementan con otras instituciones, como la organización sindical UNICORN y la Cámara Internacional de Comercio (CIC), una asociación empresarial que apoya un eficiente funcionamiento de la economía mundial caracterizado por una libre y leal competencia. La CIC dispone de una Comisión Anticorrupción, cuyo principal objetivo es alentar la autorregulación mediante empresas que se enfrentan a asuntos de extorsión y soborno, y sustentar la participación de empresas en las iniciativas internacionales de lucha contra la corrupción.

Conexión con Defensa

El despertar de la comunidad de defensa a la importancia de la gobernanza, y la amenaza directa que la corrupción supone para ella, se empareja con el de la comunidad de desarrollo. El caso de la Asociación para la Paz en Europa Central y Oriental ilustra bien esta situación. La década de los 90 vislumbró esperanzas para una rápida transformación democrática y del libre mercado en los países postcomunistas. La implicación de fuerzas armadas con fuerzas armadas complementó ese proceso al reunir profesionales militares en tareas comunes de mantenimiento de la paz y de ayuda humanitaria. La tarea número uno de los programas de cooperación y asistencia en aquel momento era por lo tanto la interoperabilidad (la capacidad de las fuerzas militares de entenderse mutuamente, o al menos de ser compatibles), los procedimientos y las capacidades técnicas necesarias para trabajar lado a lado en operaciones conjuntas. El control democrático de las fuerzas armadas se tenía en cuenta en buena medida en lo que se refería al control operativo.

La década siguiente vio un avance considerable en el desarrollo de la interoperabilidad operacional. Sin embargo, a medida que progresaban los años 90 quedó claro que la interoperabilidad por sí sola era únicamente la mitad de la ecuación: la otra mitad era la transformación de la defensa, el desarrollo de nuevas capacidades y métodos que se ajustaran a los requisitos de las operaciones modernas. Esto condujo a un impulso de la transformación cuando las misiones de lucha contra el terrorismo se hicieron cada vez

más importantes tras el 9/11. A diferencia de la interoperabilidad, la transformación no podía ser aislada como un esfuerzo de “militar a military.” Por el contrario, necesitaba ser dirigida por nuevas visiones de la política, un planeamiento innovador y un mayor apoyo presupuestario. Sin embargo, mientras que el control civil democrático estaba efectivamente en vigor en términos operativos (es decir, el presidente como “comandante en jefe”), las instituciones de defensa responsables de la política, el planeamiento, la asignación de recursos, etc. eran débiles en muchos países. Sin un ministerio de defensa civil eficaz para aportar dirección o presión hacia sus intereses, las fuerzas armadas cayeron víctimas de su propia inercia y de la apatía de la clase política hacia asuntos de seguridad nacional (y de los presupuestos de defensa).

Esto puso de lleno el tema de la gobernanza del sector de la seguridad en la agenda de cooperación de defensa, una tendencia que se confirmó con la creación en 2004 del programa de Creación de la Institución de Defensa de la Asociación para la Paz de la OTAN. Con la buena gobernanza ya físicamente en la agenda de cooperación de defensa, era sólo cuestión de tiempo que la lucha contra la corrupción recibiera la debida atención, en forma del programa de la OTAN para el Fomento de la Integridad y Reducción de la Corrupción (patrocinador de este compendio). Este programa considera la lucha contra la corrupción como una parte esencial de la reforma, pero mantiene el foco en el desarrollo de una dinámica positiva de integridad, transparencia y fiscalización como claves para la gestión eficaz de la defensa.

Instituciones y Programas Escogidos

El papel de las *Naciones Unidas* en la corrupción se centra en la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que entró en vigor en diciembre de 2005. La convención busca desarrollar un lenguaje global común sobre la corrupción, y un sistema eficaz de referencia para unas estrategias de aplicación coherentes. Establece un enfoque de cuatro puntos para combatir la corrupción, que incluye medidas de prevención, criminalización, cooperación internacional y recuperación de valores.

La Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen (UNODC) mantiene un Programa Global contra la Corrupción como un catalizador y un recurso para ayudar a los países a aplicar eficazmente las disposiciones de la convención. Ayuda a los países con un desarrollo o una economía en transición vulnerables mediante la promoción de medidas anticorrupción en el sector público y privado, incluyendo los círculos financieros y políticos de alto nivel. Las áreas de trabajo incluyen la codificación de buenas prácticas y de la política, la asistencia técnica para difundir estas buenas prácticas en el sector público y privado, y la concienciación pública. Las herramientas específicas incluyen un Grupo de Integridad Judicial, una lista de comprobación de autoevaluación, y una guía legislativa para los signatarios de la convención.

En los últimos años, bajo la presión de los medios y de miembros de los gobiernos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas ha aumentado también sus esfuerzos de lucha contra la corrupción, llevando a cabo una se-

rie de investigaciones y, en ocasiones, disminuyendo las contribuciones de tropas de países que tenían un historial de problemas.

La *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)* es una organización internacional de 31 países comprometidos con los valores de la democracia pluralista basada en el estado de derecho y el respeto a los derechos humanos, en la adhesión a los principios de la economía de mercado abierta y transparente, y en un objetivo común de desarrollo sostenible.² La OCDE se ha convertido en un importante centro para el diálogo sobre asuntos de importancia global, y contribuye a los esfuerzos para una economía mundial más fuerte, más limpia y más justa. Utilizando una de las fuentes de estadísticas comparadas mayores y más fiables del mundo, controla tendencias, analiza y pronóstica desarrollos económicos, e investiga los cambios sociales o los patrones de la evolución en el comercio, medio ambiente, agricultura, tecnología, fiscalidad y gobernanza pública.

Una de las áreas importantes del trabajo de la organización es la lucha contra la corrupción. Ésta amenaza a la buena gobernanza, al proceso democrático, al desarrollo sostenible y a las prácticas comerciales justas. Mediante el empleo de un enfoque multidisciplinario la OCDE aborda la corrupción en los negocios, los impuestos, la ayuda al desarrollo y la gobernanza en los países miembros y aún más. Esto incluye la lucha contra la “oferta” de soborno, la prevención de la corrupción mediante créditos a la exportación, la denegación de la desgravación fiscal de los sobornos, la promoción de una conducta empresarial responsable, la prevención de la corrupción en el sector público mediante la creación de un marco de integridad sólido, y la mejora de la gobernanza mediante la asistencia al desarrollo.³

La OCDE ayuda a los países a prevenir conflictos de intereses y la corrupción en el servicio público. Se centra en áreas vulnerables como la gestión pública de la adquisición y la contratación, las influencias y la conexión política-administrativa. Basada en revisiones y análisis de las buenas prácticas del país, la OCDE ha desarrollado instrumentos de política, directivas para su aplicación y herramientas prácticas para ayudar a quienes elaboran las políticas y a los gestores a promover la integridad y fomentar la resistencia a la corrupción en el sector público.

El punto fuerte de los esfuerzos anticorrupción de la OCDE es la Convención de 1997 sobre la Lucha contra el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (Convención Antisoborno) y los instrumentos relacionados que abordan asuntos de impuestos, créditos a la exportación, ayuda bilateral, empresas

² Los países miembros de la OCDE son: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile (se unió en enero de 2010), la República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, Méjico, los países bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, Eslovaquia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido y los Estados Unidos.

³ Para más información, ver: www.oecd.org/corruption.

multinacionales y adquisición pública.⁴ La Convención es un tratado internacional jurídicamente que se ocupa del “soborno active,” las personas o empresas que prometen, ofrecen o sobornan a funcionarios públicos extranjeros con el fin de ganar o mantener ventajas comerciales. Todos los países miembros de la OCDE más 7 economías no miembros son partes en la Convención Contra el Soborno, habiéndose comprometido a hacer del soborno de funcionarios públicos extranjeros en el comercio internacional un delito bajo sus legislaciones nacionales, y a aplicar políticas eficaces para prevenir, detectar, investigar y sancionar el soborno a extranjeros.

En su lucha para eliminar el soborno de funcionarios públicos extranjeros del concurso para conseguir contratos e inversión, la OCDE realiza una contribución importante para que las empresas transnacionales compitan en igualdad de condiciones, incluyendo la industria de defensa. Una característica de los instrumentos anti-soborno de la OCDE es sus precisos análisis, realizados por el Grupo de Trabajo sobre el Soborno, de la OCDE. Los detallados informes de la supervisión evalúan la implementación y la aplicación de las leyes y de las políticas contra el soborno. Un proceso de evaluación mutua crea presión dentro del Grupo de Trabajo y motiva a los países para garantizar el mayor nivel de cumplimiento de la convención.

El Consejo de Europa (CoE)/GRECO existe para defender e impulsar la democracia pluralista, los derechos humanos y el estado de derecho. Los esfuerzos del consejo para luchar contra la corrupción se deben a la amenaza que la corrupción representa para los fundamentos de estos valores. El enfoque del CoE consta de tres elementos interrelacionados: (1) fijar normas y estándares europeos; (2) supervisar el cumplimiento de las normas; y (3) creación de capacidades ofrecidas a países y regiones particulares, a través de programas de cooperación técnica.

El Consejo de Europa ha desarrollado una serie de instrumentos jurídicos, abordando cuestiones como la criminalización de la corrupción en los sectores público y privado, la responsabilidad e indemnización por los daños causados por la corrupción, la conducta de los funcionarios públicos y la financiación de los partidos políticos. Estos instrumentos están dirigidos a mejorar la capacidad de los países para luchar contra la corrupción, tanto a nivel nacional como internacional.

El control del cumplimiento de estas normas se confió al Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO). GRECO fue establecido en 1999 por el Consejo de Europa para controlar el cumplimiento por parte de los países de las normas de la organización de lucha contra la corrupción. Actualmente cuenta con 46 miembros, 45 países europeos y los Estados Unidos de América. El objetivo del GRECO es mejorar la capacidad de sus miembros para luchar contra la corrupción. Esto se consigue a través de un proceso dinámico de evaluación y presión mutua basado en la supervisión de las misiones para probar el cumplimiento de las normas anticorrupción del Consejo de Europa, identificar las deficiencias en las políticas anticorrupción nacionales y dar entonces entrada a las necesarias reformas legislativas, institucionales y prácticas. GRECO también ofrece una

⁴ OECD, “Key OECD Anti-Corruption Documents,” www.oecd.org/document/42/0,3343,en_2649_37447_41799402_1_1_1_1,00.html.

Cuadro 22.2. La Convención de la OCDE contra el Soborno, y los Intereses de la Seguridad Nacional

Según el Artículo 5 de la Convención Antisoborno de la OCDE, a la investigación y persecución del soborno de un funcionario público extranjero no le afectarán las consideraciones de interés económico nacional, el probable efecto sobre las relaciones con otro país, o la identidad de las personas físicas o jurídicas involucradas. El Artículo 5 reconoce la posibilidad de discreción en la acusación, pero limita tal discreción a motivos profesionales (p. ej., el peso de la evidencia), excluyendo una influencia indebida por preocupaciones de carácter político. La aplicabilidad del Artículo 5 de la Convención de la OCDE se probó en el Reino Unido cuando finalizó un importante caso sobre el presunto soborno de un funcionario público extranjero, al parecer debido a la necesidad de salvaguardar la seguridad nacional e internacional.

Hechos. Entre julio de 2004 y diciembre de 2006 la Oficina de Fraudes Graves (SFO) del Reino Unido investigó denuncias de soborno por BAE Systems en relación con los contratos de aviones militares de Al-Yamamah con el Reino de Arabia Saudita. En octubre de 2005, BAE trató de persuadir al fiscal general y a la SFO para que se detuviera la investigación, bajo la base de que su continuación afectaría negativamente a las relaciones entre el Reino Unido y Arabia Saudita, e impediría al Reino Unido asegurar lo que describió como el mayor contrato de exportación en la última década. En julio de 2006, cuando la OFS estaba a punto de obtener acceso a cuentas en bancos suizos, que fueron descritas discretamente como “representantes saudíes,” hizo una amenaza concreta al jefe de gabinete del primer ministro, Jonathan Powell: si no se detenía la investigación, no habría contrato para la exportación de aviones Typhoon y cesarían las estrechas relaciones anteriores de inteligencia y diplomáticas. Los ministros informaron de que esas amenazas probablemente se llevarían a cabo, con graves consecuencias para el comercio de armas y la seguridad de los ciudadanos británicos y del personal de servicio. A la luz de lo que él consideró como un grave riesgo para la vida si la amenaza se llevaba a cabo, en diciembre de 2006 el director de SFO decidió dejar la investigación. En abril de 2008, tras una solicitud de revisión judicial por dos ONG,s, el Tribunal Supremo del Reino Unido encontró que la investigación de Al Yamamah había sido finalizada ilegalmente en lo que el Presidente del Tribunal Supremo y el juez Sullivan describieron como “un exitoso intento por parte de un gobierno extranjero de pervertir el curso de la justicia en el Reino Unido.” En julio de 2008, la Cámara de los Lorees, el más alto tribunal de apelación del país, apoyó la apelación de la OFS y anuló la decisión del Tribunal Supremo, acordando que el director de SFO había actuado dentro de los límites de la discreción permitida, y sosteniendo que la interpretación de la aplicabilidad del Artículo 5 a las consideraciones de seguridad nacional debía dejarse al Grupo de Trabajo sobre el Soborno, de la OCDE.

Informe de la OCDE. En su informe del examen en el Reino Unido, el Grupo de Trabajo de la OCDE sobre el Soborno consideraba inadecuado interpretar el Artículo 5 en el contexto de un informe de país. El informe se centró en cambio en procedimientos relacionados con el Artículo 5, y llegaba a las siguientes conclusiones: i) donde la conclusión de un caso puede parecer estar basada en consideraciones prohibidas por el Artículo 5, los fiscales deben aplicar una prueba de “escrutinio estricto” para asegurar que las consideraciones permisibles son la base real de la decisión; II) no se debe finalizar un caso por motivos de seguridad nacional a menos que se hayan estudiado completamente soluciones alternativas adecuadas por el conjunto del gobierno.

La investigación discontinua en el caso de Al-Yamamah destapó una serie de deficiencias en el sistema del Reino Unido de investigación y acusación de casos sensibles que afectaban a los intereses nacionales, en particular en las condiciones de aplicación de discreción en el seguimiento. Subrayó la necesidad de una reforma integral de la anticuada legislación antisoborno del Reino Unido. También señaló la necesidad de una más extensa investigación académica y de una interpretación autorizada del artículo 5 de la Convención de la OCDE, con el fin de clarificar el alcance de las excepciones a la aplicación del delito de soborno extranjero.

Fuentes: OECD Working Group on Bribery, Phase 2bis Report on the UK, www.oecd.org/dataoecd/23/20/41515077.pdf; The UK High Court judgment, www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2008/714.html; The UK House of Lords judgment, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldjudgmt/jd080730/corner.pdf>; TI 2009 Progress Report on the OECD Anti-Bribery Convention, http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2009/oecd_pr_2009.

plataforma para el intercambio de buenas prácticas en la prevención y detección de la corrupción.

En julio de 2008, la OTAN lanzó un Fondo Fiduciario para fomentar la integridad y reducir la corrupción en los *establishments* de defensa. El programa busca aumentar la capacidad nacional mediante tres herramientas principales:

- Una herramienta de autoevaluación para medir el estado actual de los programas de integridad y anticorrupción en los *establishments* de defensa;
- Cursos de fomento de la integridad para personal civil y militar;
- Desarrollo de un compendio para promover las buenas prácticas (el que está usted leyendo).

El Fondo Fiduciario para el Fomento de la Integridad se está implementando junto a un número de socios, incluyendo la Academia de Defensa del Reino Unido, el Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas, el Centro de Ginebra para la Política de Seguridad, y Transparencia Internacional.

El Fondo Fiduciario es una prolongación natural del Plan de Acción de la Asociación para la Creación de Instituciones de Defensa (PAP/DIB), de la OTAN, que fue lanzado en julio de 2004 para ayudar a los socios a desarrollar y sostener instituciones de defensa eficientes que operen bajo control civil democrático. El PAP/DIB fijó diez objetivos (ver Cuadro 22.3) para los países que estén creando instituciones de defensa, y tomó tres medidas principales para ayudarlos a alcanzar estos objetivos:

- Integración de la creación de instituciones de defensa en el proceso de planeamiento de la defensa por la Asociación (Proceso de Planeamiento y Revisión del PFP, o PARP);
- Desarrollo de actividades para facilitar el intercambio de experiencias; por ejemplo, un Currículo de Referencia que presente objetivos de aprendizaje en profundidad, y apoyo al desarrollo del currículo;
- Ayuda a confeccionar y enfocar programas bilaterales de ayuda a la defensa y la seguridad.

Cuadro 22.3. Objetivos del Plan de Acción de la PfP para la Creación de Instituciones de Defensa

Los objetivos del Plan de Acción incluyen:

- Disposiciones eficaces y transparentes para el control democrático de las actividades de defensa;
- Participación civil en el desarrollo de política de defensa y seguridad;
- Supervisión legislativa y judicial eficaz y transparente del sector de la defensa;
- Evaluación mejorada de los riesgos de seguridad y de los requerimientos de la defensa nacional, emparejados con el desarrollo y mantenimiento de capacidades asequibles e interoperables;
- Optimización de la gestión de los ministerios de defensa y de otros organismos que se hayan asociado a estructuras de fuerza;
- Cumplimiento de las normas y prácticas internacionales en el sector de defensa, incluyendo controles de la exportación;
- Procedimientos financieros eficaces y transparentes de planeamiento y de asignación de recursos en el área de defensa;
- Gestión eficaz de los gastos de defensa, así como de las consecuencias socio-económicas de la reestructuración de la defensa;
- Estructuras y prácticas del personal eficaces y transparentes en las fuerzas de defensa; y
- Cooperación internacional eficaz, y relaciones de buena vecindad en materia de defensa y seguridad.

Fuente: Plan de Acción de la Asociación para la Creación de la Institución de Defensa, www.nato.int.

El Fondo Fiduciario ayuda también a los países a cumplir sus obligaciones internacionales, incluyendo la aplicación de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención Antisoborno de la OCDE, la estrategia del Banco Mundial sobre la corrupción, y los instrumentos de lucha contra la corrupción de otras organizaciones internacionales y regionales.

La intensa cooperación de seguridad y defensa de la OTAN con Ucrania ha servido de incubadora de proyectos innovadores, en el marco de la Asociación Preferencial OTAN-Ucrania. Estos pueden proporcionar lecciones útiles que se pueden aplicar con más amplitud.

Una de las innovaciones de mayor éxito ha sido la creación en 1998 del Grupo de Trabajo Conjunto OTAN-Ucrania sobre la Reforma de la Defensa (JWGDR). Durante más de una década, la JWGDGR ha ayudado a Ucrania a valerse de la experiencia de los países de la OTAN en la reforma del sector defensa de la seguridad en formatos de talleres especializados en consultas anuales de nivel ministerial. Esto ha demostrado ser particularmente valioso para ayudar a Ucrania a desarrollar su agenda de reformas, de manera

que reflejen una buena práctica internacional y trabajen conjuntamente con países de la OTAN para la gestión internacional de apoyo a esa agenda, incluyendo el desarrollo de una serie de programas innovadores ajustados a las necesidades de Ucrania. Esta gestión conjunta ha incluido también evaluaciones periódicas del progreso.

Merece la pena señalar una serie de iniciativas concretas emanadas de la JWGDR:

- Apoyo de expertos en documentos de seguridad nacional principales que conforman una hoja de ruta para la reforma, incluyendo la Revisión de la Defensa en 2003 y 2009 y la Estrategia de Seguridad Nacional en 2006;
- Asistencia de expertos en el desarrollo de “Libros Blancos” ofreciendo transparencia pública en la política y su aplicación en el sector de la defensa y de la inteligencia y seguridad;
- Implicación de numerosos asesores técnicos aliados con el Ministerio de Defensa de Ucrania, junto con la creación de un Comité Conjunto de Coordinación para gestionar los trabajos;
- Implicación con el parlamento en asuntos de control democrático, incluyendo seminarios, talleres, experiencias sobre legislación, y publicación del código legislativo sobre seguridad y defensa;
- El Grupo de Trabajo OTAN-Ucrania sobre el Control Civil y Democrático del Sector de inteligencia, que reunió a docenas de funcionarios de inteligencia y expertos de países OTAN y Ucrania para analizar el funcionamiento de las agencias de inteligencia en las democracias;
- Un Programa de Desarrollo Profesional que ha entrenado a cientos de civiles que trabajan en las instituciones de defensa y seguridad de Ucrania;
- Una Red de Colaboración para el Desarrollo de Experiencia de la Sociedad Civil para promover el papel de la sociedad civil en asuntos de defensa y seguridad, mediante la vinculación de expertos de Ucrania y de países OTAN.

Muchos de estos trabajos se implementaron en estrecha coordinación con el Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas.

El Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas (DCAF) es una de las principales instituciones en las áreas de la reforma del sector de la seguridad (RSS) y la gobernanza del sector de la seguridad (GSS). Creado por el gobierno de Suiza en el año 2000, opera como una fundación internacional con 53 estados miembros. DCAF desarrolla y promueve normas democráticas apropiadas a niveles nacional e internacional, defiende las buenas prácticas y realiza investigaciones relacionadas con la política en temas RSS, y ofrece programas de apoyo mediante asesoramiento y de asistencia práctica. Lleva a cabo los siguientes programas:

- Programa de Gobernanza de la Seguridad
- Programa de Asesoramiento al Gobierno
- Programa de Asistencia Parlamentaria

- Programa de la Sociedad Civil
- Programa de Reforma de la Defensa
- Programa de Reforma de la Policía
- Programa de Seguridad de Fronteras
- Programa de Fiscalización de la Inteligencia
- Programa de Género, Niños y Seguridad.

La prioridad geográfica de DCAF se centra en los Balcanes Occidentales y en los Nuevos Estados Independientes; no obstante, ha ido alcanzando a Oriente Medio y partes de África, América Latina y Asia.

Transparencia Internacional (TI) es una red global independiente que reúne la presencia internacional de una ONG global, con las capacidades locales de sus más de 90 sucursales nacionales. Estas sucursales trabajan para reunir a los actores relevantes del gobierno, la sociedad civil, las empresas y los medios de comunicación, para promover la transparencia en las elecciones, la administración pública, las adquisiciones y los negocios. También utilizan campañas de promoción para presionar a los gobiernos para que apliquen reformas contra la corrupción.

TI ayuda a estas sucursales con el desarrollo sobre el terreno de capacidades, herramientas, experiencia, conocimientos y una amplia participación en la lucha contra la corrupción, así como a través de iniciativas globales y regionales.

Las prioridades globales para TI son la lucha contra la corrupción en la política, la contratación pública y el sector privado. También apoyan el cumplimiento de las convenciones internacionales de lucha contra la corrupción, y trabajan para aliviar la pobreza y apoyar el desarrollo. TI no lleva a cabo investigaciones de presunta corrupción ni expone casos individuales, pero a veces trabaja en coalición con las organizaciones que lo hacen.

Comenzando en 2000, la sucursal de TI en RU comenzó a abordar la corrupción en el ámbito de la defensa. El foco inicial de este esfuerzo fue en el área de las exportaciones de armas, y TI reunió a gobiernos y empresas de defensa exportadores de armamento para estudiar qué medidas constructivas se podrían tomar para reducir la corrupción en esta área. Estas ideas incluyen la posibilidad de un consorcio de defensa contra la corrupción, fortalecer la aplicación de la Convención de la OCDE, pactos de integridad para la adquisición y un trabajo más estrecho con otras organizaciones internacionales.

TI ha comenzado recientemente a trabajar en un Proyecto de Fondo Fiduciario con la OTAN para abordar explícitamente la corrupción y el riesgo de corrupción en el ámbito de la defensa. También ha comenzado una iniciativa para medir mejor la eficacia del esfuerzo de los programas de integridad de la defensa.

Empleo de las Organizaciones Internacionales para Catalizar el Cambio

Un enorme número de organizaciones internacionales, organizaciones intergubernamentales e instituciones de la sociedad civil mundial están involucradas en la lucha contra la corrupción. El problema oficial o ciudadano para una defensa con mentalidad de reforma es cómo utilizar ese conocimiento para catalizar un cambio positivo. Los siguientes tres enfoques han demostrado su eficacia:

1. *Normas Internacionales*: La institución nacional que busca la reforma se implica con una institución internacional que sea depositaria de una norma internacional. Esta podría ser un estándar de lucha contra la corrupción como la OCDE, o un estándar de ética como las Directivas de la ONU sobre Conflictos de Intereses para Funcionarios Públicos, o un estándar para la integridad de un proceso, como una auditoría. El objetivo es cumplir públicamente la norma utilizando algún mecanismo de *feedback* para lograr un prestigio, el orgullo del lugar de trabajo, y una mayor eficacia que se pueda conseguir mediante el cumplimiento de una norma internacional. Trabajando estrechamente con el equipo de evaluación, las inspecciones se convierten en una excelente oportunidad no sólo para el *feedback*, sino también para situar las difíciles reformas en la agenda de los funcionarios de alto nivel.
2. *Proyectos conjuntos*: La institución nacional busca el apoyo de la organización internacional para abordar un tema concreto que es importante para la dirección de la institución, pero que está más allá de los medios locales para implementarlo sin ayuda. El resultado es un programa conjunto con mecanismos de gestión conjunta, es decir, equipos de implementación, consejos de dirección que aportan la dirección, evaluaciones comunes e información conjunta a un organismo al que regularmente asisten altos funcionarios de ambos lados. Esto puede ayudar a las instituciones nacionales a integrarse en estructuras en las que se trabaja según las normas internacionales de integridad, transparencia y fiscalización. Los proyectos conjuntos pueden ser también un mecanismo eficaz para la transferencia de normas, valores y métodos de trabajo. La transparencia mejora según el libre flujo de información que alcanza la porción «Occidental» de la cadena de información obliga a las contrapartes locales a igualar esa precisión y honestidad en la información (ver ejemplo en Cuadro 22.4).
3. *Tender puentes*: A menudo hay actores dentro de una institución nacional, o en la sociedad, que son aliados potenciales en el fomento de la integridad, con motivación y recursos (al menos recursos humanos). Sin embargo, la posibilidad de que se unan puede ser limitada debido a la naturaleza de la burocracia o de la sociedad (por ejemplo, la desconfianza mutua o las normativas burocráticas). Las organizaciones internacionales pueden ayudar a estos aliados naturales a conocerse, compartir conocimientos y experiencia, ganar confianza mutua y trabajar juntos en un sistema interrelacionado. En este caso, es útil que el gobierno

Cuadro 22.4. Programa de Desarrollo Profesional OTAN-Ucrania

En 2005, la OTAN y Ucrania identificaron un vacío en la formación de los funcionarios de defensa. Los oficiales militares tenían regularmente oportunidades de formación, en el extranjero o en el país, pero no sus homólogos civiles. Esto llevaba a desequilibrios en el sistema.

Ucrania solicitó apoyo para abordar el problema, y en 2006 la OTAN y Ucrania crearon el Programa de Desarrollo Profesional OTAN-Ucrania, que estaba dirigido a civiles de defensa. Se encontraron patrocinadores nacionales y se puso en marcha un equipo del programa en la Oficina de Enlace de la OTAN en Kiev. Se destinó un oficial ucraniano del Departamento de Personal del MdD al equipo de implementación, informando al director del programa OTAN-nacional. Además, se creó un consejo de administración local que incluía representación de las principales partes interesadas: la jefatura del MdD (asistente del ministro), el Departamento de Personal del MdD, el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, el asesor especial de defensa del RU (siendo el Reino Unido el país líder del proyecto), el jefe de la Oficina de Enlace OTAN, y el director del programa. En nombre de la Junta Directiva, el director de programa hacía una presentación 3 ó 4 veces al año en Bruselas a un comité de dirección de los principales donantes.

El entrenamiento y la formación en el extranjero son partes importantes del programa, y hasta la fecha más de 1000 funcionarios ucranianos han asistido a cursos, unos en el país y otros en el extranjero. Como estos cursos tienen una alta demanda, suponen un riesgo significativo de corrupción (que ya era endémica en los procedimientos nacionales de selección). Con el fin de garantizar la integridad del proceso, el programa instituyó los siguientes procedimientos:

1. Los requisitos para la formación se desarrollan un año antes en función de los objetivos de transformación del MdD. Esto ayudó a garantizar que los administradores se motivaran para enviar a las personas adecuadas para el puesto.
2. Las necesidades de formación se corresponden con cursos y alumnos potenciales (o al menos con los puestos) y presentadas en un plan anual que ha de ser aprobado por la jefatura del MdD.
3. El personal del programa, trabajando con el MdD, identifica un grupo de posibles candidatos con los requisitos previos apropiados, el puesto correcto y el permiso del supervisor. Estos candidatos están sujetos a:
 - a) Selección por concurso, incluyendo pruebas de idioma y entrevistas, con la junta de entrevistas compuesta por las diferentes partes interesadas, y siempre al menos un funcionario ucraniano y uno de la OTAN.
4. Gestión y propiedad intelectual conjuntas de los resultados, presentándose una evaluación regular a las partes interesadas de alto nivel.

En este último punto, el apoyo de la dirección de defensa fue crucial para el mantenimiento de la integridad de estas decisiones, y en varios casos dio lugar a importantes sanciones a quienes trataron de eludir las normas.

anfitrión anime a las organizaciones internacionales para que creen unos enlaces sólidos dentro de la sociedad y del aparato del estado para obtener la mejor información y contactos disponibles para que hagan de “casamenteros.” Las organizaciones internacionales también están generalmente en una buena situación

para relacionar a funcionarios nacionales y a expertos o activistas no gubernamentales con sus homólogos internacionales. El desarrollo de esta red puede tener un fuerte impacto en al menos dos direcciones: 1) la creación de una clase de expertos profesionales y bien integrados; y 2) una mayor experiencia en la sociedad civil, lo que permite una supervisión independiente más eficaz.

En todos estos casos, el factor clave que los hace posible es la gente; la dedicación, la confianza y una buena relación entre compañeros es crucial para el éxito. Para las organizaciones internacionales, el requisito número uno para el éxito es un homólogo en el país que pueda trabajar pacientemente con todos los interesados, ayudar a allanar las diferencias, adoptar una postura cuando sea necesario y, al final, apropiarse del proceso, conjuntamente al principio, y aceptando más tarde, gradualmente, una mayor responsabilidad en la ejecución del proyecto. Es muy probable que el lector, que ha llegado hasta aquí en el compendio, pueda ser esa persona.

Parte IV

Implementando los Programas de Fomento de Integridad

La última parte del compendio examina los aspectos prácticos del diseño e implementación de los programas de fomento de integridad en la defensa. De particular importancia a este respecto es reconocer las características culturales de la organización de defensa en un país en particular, y reforzar aquellas características de la cultura organizativa que contribuyan a la integridad individual y organizativa, y a impedir un comportamiento corrupto. Estas buenas prácticas se pueden difundir entonces a otros organismos públicos del país.

Haciendo Realidad los Cambios

No existen dos organizaciones de defensa que se enfrenten a los mismos problemas de integridad y corrupción. Al respecto, las iniciativas para el fomento de la integridad pueden requerir diferentes niveles y tipos de trabajo, desde ajustes menores en un determinado proceso, enfocado quizá al aumento de la transparencia y la integridad del procedimiento de adquisición, a trabajos integrales centrados en la mejora de la integridad de todos los procesos importantes de las empresas de defensa, y a cambiar las actitudes y los comportamientos normales de la gente de la organización.

Este capítulo se centra en el último caso. Ofrece al lector una idea de las estrategias y procesos que se han intentado en la gestión del cambio, con sus respectivos puntos fuertes y sus debilidades. También informa al lector sobre los probables inconvenientes, y sugiere cómo abordar los problemas de la creación e implementación de los programas de fomento de la integridad.

El diseño de dicho programa se basa en una sólida comprensión de la situación y de las tendencias actuales en la integridad de la defensa, y de los riesgos, compromisos, visión y estrategia de la defensa.

Evaluación de la Situación Actual

A menudo, los líderes de la organización de defensa inician el cambio bajo la presión de las audiencias parlamentarias o de la opinión pública, relacionadas con un caso cofecto de comportamiento corrupto. Con demasiada frecuencia quieren mostrar resultados rápidos, mientras que el cambio iniciado tiene sólo un impacto temporal y da paso a escasos resultados positivos, si los hay.

Así pues, se recomienda encarecidamente evaluar el estado de la integridad antes de embarcarse en el diseño de un programa de fomento de integridad. Dicha evaluación debe llevar a:

- Identificación de las áreas y actividades de defensa que implican riesgos de corrupción;
- Comprensión de las razones para un comportamiento corrupto actual o potencial;
- Conocimiento de las percepciones y las actitudes de los militares, de otro personal del MdD y de la sociedad respecto al comportamiento corrupto; y
- Estimación de la disposición para aceptar medidas sobre la integridad y el cambio.

Además, una evaluación integral y bien estructurada de la integridad de la defensa, involucrando a todas las partes interesadas, contribuirá a:

- Comprensión de la causalidad e interdependencias entre las medidas de mejora de la integridad y las distintas prácticas;
- Previsión de los que podrían ser los probables aliados y adversarios de las medidas de fomento de la integridad; e
- Identificación de posibles agentes del cambio.

Estudios de fuentes internas y públicas, debates sobre el tema con personas de dentro y fuera del *establishment* de la defensa, cuestionarios y entrevistas se utilizan para evaluar la situación actual. El instrumento y el cuestionario de autoevaluación de la OTAN, uno de los primeros resultados de la iniciativa de fomento de la integridad de la OTAN, puede ser particularmente útil en esta evaluación inicial. El Cuadro 23.1 proporciona información inicial y referencias sobre este instrumento, disponible en el *establishment* de defensa de cualquier país, para la adopción de un programa de lucha contra la corrupción.

Constitución de una Alianza Sólida

Entre los resultados más útiles de la evaluación de los riesgos de corrupción de defensa está la creación de un sentido de urgencia.¹ Las entrevistas y los estudios sobre el tema presentan frecuentemente historias y datos cualitativos convincentes que pueden inquietar a la gente, que de otro modo puede permanecer ajena al problema de la corrupción, o a su impacto más amplio y a largo plazo, sobre el trabajo y la ética organizativa.

También proporciona un contexto en el que garantizar el compromiso de la dirección al más alto nivel, tanto militar como civil, en toda la organización de defensa, y no sólo de los jefes de las unidades organizativas que se consideran más susceptibles de corrupción.

Es importante ya en esta etapa considerar quiénes actuarían como agentes del cambio, así como empezar a buscar el apoyo de representantes del parlamento y de la sociedad civil, en particular de *think tanks* de defensa, grupos activistas y medios de comunicación. También puede tomarse en consideración a representantes de los proveedores de tecnologías de defensa, productos y servicios, entre los posibles aliados en las iniciativas contra la corrupción en la defensa.

Cualquier intento de fomento de la integridad y de reducción de la corrupción en la defensa deberá basarse en una sólida alianza de la dirección política del Ministerio de Defensa, la jefatura de las fuerzas armadas, los parlamentarios y los representantes de alto nivel de la sociedad civil, apoyados por los principales proveedores de la defensa, y beneficiarse de un estricto control por parte de un medio crítico independiente.

¹ Éste y varios de los pasos que se verán a continuación están basados en *Leading Change*, de John P. Kotter (Boston: Harvard Business School Press, 1996).

Cuadro 23.1. Instrumento OTAN de Autoevaluación

La colaboración entre países de la OTAN y Transparencia Internacional, liderada por Polonia, dio lugar a un *Proceso de Autoevaluación de la Integridad* para la defensa y la seguridad. Está disponible para cualquier país que desee usarlo, y ha sido implementado por varios países OTAN y asociados.

El Proceso de Autoevaluación de la Integridad proporciona a los países una plantilla para evaluar la solidez de sus propios sistemas de integridad. Se centra en las respuestas proporcionadas por el Ministerio de defensa y otros a un detallado cuestionario que luego es revisado por un equipo externo de inspección experto. El cuestionario aborda los principales pilares del sistema de integridad en el *establishment* de defensa y los riesgos de corrupción en cada uno de ellos. Contiene directrices sobre cómo completar el cuestionario y cómo iniciar procesos posteriores, incluyendo planes de reforma e implementación para el fomento de la integridad y la reducción de la corrupción. El equipo de expertos evalúa las respuestas y lleva a cabo una visita in situ para determinar los puntos fuertes y las debilidades del proceso, y hace un conjunto de recomendaciones y observaciones para su continuación. El proceso puede llevarse a cabo de forma puntual o como parte de un ciclo repetido.

El Proceso de Autoevaluación de la Integridad abarca los siguientes temas:

1. Implicación y control democrático;
2. Leyes y política nacionales de lucha contra la corrupción;
3. Política de lucha contra la corrupción en defensa y seguridad;
4. Comportamiento, política, formación y disciplina del personal;
5. Planeamiento y gestión del presupuesto;
6. Operaciones;
7. Adquisición;
8. Relaciones con empresas de defensa y otros proveedores;
9. Cuestiones específicas del país.

Fuente: Mark Pyman, *Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments: Ten Practical Reforms*, con prólogo de Lord George Robertson de Port Ellen (UK: Transparencia Internacional, abril de 2009); La descripción completa y el cuestionario están disponibles en: Transparencia Internacional, el "Proceso de Autoevaluación de la Integridad," <http://www.defenceagainstcorruption.org/tools-and-techniques/self-assessment-tool>.

Desarrollo y Transmisión de una Visión de Futuro y una Estrategia

Los trabajos complejos como el fomento de la integridad y la reducción de la corrupción en defensa requieren personas con capacidad de visión de futuro, y que puedan enfocar el problema estratégicamente y transmitir eficazmente sus ideas y sus estrategias.

En primer lugar, la dirección de la organización de defensa necesita enmarcar adecuadamente el problema del fomento de la integridad, y el enfoque para reducir en una

buena medida las posibilidades de corrupción en defensa. Enmarcar el problema de un modo demasiado estricto no es probable que tenga un impacto sistémico y a largo plazo sobre la corrupción en defensa. Por otro lado, enmarcar el problema en términos demasiado generales, p. ej., como “la promoción de las instituciones democráticas y fiscalizables de la defensa,” conduciría a la pérdida de foco y podría no generar el apoyo necesario para una iniciativa de éxito. El capítulo dos de este compendio es un ejemplo de cómo se puede enmarcar fácilmente el problema y el enfoque para su resolución.

A continuación viene la formulación de una visión del futuro. La descripción de una imagen del futuro debe ser específica para cada país y *establishment* de defensa, y que sea relevante para la situación de la integridad y de la amenaza de corrupción. Algunos pueden desear ver a los funcionarios de defensa corruptos aterrizar en la cárcel, mientras que otros pueden pronosticar un *establishment* de defensa “libre de corrupción.” No existe ninguna receta generalmente válida de cómo formular una imagen de futuro, pero ha de ser constructiva y dibujar un futuro a la vez problemático y factible. El Cuadro 23.2 proporciona una guía sobre cómo crear una imagen de futuro.

Collins y Porras elaboran otro punto de vista sobre la definición de una visión. Conceptualmente, la ven con dos componentes principales: una *Filosofía Rectora* y una *Imagen Tangible*, donde la filosofía rectora se define como “un sistema de conjeturas, principios, valores y principios motivadores fundamentales” y proviene de creencias, valores y propósitos básicos de la organización, y la imagen es proporcionada por una brillante descripción de la misión de la organización.²

Una visión por sí sola no es suficiente para mover a la organización del presente al futuro que se desea. Esta transición del presente al futuro requiere una estrategia que sea adecuada a una cultura organizativa y factible. El Cuadro 23.3 presenta una perspectiva general de estrategias básicas de la gestión del cambio, y los factores que condicionan la elección de una u otra estrategia para el fomento de la integridad.

Tanto la visión como la estrategia para promover la integridad y reducir los riesgos de corrupción han de transmitirse claramente a todos los miembros de la organización de defensa. Dado que las alianzas fuertes de lucha contra la corrupción involucran a actores externos a la organización de la defensa, la imagen de futuro y el enfoque estratégico también deben comunicarse al más amplio sector de seguridad y defensa, así como a la sociedad.

Se ha destacado repetidamente la vital importancia de las comunicaciones en la gestión del cambio, desde que se formuló y desarrolló el tema. Claridad, continuidad y constancia de la comunicación son lo más eficaz para alcanzar el éxito. La comunicación también ha de ser recíproca, por ejemplo, los líderes y los agentes del cambio tienen que es-

² James C. Collins y Jerry I. Porras, “Organizational Vision and Visionary Organizations,” *California Management Review* 34:1 (Otoño 1991), 30–52.

Cuadro 23.2. Definición de una Visión de Futuro

Bert Nanus define una visión de futuro como un “futuro realista, creíble, y atractivo para [una] organización.” Esta corta definición destaca las siguientes características claves de la descripción de una visión de futuro:

- *Realista*: Una visión debe basarse en una realidad que sea significativa para una organización.
- *Creíble*: Una visión debe ser creíble para ser relevante. ¿Para quién debe ser creíble una visión? Principalmente, para los miembros de la organización. Si los miembros de la organización no encuentran creíble la visión, no tendrá sentido ni servirá a un propósito útil. Uno de los propósitos de una imagen del futuro es motivar a los miembros de la organización para que se alcance un nivel de excelencia, y ofrecer un propósito y un sentido al trabajo de los empleados. Una visión que no sea creíble no conseguirá ninguno de estos fines.
- *Atractiva*: Si una visión va a inspirar y a motivar a los miembros de la organización, ha de ser atractiva. La gente debe querer formar parte de ese futuro que se prevé para la organización.
- *Futuro*: Una visión no está en el presente, está en el futuro. Una visión no está donde estás ahora; está donde tú quieres estar en el futuro.

Esa descripción de la imagen del futuro puede lograr una serie de cosas para la organización:

- *Suscita compromisos y motiva a la gente*. Una de las principales razones para tener una imagen de futuro para una organización es su efecto motivador. Cuando la gente puede ver que la organización está comprometida con una visión (y que implica más que simplemente tener la descripción de una visión) genera entusiasmo acerca del rumbo que la organización se propone seguir, y aumenta el compromiso de la gente de trabajar hacia el logro de esa visión.
- *Crea un sentido a las vidas de los miembros de la organización*. Una visión de futuro permite a la gente sentir que son parte de un todo más amplio, y en consecuencia da sentido a su trabajo. La visión correcta significará algo para cada miembro de la organización si puede ver que lo que hace contribuye a esa visión.
- *Establece un estándar de excelencia*. Una visión de futuro cumple una función muy importante en la creación de un estándar de excelencia. De hecho, una buena visión lo es todo sobre la excelencia. Una visión caracterizada por la falta de lucha por la excelencia no motivaría ni entusiasmaría a nadie acerca de esa organización. El estándar de excelencia también puede servir como un objetivo permanente y estimular los programas de fomento de la mejora, así como proporcionar una medida del valor de la organización.
- *Tiende puentes entre el presente y el futuro*. La visión correcta saca la organización del presente y la centra en el futuro. Es fácil quedar atrapada en la crisis del día y perder de vista a dónde se dirigía. Una buena visión te puede orientar hacia el futuro y proporcionarte un rumbo positivo.

Fuentes: Bert Nanus, *Visionary Leadership: Creating a Compelling Sense of Direction for Your Organization* (San Francisco: Jossey-Bass, 1992); “Strategic Vision,” in *Strategic Leadership and Decision Making* (Washington, DC: National Defense University Press, 1997).

cuchar tanto como hablar. La promoción y el patrocinio también son vitales en las comunicaciones.³

El papel del ministro de defensa como comunicador líder es una señal clara de compromiso personal y, en sí mismo, envía un fuerte mensaje a todos los miembros de la organización de defensa y a la sociedad, en particular cuando el ministro comunica regularmente sus propias prioridades y los logros en la mejora de la integridad en la defensa.

Para implementar la estrategia del fomento de integridad, los agentes del cambio pueden considerar un plan o un programa más o menos formal. La práctica a este respecto difiere en gran medida. Se ha intentado utilizar programas formales con objetivos marcados claramente, la creación de una organización especial con un mandato explícito, por ejemplo, los departamentos de lucha contra la corrupción en los Ministerios de Defensa de Polonia y Ucrania, y la asignación de los recursos necesarios. Si se trata de un enfoque eficaz o no, todavía está por verse.

Cuadro 23.3. Estrategias Básicas de la Gestión del Cambio

Los profesionales experimentados en la gestión del cambio organizativo identifican cuatro estrategias básicas de la gestión del cambio, con sus razones subyacentes como sigue:

1. *Empírica-Racional*: Las personas son racionales y seguirán su propio interés, una vez se les revele. El cambio se basa en la transmisión de información y en la propuesta de incentivos.
2. *Normativa-Reeducativa*: Las personas son seres sociales y acatan los valores y normas culturales. El cambio se basa en redefinir y reinterpretar las normas y valores existentes, y en el desarrollo de compromisos con los nuevos.
3. *Fuerza-Coercitiva*: Las personas son básicamente obedientes, y normalmente harán lo que se les ha dicho o lo que se puede hacer. El cambio se basa en el ejercicio de la autoridad y en la imposición de sanciones.
4. *Ambiental-Adaptable*: Las personas se resisten al fracaso y al trastorno, pero se adaptan fácilmente a las nuevas circunstancias. El cambio se basa en la creación de una nueva organización y en el paso gradual de las personas de la antigua a la nueva.

No existe la mejor estrategia de cambio; quienes dirigen el cambio se sirven mejor de una combinación de estrategias. La selección de una o más de estas estrategias depende de una serie de factores, que incluyen:

- *El Alcance y la Escala*. Esto puede variar desde lo menor, por ejemplo, el ajuste de un proceso dentro de una unidad, a la transformación completa de toda la organización. Cuanto mayor sea el alcance y la escala, más probablemente se requerirá una amplia mezcla de estrategias, jugando un papel central la estrategia de Fuerza-Coercitiva.

³ Gregory R. Guy and Karen V. Beaman, *Effecting Change in Business Enterprises: Current Trends in Change Management*, Research Report R-1371-05-RR (NY: The Conference Board, 2005).

- *El Grado de Resistencia.* Una resistencia fuerte defiende un emparejamiento de estrategias de Fuerza-Coercitiva y Ambiental-Adaptable. Una resistencia débil o coincidente defiende una combinación de estrategias Empírica-Racional y Normativa-Reeducativa.
- *La Población Objetivo.* Las grandes poblaciones defienden una mezcla de las cuatro estrategias, “algo para todas” por así decirlo.
- *Las Inversiones.* Las altas inversiones abogan por una mezcla de las cuatro estrategias. Cuando las inversiones son altas, nada puede dejarse al azar.
- *El Periodo de Tiempo.* Los plazos cortos abogan por una estrategia de Fuerza-Coercitiva. Los plazos largos defienden una mezcla de estrategias Empírica-Racional, Normativa-Reeducativa y Ambiental-Adaptable.
- *La Experiencia Disponible.* Tener una experiencia adecuada disponible en la gestión del cambio aboga por alguna mezcla de las estrategias descritas anteriormente. No tenerlo disponible defiende la confianza en la estrategia de Fuerza-Coercitiva.
- *La Dependencia.* Este es un clásico de doble filo. Si la organización depende de su gente, la capacidad de gestión para mandar o exigir es limitada. Por el contrario, si las personas dependen de la organización, su capacidad de oponerse o resistir es limitada. La dependencia mutua casi siempre es señal de la necesidad de un nivel de negociación.

En suma, la gente gestiona el cambio organizativo prácticamente del mismo modo que gestionaría cualquier otra cosa de naturaleza turbulenta, desordenada y caótica; realmente no lo gestiona, forcejea con el cambio. Es tanto una cuestión de capacidad de liderazgo como de capacidad de gestión.

Fuentes: Fred Nickols, *Change Management 101: A Primer* (Distance Consulting, 2007), www.managementhelp.org/misc/reqs-for-successful-change.pdf; The strategies are adapted from: Warren G. Bennis, Kenneth D. Benne and Robert Chin, eds., *The Planning of Change*, 2nd Edition (Austin, TX: Holt, Rinehart and Winston, 1969).

Cualquiera que sea el nivel de formalización, estas y otras características de la gestión del programa, tales como un compromiso personal y de la organización, o la entrega regular de informes sobre los progresos con las medidas acordadas de los progresos y los resultados, son comunes a la mayoría de los trabajos del fomento de la integridad.

En el Cuadro 23.4 se presentan otras características de un proceso bien planificado y sistémico de un cambio de la organización.

Independientemente del enfoque particular, profesionales expertos en la gestión del cambio identifican las siguientes características comunes de iniciativas para la misma que han tenido éxito:

- Atención a la eliminación de obstáculos para el cambio;
- Muestra temprana del éxito;
- Basarse en los éxitos iniciales para acelerar el cambio; e

- Incorporación de nuevas prácticas en la cultura organizativa.⁴

Cuadro 23.4. Ejemplo de un Proceso de Cambio Planificado y Sistémico

Un proceso de desarrollo organizativo programado, sistémico (y sistemático) típico, sigue frecuentemente un enfoque global como se describe a continuación. Hay muchas variaciones, por ejemplo, combinando varias fases o dividiendo algunas en más fases. En este ejemplo se asume (y éste es normalmente el caso) que los dirigentes de la organización encomiendan la gestión del proceso de cambio a un agente (tanto interno como externo a la organización) para gestionar el proceso.

Fase 1: Clarificando Expectativas y Roles para el Proceso de Cambio

Esta fase es llamada en ocasiones la fase “Contratante” o de “Entrada”. Es en esta fase donde suele comenzar la relación entre usted (el agente inicial del cambio) y su cliente, si es usted un consultor externo o interno. Los expertos afirman que esta fase es una de las más (si no la más) importantes etapas en el proceso de cambio organizativo. Las actividades durante esta etapa constituyen la base para el éxito del cambio organizativo. La calidad del desarrollo de esta fase es generalmente un fuerte indicador de cómo irá la iniciativa. Esta fase proporciona respuestas a un número de cuestiones, incluyendo las siguientes:

- ¿Quién es el cliente actual?
- ¿Cómo se define el “éxito”?
- ¿Cuál es la preparación del cliente para el cambio?

Fase 2: Hallazgo Colectivo para la Identificación de Prioridades para el Cambio

Cuanto más colaborador sea el agente del cambio en su trabajo con miembros de la organización del cliente, más probable será que el trabajo de cambio tenga éxito. El agente del cambio y el cliente trabajan juntos durante esta fase para conocer más sobre la prioridad global de los esfuerzos de cambio, y sobre cómo se puede abordar eficazmente. Podría ser, o un problema importante en la organización, o una visión interesante de lograr. Juntos, recopilarán información, la analizarán para identificar los hallazgos y las conclusiones, y después harán recomendaciones como consecuencia de esa información. A veces el trabajo de recopilación de datos es muy rápido, por ejemplo, facilitando una gran reunión de planeamiento. Otras veces, el trabajo es más amplio, por ejemplo, evaluando una organización completa y desarrollando un plan completo para el cambio, realizando entrevistas, etc.

A veces la gente minimiza su importancia o salta completamente esta fase crítica de hallazgos, y comienza la gestión del cambio mediante la articulación de una visión de futuro ambiciosa y completa del cambio. Muchos argumentarían que no es ético iniciar un proyecto de cambio organizativo sin examinar completamente (o sin descubrir) la situación actual de la organización del cliente. Centrar la mayor parte de los trabajos de cambio en el logro de una visión sólida, sin al menos algún hallazgo minucioso, puede ser perjudicial, y usted puede acabar tratando los síntomas de los problemas actuales, en lugar de las causas. Además, el proyecto podría terminar impulsando una visión fascinante que, aunque inicialmente inspiradora y motivadora para muchos, podría ser completamente impracticable de lograr, especialmente si la organización tiene ya muchos temas actuales e importantes que abordar.

⁴ Kotter, *Leading Change*.

Esta fase implica también:

- Cración de un equipo de proyecto;
- Planeamiento y recopilación conjunta de datos;
- Análisis conjunto de resultados de la investigación;
- Generación conjunta de los hallazgos y las conclusiones;
- Intercambio conjunto de resultados y recomendaciones en la organización del cliente.

Fase 3: Planeamiento Conjunto de Actividades de Desarrollo Organizativo para Abordar las Prioridades

Esta fase se centra en clarificar aún más las recomendaciones sobre cómo tratar las cuestiones prioritarias, además de desarrollar varios planes de acción. Los diferentes planes son a veces integrados en un plan global de gestión del cambio. Así, las primeras actividades en esta fase se superponen frecuentemente y son una continuación de las actividades próximas al final de la fase de hallazgos anterior. Los planes de acción juntos ahora pueden proporcionar una visión clara y realista para el cambio. Ofrecen una “hoja de ruta” para la gestión de la transición del estado actual al deseado estado futuro.

Esta fase implica también:

- Selección de actividades de desarrollo organizativo para abordar los resultados de los hallazgos;
- Desarrollo conjunto de los planes de acción;
- Desarrollo conjunto de los planes de evaluación;
- Desarrollo conjunto de los planes de aprendizaje.

Fase 4: Gestión del Cambio y Evaluación Conjunta

Durante esta fase, se pone énfasis en mantener y evaluar el trabajo de cambio, incluyendo el prestar atención a la resistencia que surge de los miembros de la organización, y a veces también del agente del cambio. Esta fase implica:

- Información continua del cliente de los planes de acción;
- Implementación de planes de acción del cliente;
- El cliente y el agente del cambio mantienen el ímpetu durante el cambio;
- Evaluación conjunta de las actividades del proyecto y de los resultados esperados.

Fuente: Carter McNamara, “Organizational Change and Development,” *Free Management Library*, www.managementhelp.org/org_chng/org_chng.htm#anchor556912.

Eliminación de Obstáculos para el Cambio

Casi nunca hay una resistencia declarada a las iniciativas de fomento de la integridad. En ocasiones, hay una oposición más sutil, así como obstáculos de diversa naturaleza. Se

recomienda a los agentes del cambio que eliminen tales obstáculos para el cambio, con especial atención a los siguientes:⁵

1. Autoomplacencia motivada por la prepotencia;
2. Inmovilización autoprotectora motivada por el miedo;
3. Resistencia motivada por el enfado; y
4. Indecisión motivada por el pesimismo.

Una estrategia de una buena comunicación, con la implicación de los más altos dirigentes de defensa, es una poderosa herramienta para reducir los obstáculos al cambio. Se pueden aplicar unos enfoques más específicos para tratar con grupos objetivo concretos.

La concesión de facultades a los miembros de la organización es otro instrumento para eludir o eliminar obstáculos. Abarca toda una serie de técnicas, desde animar a la gente a que informe sobre conflictos de intereses y de otros riesgos de corrupción, pasando por la delegación de responsabilidades y de recursos para alcanzar unos objetivos concretos de integridad, a encargar a miembros de la organización que funcionen como líderes de equipos, con la tarea de supervisar los procesos y las prácticas en áreas con riesgo importante de corrupción, p. ej. la adquisición en la defensa, offsets, etc.

La asignación de facultades puede ser particularmente efectiva cuando la jefatura del *establishment* de defensa reconoce sin ambages los logros de los individuos y de los equipos, y muestra un compromiso continuo con el fomento de la integridad.

Y por último, no es necesario eliminar todas las barreras como condición para emprender la acción. Los líderes y agentes del cambio pueden elegir eliminar algunas de las posibles barreras, reducir el impacto de otras, e incluso ignorar algunos obstáculos con el convencimiento de que las razones positivas para el cambio son más importantes que los posibles obstáculos.

Presentación de los Logros Rápidos

De particular importancia es crear un impulso de cambio y convencer a los escépticos de la seriedad de la intención y de la factibilidad de la estrategia de fomento de integridad. Así pues, los agentes del cambio están bajo presión para comenzar a implementar la estrategia o el programa para el fomento de integridad tan pronto como se ha anunciado y se espera que demuestre que está funcionando.

Profesionales expertos ofrecen asesoramiento a agentes del cambio y también a los líderes del *establishment* de defensa, para que no se impliquen en comportamientos destructivos, como el centrarse excesivamente en los detalles, reaccionar negativamente a las críticas, sacar conclusiones apresuradas, o controlar de forma excesiva a los empleados, ya que tales comportamientos socavan sus posibilidades de éxito.

⁵ Jeanne Dininni, "Guide to Management Theory of John Kotter," *Work.com How-to Guides to Your Business* (2009).

Los “logros rápidos” no están relacionados necesariamente con grandes cambios en el modo en que funciona la organización. Pueden no tener tampoco un gran impacto sobre los riesgos de corrupción en términos cuantitativos. Lo realmente importante es demostrar compromiso en la práctica, para mostrar determinación frente a la resistencia, y demostrar la viabilidad de la estrategia de lucha contra la corrupción que se basa en el fomento de la integridad, aumento de la transparencia y mejora de la fiscalización.

Por ejemplo, cuando el uso de supervisores independientes de los casos de adquisiciones de defensa forma parte de la estrategia de fomento de integridad (ver, por ejemplo, el capítulo 7 del compendio), no es necesario esperar a casos de grandes adquisiciones, como puede ser la adquisición de aviones o naves. La viabilidad del enfoque puede probarse en adquisiciones menores, sólo por unos pocos cientos de miles de euros, que aún los detecta el radar de los medios de comunicación especializados y de las organizaciones no gubernamentales. El éxito de un nuevo enfoque contribuirá a que la iniciativa gane impulso y, por otra parte, ayudará a los agentes del cambio a prever futuros obstáculos y a perfeccionar la estrategia de fomento de integridad de que se trata.

Logros Iniciales como Base para Acelerar el Cambio

Los logros iniciales en el fomento de integridad y en la reducción de riesgos de corrupción, aunque pequeños al principio, deben consolidarse y ampliarse más tarde para producir más de los cambios deseados.

La situación final deseada, no obstante, también puede cambiar. La implementación de programas de fomento de la integridad es un proceso dinámico, sometido a una revisión frecuente para dar cabida a lecciones aprendidas de la experiencia adquirida. Puede ocurrir que el alcance de la iniciativa sea demasiado ambicioso, o que se quede corto.

Además, la gestión del cambio, igual que cualquier forma de gestión, debe permitir revisar planes o modificar el proceso a la luz de la experiencia. En total acuerdo con el famoso aforismo militar, “ningún plan de batalla sobrevive al contacto con el enemigo,”⁶ ningún plan de gestión de cambio sobrevive al contacto con el mundo real de la implementación.⁷

Pero también hay algunas constantes en la implementación que tiene éxito, como la necesidad de:

- Reconocer y recompensar el trabajo en consonancia con los objetivos del programa de fomento de la integridad;
- Seguir clarificando y transmitiendo el alcance y la razón del cambio;
- Mantener el *feedback* por parte de los empleados de defensa y de las partes interesadas externas;

⁶ Atribuido al Mariscal de Campo Helmuth von Moltke (1800-1891). La frase se traduce del alemán de la siguiente manera: “ningún plan de operaciones llega con seguridad más allá del primer encuentro con la fuerza principal del enemigo.”

⁷ Guy and Beaman, *Effecting Change in Business Enterprises*.

Cuadro 23.5. Curso OTAN de Formación para el Fomento de la Integridad

Esta iniciativa del Reino Unido para formar a futuros líderes de los *establishments* de defensa dio como resultado un curso de cinco días de formación sobre el fomento de la integridad, aprobado dentro de la Iniciativa de Fomento de la Integridad de la OTAN.

El curso está diseñado para los Ministerios de Defensa y el personal de las fuerzas armadas, y está dirigido a personal de nivel de coronel. Las conferencias se llevan a cabo por personal de la Academia de Defensa del Reino Unido, el Centro de Ginebra para la Política de Seguridad, la OTAN, el Colegio de Defensa de Suecia y Transparencia Internacional, así como por conferenciantes externos de un abanico de gobiernos e instituciones internacionales.

El contenido de las conferencias incluye los tipos de corrupción y de vulnerabilidades en el sector de la defensa, temas de corrupción en operaciones militares y de mantenimiento de la paz, y el papel de los medios de comunicación y aspectos administrativos en la lucha contra la corrupción en defensa. Se centra en cuestiones prácticas, en diferentes experiencias nacionales y en el papel de oficiales y civiles dentro de la jerarquía que lleva a efecto el cambio.

Los principales objetivos del módulo de formación son ayudar a los participantes a:

1. Entender qué es la corrupción;
2. Entender la corrupción en defensa;
3. Entender los modos de fomentar la integridad a nivel político, a nivel operativo, y en la conducta personal;
4. Ganar confianza en que el asunto se puede abordar.

Los participantes en el curso examinan también los conceptos de transparencia y buena gobernanza, y las formas de implicarse adecuadamente con los proveedores de defensa, el público y la sociedad civil. Intercambian experiencias y aprenden unos de otros. El momento culminante del curso para los alumnos es el de sus presentaciones individuales sobre el tema "Cómo abordaré la integridad."

El primer curso piloto se llevó a cabo en la Academia de Defensa del Reino Unido en julio de 2008. Se ofreció a un grupo de dieciocho participantes internacionales de Ucrania, Georgia, Azerbaiyán, Armenia, Rumanía, Albania, Bosnia Herzegovina, Montenegro, Polonia, Reino Unido, Noruega y Suiza.

Hasta la fecha, han asistido al curso participantes de más de 20 países en la Escuela de Oberammergau de la OTAN, en el Centro de Entrenamiento de Operaciones de Paz de Sarajevo, y en la Academia Nacional de Defensa de Ucrania, en Kiev. Ha tenido una acogida muy entusiasta de unos 30 oficiales militares y funcionarios de alto nivel, y han participado en cada curso hasta quince conferenciantes adicionales, y expertos internacionales en la lucha contra la corrupción.

Fuente: NATO Building Integrity Training Course: <http://www.defenceagainstcorruption.org/tools-and-techniques/training-MdDule>.

- Continuar los esfuerzos para identificar la resistencia potencial y sus razones; y
- Identificar e invertir en las competencias necesarias para acelerar e institucionalizar la integridad.

Incorporar Nuevas Prácticas en la Cultura Organizativa

La etapa final según el tratado de gestión del cambio de Kotter es hacer el cambio, en este caso en la integridad y en los riesgos de corrupción en defensa, irreversible.

Ello puede lograrse cuando unas nuevas normas y, más importante aún, una nueva conducta caracterizada por la integridad y la tolerancia cero a la corrupción, sean parte de las actitudes, creencias y costumbres compartidas de la organización de defensa y de sus partes interesadas externas, incluyendo el parlamento, la industria de defensa, los medios de comunicación, etc.

La formación de los futuros líderes del sector de defensa tiene un importante papel en la institucionalización de esa cultura de la organización. El Cuadro 23.5 describe el curso de formación ofrecido dentro de la Iniciativa de Fomento de Integridad de la OTAN a futuros líderes de defensa, en países OTAN y sus socios. El Cuadro 23.6 presenta un ejemplo del empleo de simulación, que se ha utilizado con éxito en la formación de la próxima generación de líderes de los sectores de defensa y seguridad en numerosos países.

En resumen, el compendio ofrece muchos ejemplos en el tratamiento de problemas particulares y enfoques prácticos para mejorar la integridad. Este capítulo en particular ha examinado procesos teóricos de la gestión del cambio. Pero no hay ninguna solución en stock para cada *establishment* de defensa. La aplicación de las ideas y de buenas prácticas a un entorno particular requiere imaginación y pensamiento estratégico, cualidades de liderazgo y perseverancia, combinado con la aplicación de los principios de buena gobernanza en la defensa.

Cuadro 23.6. Juegos de Rol: Una Poderosa Herramienta de Formación

Como herramienta para la reforma política, la formación debe tener el pleno respaldo de las autoridades, llegar a las personas apropiadas y mejorar sus conocimientos y habilidades, así como sus actitudes. Sin embargo, nunca es fácil influir en las actitudes de las personas porque a menudo estas están arraigadas y no son conscientes de ellas. Si queremos invitar a los alumnos a que cambien sus actitudes, debemos primero hacer que reconozcan estas actitudes. Entonces tenemos que ayudarles a averiguar lo que da lugar a las actitudes en cuestión. Finalmente debemos animarlos a probar y practicar actitudes diferentes. Nada de esto se logra mediante la enseñanza convencional. Pensar que se puede hacer con una presentación Power-Point es una locura.

Pero imagina un juego de rol en el que un parlamentario de la oposición está criticando un plan para comprar aviones de combate y un ministro de la defensa que está argumentando por qué la fuerza aérea necesita el avión. En la vida real, uno de los jugadores está de verdad involucrado en la política de la oposición, mientras que el otro trabaja para el *establishment* de la defensa, pero en el juego, cada uno interpreta el papel del otro. Así que se están poniendo en los zapatos del otro y ahora ven sus papeles interpretados por alguien más. Además, los jugadores experimentan los temas de adquisición de armas de un modo dramático, directo, casi tangible. Esto puede servir para complementar lo que aprendieron anteriormente en una sesión de formación más convencional.

Al final del primer día, un alumno comentó sobre las sesiones introductorias sobre la gobernanza democrática, diciendo: “Conozco estas cosas. Las teníamos en la universidad.” En el segundo día, desempeñó un papel líder en un juego de rol. Más tarde, dijo: “Ayer pensé que entendía lo que ustedes decían, pero no lo hice. AHORA lo entiendo.”

Durante un ejercicio de juego de roles, un alumno que estaba interpretando el papel de un miembro de una comisión parlamentaria de investigación dijo al controlador del juego que se iba a casa. El controlador, sorprendido, preguntó por qué. “No puedo soportar a ese arrogante ministro de defensa,” dijo el alumno. El controlador del juego señaló que la actuación era realista, y el alumno estuvo de acuerdo. El controlador señaló que este comportamiento arrogante servía a un propósito educativo, y el alumno también estuvo de acuerdo. “Es tan realista que no lo soporto, incluso aunque estemos aprendiendo mucho,” dijo, y se fue a su casa.

A otro pasado después de un juego de rol, un alumno que había interpretado a un ministro corrupto dijo: “Estoy disgustado con mi propio carácter. Nunca pensé que podría interpretar a semejante ladrón.” Y otro jugador, cuando se le preguntó si su realista interpretación era un don o inspirada por las circunstancias del juego respondió: “Yo soy un actor terrible. Fue el juego.”

Otra ventaja del juego de roles es que ayuda en la consolidación del grupo, lo que beneficia el posterior trabajo de la clase. Finalmente, la excitación produce un impacto duradero. Mucho después de que los alumnos han olvidado los instructores y el curso, recuerdan el juego. El instructor sólo puede aportar evidencias circunstanciales, pero creemos, firmemente, que el juego de roles es una parte esencial de las “buenas prácticas” en los programas de formación dirigidos a algo más que a transmitir conocimientos y mejorar habilidades.

Fuentes: Sami Faltas, Centre for European Security Studies, www.cess.org; Sami Faltas and Merijn Hartog, “The Starlink Program: Training for Security Sector Reform in Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova, and Ukraine,” *Connections: The Quarterly Journal* 7:2 (Verano 2008), 81–91.

Capítulo 24

Concienciación Cultural en la Implementación de Programas de Fomento de la Integridad

El diseño y la implementación de estrategias y programas eficaces de fomento de la integridad dependen de la capacidad de captar la influencia específica de culturas organizativas dadas y, a cambio, reforzar las características de la cultura organizativa que propicien la integridad individual y organizativa, y a disuadir del comportamiento corrupto.

¿Por Qué Asuntos de Cultura?

En muchos países postcomunistas, en transición y en desarrollo, la corrupción alcanzó una dimensión y causó tal daño a la política, a la economía, a la sociedad y a los ciudadanos de a pie que puede definirse como un *problema securizado*.¹ Los sucesivos gobiernos han sido incapaces de encontrar la solución adecuada al problema *securizado* de la corrupción y a menudo llegan al poder prometiendo “romper la espalda” de la corrupción. Sin embargo, al final de su mandato, tanto los criterios como las percepciones objetivas indican que no sólo la corrupción no se ha reducido, sino que sus tentáculos se han extendido más y más profundamente en la sociedad. Esto erosiona la fe del pueblo en la democracia, debilita el tejido social, profundiza la desigualdad social y proporciona canales adicionales para la influencia directa y oculta de estructuras oligárquicas y criminales sobre la gobernanza del país. Así pues, frenar la corrupción se convierte en una prioridad de la política de seguridad nacional.

Esto se aplica en gran medida y con mayor urgencia al sector de defensa. Por un lado, las fuerzas armadas son uno de los sectores menos corruptos según los recientes estudios de percepción de TI, lo que a su vez genera legitimidad y apoyo popular a las organizaciones de defensa. Por otra parte, la defensa ha sido tradicionalmente un área cerrada al escrutinio público e incluso parlamentario. Así, a menos que existan mecanismos adecuados para el control democrático en vigor, o una cultura de tolerancia cero a la corrupción, la defensa se convierte fácilmente en un lodazal de intereses infames y en un campo experimental donde se inventan y “validan” nuevos fraudes.

Los capítulos anteriores en este compendio presentan ejemplos de buenas prácticas para mejorar la integridad de las organizaciones de defensa, de los procesos y de los individuos, y reducir los riesgos de corrupción en el sector de defensa. Sin embargo, es frecuente que los intentos para aplicar estas buenas prácticas en otros países no tengan el

¹ Hay problemas que conciernen a la seguridad y otros que son de importancia capital para la seguridad, de ahí que se conviertan en *securizados*.

mismo efecto y, no importa lo buenas que sean las intenciones, se vean como imitaciones de iniciativas que no son adecuadas para el marco local.

Las esenciales diferencias culturales están entre las razones del fracaso en los intentos de transferir buenas prácticas. En muchos casos, la aplicación de un modelo que al principio es imitado con éxito termina en un fiasco, o produce resultados insatisfactorios. Esto es debido a la ignorancia sobre las especificidades locales, las tradiciones, la experiencia, la organización y la cultura humana.

En otras palabras, *la cultura importa*. En la aplicación de prácticas y modelos externos debe haber traducción y comprensión, lo que permite tener en cuenta las particularidades locales, el carácter y los estereotipos. Debe asegurarse también que los modelos y las prácticas recomendadas desde el exterior, se han entendido correctamente y no se distorsionan por las actitudes y las percepciones locales.

¿Qué Hace Diferentes a las Personas y las Organizaciones?

Las diferencias culturales se manifiestan en no menos de siete niveles:

1. *Entre Occidente y Oriente*, es decir, entre las sociedades individualistas occidentales y las colectivistas orientales. Además, algunos países eslavos y ortodoxos entran en las llamadas sociedades “intermedias.”
2. *Entre las dos orillas del Atlántico Norte*. No son sociedades radicalmente diferentes, pero todavía después del final de la Guerra Fría divergen frecuentemente sus percepciones y prioridades estratégicas.
3. *Entre Europa Occidental y Oriental, separadas anteriormente por el auténtico Muro de Berlín y más tarde por un Telón de Acero virtual*. A pesar de los auténticos y en muchos casos enormes esfuerzos de los antiguos países socialistas para volver a la corriente democrática europea, el legado del anterior tipo de régimen político y social ha calado en las sociedades y en los individuos, en la visión del mundo y en las percepciones. Desde 1989, la Europa Oriental ha estado tratando de adoptar, con mucha frecuencia sin un sentido crítico, las normas y prácticas de la Europa Occidental, mientras que los europeos occidentales tienden a no reparar en los patrones de comunicación y de autoorganización de las comunidades a nivel local, de los contactos sociales, de las relaciones parentales y de vecindad, de la compasión y la solidaridad entre las generaciones, de los modelos de asistencia doméstica y de mutua amistad, y de los modelos de avance con pequeños pasos en la búsqueda de objetivos comunes. Hay patrones de comportamiento de comunidades informales que se ubican entre el *individuo*, cuya importancia social y funcional en las sociedades totalitarias era insignificante, y el *estado*, que intentó regular y penetrar en todos los ámbitos de la vida.
4. *Entre los organismos de poder y los ciudadanos normales del país*. En las sociedades de Europa del Este hay una actitud dual de la gente ordinaria hacia el poder. Por un lado, se espera que el “poder” resuelva todos sus problemas, o

al menos los principales. El poder es el sujeto activo de la gobernanza, mientras que los ciudadanos son objetos pasivos. Por otro lado, la gente ve que quienes ocupan el poder tienen sus propias metas y ambiciones, como privilegios y un mayor nivel de vida.

5. *Entre las instituciones del sector de seguridad (es decir, las instituciones autorizadas para aplicar la fuerza) y otras instituciones del estado.* Las estructuras de fuerza siguen viéndose a sí mismas como estructuras de orden superior, en nombre del cual la sociedad debe sufrir privaciones y restricciones porque “quien no alimenta a sus propios ejércitos alimentarán a uno extranjero,” es decir, los recursos para estas estructuras se consideran garantizados independientemente de lo eficaz o eficiente que sea su utilización. Un pensamiento militarizado sostiene la idea de que la seguridad nacional es sagrada, que la protección de la soberanía y la independencia, no importa si existen amenazas relevantes, es la difícil misión y la más alta prioridad del país y de sus fuerzas armadas, que tiene que tener que disponer de recursos incluso si eso significa unos pobres servicios de salud pública, educación, ciencia y medio ambiente. El Cuadro 24.1 ofrece dos de las definiciones ampliamente utilizadas de cultura organizativa y sus elementos.
6. *Entre el sector de defensa y las demás instituciones del sector de la seguridad nacional.* Demasiadas personas en el sector de defensa siguen considerando que, a diferencia, por ejemplo, de la policía y los servicios de protección civil, el *establishment* de defensa no está obligado a informar sobre los resultados de su actividad.
7. *Entre los militares y los civiles en defensa.* Los países de Europa Central y Oriental han logrado notables progresos en el establecimiento de relaciones cívico-militares democráticas. Sin embargo, los militares y civiles raramente se ven como un equipo de lucha contra la corrupción; en cambio, a menudo reprochan a la otra parte su falta de honestidad.

Los siete niveles en que se manifiestan las peculiaridades culturales nacionales y organizativas merecen la debida atención y esfuerzo para mejorar la integridad, formar a los traductores y comunicadores, y crear sistemas, que vayan incorporados, de prevención y de alerta temprana. Dependiendo de los criterios e indicadores escogidos, se puede asignar un peso específico a cada uno de estos siete niveles, y enfocar después los trabajos en minimizar los daños producidos por las “distorsiones” en la transferencia de buenas prácticas para maximizar los beneficios.

Las Capas Culturales y las Actitudes de la Corrupción

En el estudio de las iniciativas de fomento de la integridad, los agentes del cambio han de considerar cuatro capas principales de tendencias y estereotipos adquiridos con respecto a la corrupción. Esto es particularmente importante cuando quieren rastrear el origen de

Cuadro 24.1. Sobre la Definición de Cultura Organizativa

Una definición de cultura organizativa generalmente aceptada la describe como:

El conjunto de creencias, valores y normas, junto a representaciones como sucesos y personalidades escenificadas, que representan el carácter único de una organización y proporcionan el contexto para actuar en él y por él.

Otros teóricos respetados que tratan la cultura organizativa prefieren una definición general que no elimina factores que en realidad son parte de la cultura colectiva:

Un patrón de supuestos básicos que el grupo aprendió según resolvía sus problemas de adaptación externa e integración interna, que ha funcionado suficientemente bien para ser considerado válido y, de esta manera, ser enseñado a los nuevos miembros como la forma correcta de percibir, pensar, y sentir en relación a esos problemas.

Estas dos definiciones son casi lo mismo en términos de contenido. En otras palabras, a medida que los grupos evolucionan, se enfrentan a dos desafíos básicos: la integración de los individuos en un conjunto eficaz, y la adaptación efectiva al medio externo para sobrevivir. Según los grupos encuentran con el tiempo soluciones a estos problemas, se implican en un tipo de aprendizaje colectivo que crea un conjunto de supuestos y creencias compartidas llamado "cultura."

Los elementos de la cultura organizativa pueden incluir:

- Valores manifestados y tácitos;
- Expectativas conocidas e implícitas de la conducta de los miembros;
- Costumbres y rituales;
- Historias y mitos acerca de la historia del grupo;
- Lenguaje de trabajo, lenguaje típico en y sobre el grupo;
- Clima, los sentimientos evocados por la forma en que los miembros interactúan entre ellos, con los de afuera y con su entorno, incluyendo el espacio físico que ocupan; y
- Metáforas y símbolos, que pueden ser inconscientes, pero que se pueden encontrar incorporados a otros elementos culturales.

Fuentes: Gareth Morgan, *Images of Organization* (Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1997); Edgar Schein, "Organizational Culture and Leadership," in *Classics of Organization Theory*, Jay Shafritz and J. Steven Ott, eds. (Fort Worth: Harcourt College Publishers, 2001); "Organizational Culture," www.soi.org/reading/change/culture.shtml.

las peculiaridades culturales que influyen en las percepciones de la corrupción, adoptar estrategias de trabajo contra la corrupción, y cambiar la actitud hacia ella.

- La *capa histórica* es el resultado de las influencias generadas por una muy larga experiencia histórica y cultural. Durante largos periodos de su historia, la gente en Europa Central y Oriental ha sido sometida por imperios gobernados desde lejos. La gente estaba en permanente contacto con tradiciones y reglas que la obligaba a adoptar comportamientos corruptos como la principal o incluso la

única condición para comunicarse con los representantes locales del imperio. Por ejemplo, un comportamiento diferente bajo la ley otomana era imposible; en aquel tiempo, la corrupción era el otro nombre del poder, y la forma en que éste funcionaba. Esta experiencia de varios siglos tiene inevitablemente un impacto duradero y constante sobre los estereotipos individuales y sociales, y sobre las disposiciones, lo que a su vez influyó en la elección de las estrategias de los últimos tiempos.

Se requiere paciencia y perseverancia para tratar con esa “distorsión” que promueve la tolerancia y la aceptación de la corrupción. Son claves las llamadas medidas *suaves*, como el liderazgo, la formación, los códigos éticos y el ejemplo personal. Al respecto, es más prometedor el uso de incentivos, recompensando los logros en integridad. La responsabilidad de los dirigentes políticos es enorme, ya que cada caso de corrupción refuerza la creencia general de que la corrupción es algo natural.

- La *capa comunista* consiste en los impactos y en las influencias generadas por el tipo soviético de gobierno totalitario con un sistema de partido único, la propiedad estatal de todos los activos importantes, la economía de mando administrativo y los derechos humanos limitados. El sistema comunista ha dejado crecer su propia corrupción, relacionada con la permanente carencia de bienes, servicios y oportunidades (que requiere formas alternativas para su prestación y genera un comportamiento corrupto). Las diversas formas de monopolio se multiplicaban repetidas veces y, como resultado natural de la mentalidad y del anormal monopolio del partido único, estuvieron siempre en poder.

Los estereotipos de la corrupción relacionados con el impacto de los imperios pueden contemplarse como impuestos desde el exterior, y uno de los símbolos de la dominación extranjera. En contraste, la corrupción en una sociedad totalitaria es una práctica interna, autóctona, ejercida deliberadamente y como una elección personal para lograr algunos objetivos no necesariamente relacionados con la supervivencia. Por esa razón, la corrupción totalitaria es hasta cierto punto más dañina para la sociedad y el individuo. Esto se manifiesta en reflexiones como: “estoy contra la corrupción ajena, pero si tuviera la ocasión, la tomaría.” Las capas procorrupción del período totalitario se deben contrarrestar no con un trabajo esporádico, sino sistemáticamente, a lo largo del tiempo. Parece que las motivaciones están funcionando mejor en este sentido: control, medidas policiales, despidos y otros tipos de castigo.

- La *capa de transición* consiste en los impactos e influencias generadas por el período de transición hacia la democracia en un período histórico bastante breve y muy dinámico. Vista como la transición de una sociedad totalitaria hacia una sociedad funcionando con arreglo a los principios democráticos y las reglas de la economía de libre mercado, significó también una brutal redistribución de la propiedad, donde en lo que se refiere a la ética y a los principios, conceptos como la honestidad, la equidad y la legalidad fueron minimizados por la lucha hiperactiva

por el enriquecimiento de un número relativamente limitado de personas. Casi todos se han beneficiado de la libertad y la democracia, pero son muchos más los perdedores del proceso de redistribución de la propiedad que los ganadores. Esto no aumenta la legitimidad de la transición, y socava el apoyo al proceso de democratización. Una consecuencia de ello es la ampliamente extendida actitud hacia el poder y la política, vistos principalmente como un medio de aumentar la influencia individual y el enriquecimiento.

Así, la corrupción se contempla como un comportamiento eficaz, pragmático y racional, que corresponde con el significado y la naturaleza de la transición. Así, si el legado “histórico” y el “comunista” llevaron a actitudes hacia la corrupción que pueden definirse como reactivas, como una forma de aceptar “las reglas del juego,” aquí fuimos testigos de una actitud proactiva, cualitativamente diferente. En tal actitud, la corrupción es autorreproductora y cada vez más innovadora, con una lógica autoindulgente de que “todo el mundo hace lo mismo” y que es “natural” hacerlo.

Afrontar esta capa requiere un trabajo multidimensional sistémico que abarque las medidas políticas, normativas, institucionales y disciplinarias. Esto requiere una clara visión política, dedicación, voluntad política, una legislación MdDerna, redes institucionales y fuertes sanciones, incluyendo la condena y encarcelamiento de los culpables.

- La *capa “implantada”* consiste en los impactos e influencias generadas por el traspaso y la implementación de modelos y prácticas del exterior, su proyección en la conciencia de la gente y el cambio de los valores, las normas y las relaciones humanas. El modelo económico liberal se está extendiendo a nivel mundial, defendiendo el dominio del mercado y la propiedad privada. Pero la economía mundial también experimenta problemas con la gestión, y las empresas internacionales tienden a no tener en cuenta los intereses de los países y de las sociedades anfitrionas. El excesivo énfasis en los intereses particulares y colectivos puede tener un impacto negativo sobre la ética social y personal, y puede facilitar la corrupción y otros abusos de poder. Hay casos en los que las empresas internacionales utilizan canales de corrupción para entrar en nuevos mercados, incluyendo en la venta de armamentos. Y cuando hay empresas occidentales implicadas, son particularmente fuertes los efectos negativos sobre la política local y las elites empresariales, así como sobre la administración del estado. Atestiguando que “los occidentales se comportan de la misma manera” se eliminan con frecuencia las barreras éticas que quedaban contra la corrupción.

Estrategias para Abordar Especificidades Culturales

Razonando las características culturales de la sociedad correspondiente, podemos identificar cuatro tipos principales de estrategias a implementar para abordar la corrupción.

(1) A Nivel Internacional

En este nivel las estrategias incluyen principalmente:

- La elaboración de normas internacionales de integridad, y el uso de *benchmarking* (comparativas de mercado) para definir los “mejores” reglamentos y prácticas que se han de transferir. Aquí es necesario un equilibrio entre la validez general de las normas y las buenas prácticas y la necesidad de acoplarlas al particular ambiente cultural;
- Rechazar el uso de un doble rasero hacia las administraciones y las empresas de los países anfitriones y de los occidentales; presentación de calificaciones de las empresas con una “reputación de integridad” y, en consecuencia, negativa a entrar en relaciones contractuales con empresas que no figuren en estas listas o tengan una baja “calificación de integridad”;
- Pactos y Alianzas de Integridad en Defensa;
- Ampliación del proceso de Fiscalización del Gasto Público y Financiero del Banco Mundial (PEFA), en defensa;
- Requisitos estrictos para una adquisición limpia;
- Transparencia del presupuesto y estrategias anticorrupción en el sector de defensa;
- Asignación de bastantes más fondos para formación, educación e investigación en el campo del fomento de la integridad y la buena gobernanza.

Además, en la mayoría de los nuevos países miembros de la OTAN y la UE, así como en otros países en vías de modernización, el concepto de “integridad” no se concibe claramente como lo contrario de la corrupción. Por tanto, junto a los trabajos para fomentar la integridad, se ha de enfatizar continuamente la prioridad estratégica de la lucha contra la corrupción, de modo que no quede oculta por las charlas sobre integridad.

(2) A Nivel Nacional

Las estrategias a este nivel deben tener en cuenta las peculiaridades nacionales en la máxima medida posible. Las estrategias deben basarse en diagnósticos precisos de la enfermedad y no sólo en sus síntomas.

En muchos países, la necesidad de sobrevivir en circunstancias dramáticas ha dado lugar a falsas adaptaciones y mimetismos: a simple vista, hay una aparente adopción de las normas del actor externo, mientras que la especificidad nacional permanece a la sombra. Las instituciones y los políticos son sabios cómo decir y demostrar a Europa lo que piensan que Europa quiere oír. En cierto modo, este es el caso de la lucha contra la corrupción. Hay a menudo una gran cantidad de estrategias, leyes e instituciones contra la corrupción, y la presentación a las instituciones europeas es “perfecta,” no importa lo pobres que sean los resultados prácticos. Así, las viejas prácticas de nepotismo, clientelismo y favoritismo se reproducen fácilmente.

Por otro lado, el llamado “contexto principal” prevalece en las culturas locales, es decir, lo que se diga y haga debe interpretarse en el contexto cultural concreto y de acuerdo a las circunstancias. El estatus, el respeto y el “salvar las apariencias” son lo más importante. Los estilos de conducta son adaptables, prefiriendo la adaptación al medio ambiente, evitando la confrontación directa y el ocultamiento de las discrepancias.

En este nivel fuera de las instituciones, las instituciones europeas y euroatlánticas deben adoptar un tipo de estrategia de “nombra y avergüenza” de presión explícita y dosificada, con una supervisión externa continua, frecuentes controles e informes de supervisión, acompañadas de sanciones y muestras de una confianza limitada. Al mismo tiempo, para no hacer perder la fe a las élites locales ni enemistar a la sociedad, debe haber también un elogio y un reconocimiento periódico de las buenas prácticas que se hayan aplicado con éxito.

Esas estrategias incluyen medidas para:

- Incorporar mecanismos sistémicos de alerta temprana y de prevención;
- Crear barreras a la corrupción de carácter sistémico;
- Imponer sanciones disciplinarias por comportamiento corrupto, incluyendo la restitución de los bienes malversados;
- Mantener auditorías avanzadas de todas las actividades del sector público;
- Crear una nueva cultura política y económica en sintonía.

(3) A Nivel del Sector de la Seguridad

Las estrategias a este nivel están condicionadas por detalles culturales de los sectores de la seguridad nacional, particularmente los relacionados con una cultura tradicional, y a veces bastante influyente y reservada.

Incluso en la forma más transparente de gobierno, la democracia, hay áreas donde la transparencia es limitada, por ejemplo, en asuntos de seguridad nacional. Sin embargo, los estados en transición deben admitir la necesidad de abrir su sistema de seguridad al escrutinio y a la auditoría parlamentaria. La cultura del secretismo debe ser sustituida por una cultura de transparencia y fiscalización, que poco a poco se transforme en una cultura de transparencia e información con el fin de impedir las prácticas de corrupción, así como una gobernanza ineficaz e ineficiente.

Las estrategias a este nivel deben servir a tres objetivos en la mejora de la gobernanza y la integridad:

- El primer objetivo es promover la idea de que el sistema de seguridad nacional ya no goza del exclusivo estatus de “intocable,” del que gozó en la sociedad totalitaria. A principios del siglo XXI, y bajo los principios de la democracia, el sector de la seguridad debe luchar por disposiciones legales, de personal y recursos en igualdad de condiciones con otros sectores públicos como la educación, la protección sanitaria y social, etc.
- El segundo objetivo es promover la idea de que el sector de la seguridad nacional no está “abonado” a los recursos, y que los gastos por el mismo no son

inevitables. En su lugar, se deben considerar como inversiones que deben ofrecer buenos resultados y servir bien a la sociedad, y no ser sólo una carga.

- El tercer objetivo es promover la idea de que la seguridad nacional y el sector de la seguridad no son un tema para un grupo restringido de expertos, aislada de ciudadanos comunes. Por el contrario, es un ámbito de actividad que pertenece y representa a los legítimos intereses de todos los ciudadanos.

Las estrategias a este nivel tienen como objetivo fortalecer la transparencia de las instituciones del sector de la seguridad, y establecer normas jurídicas para que la información creada por, o en interés de organizaciones estatales, se haga pública en la medida de lo posible. Los antiguos miedos de la gente a las instituciones de la fuerza añaden otra dimensión. Por lo tanto, las buenas prácticas, como líneas telefónicas abiertas, buzones de correo, aulas de acogida y otras, garantizando el anonimato, también pueden aplicarse en apoyo de una estrategia de transparencia.

(4) A Nivel de Defensa

Las estrategias a este nivel tienen en cuenta las especificidades del sector defensa, los patrones establecidos para las relaciones cívico-militares, el estatus del que gozan las fuerzas armadas del país, y el papel de la industria de defensa.

Bajo el comunismo, la organización militar era como “un estado dentro del estado” debido a su posición única en el sistema de seguridad. En los años de la transición, la sociedad recuerda a menudo aquel estatus. Los militares explican con demasiada frecuencia la pérdida de prestigio y de recursos por las presiones desde el extranjero y la “traición” de los políticos. Esto hace que automáticamente se politicen; los militares tratan sutilmente de oponerse a los funcionarios electos o tratan de influir directamente en la política, viendo el control civil como una violación de sus intereses.

También bajo el comunismo, la defensa era una prioridad de importancia capital. Años después, la defensa y las fuerzas armadas siguen siendo favorecidas en la financiación, consumiendo la parte del león de los recursos públicos, a menudo en detrimento de otras instituciones del sector de la seguridad. Eso fue en sí un factor que atrajo corrupción y malas prácticas de gobernanza.

Muchos países socialistas también apoyaron con armamento a ciertos regímenes, a través de ventas o “asistencia fraternal,” que más tarde fueron restringidas por la comunidad internacional. Esto perfiló entonces una cultura de operaciones encubiertas e ilegales, apoyadas frecuentemente por los servicios de inteligencia. Ese legado no se ha superado todavía; dificulta el control sobre los militares, sus presupuestos, y sus actividades.

Además, los frecuentes cambios de gobierno conducían a ciclos de tensión dentro de la administración de la defensa. En más de una ocasión, en tanto que se designaba como ministros de defensa a personas sin las competencias adecuadas, se aprovechaban de las oportunidades que ofrecía el Ministerio de Defensa para obtener beneficios para ellos y sus socios políticos. Los ministros y sus gabinetes políticos se ocupaban a menudo no de la formulación y ejecución de la política, sino de servir de semilleros de corrupción.

Las estrategias a este nivel deben ser multidireccionales y abordar un amplio espectro de problemas, déficits y desafíos. A pesar de los intentos por parte del Ministerio de Defensa para introducir Sistemas de Planeamiento, Programación y Gestión del Presupuesto (PPBS), métodos de capacitación de planeamiento, principios avanzados de gestión de adquisición de defensa, etc., su aplicación es a menudo superficial, en tanto que se mantienen las actitudes y procedimientos soviéticos. Los problemas se agudizan en el planeamiento financiero y de material, en su implementación y en la presentación de informes en los que se pone el énfasis sobre los datos disponibles, tomándose demasiado a menudo las decisiones no de acuerdo a los objetivos políticos sino basadas en el oportunismo.

La supercentralización de la toma de decisiones sobre la asignación de recursos, combinada con la falta de transparencia, contribuye a la existencia de reglas arbitrarias y de corrupción. La situación se agrava aún más cuando el parlamento no supervisa las principales adquisiciones de la defensa, el proceso de utilización del equipo y la infraestructura surplus, y no hay ningún debate abierto sobre las necesidades reales y los niveles de presupuesto para el sector de seguridad y defensa, ni un control y auditoría adecuados. Es muy difícil encontrar ejemplos en los países poscomunistas de evaluaciones objetivas, y de si los recursos asignados han generado seguridad y en qué medida.

No obstante, existen algunos desarrollos prometedores. Por ejemplo, en una auditoría de 2007 del Ministerio de Defensa, la Oficina Auditora de Bulgaria evaluó no sólo si el presupuesto se gastó de acuerdo con la ley, sino también si se hizo de un modo eficaz. El informe subrayaba la falta de suficientes documentos políticos con objetivos claramente definidos, medibles y alcanzables, y el hecho de que no se habían definido las capacidades necesarias. También afirmaba que el Ministerio de Defensa utiliza una jerarquía grande y compleja con cinco niveles de gestión, y que la administración emplea a un número excesivo de personas con responsabilidades de planeamiento, programación, ejecución, y justificación de los programas y presupuestos.

Puede parecer un comentario trivial si se hace en un país con unos mecanismos de gobernanza en defensa sólidamente establecidos, pero en un particular marco cultural algunos observadores lo definieron como un proyecto “revolucionario.” El Cuadro 24.2 presenta otros ejemplos de integridad en los distintos niveles.

En conclusión, dado que la cultura está tan profundamente arraigada en la historia y en la experiencia colectiva de una organización, trabajar para cambiarla requiere una importante inversión de tiempo y recursos. A menudo es aconsejable la ayuda de un agente del cambio exterior al sistema. Sin esa ayuda, puede ser difícil para los miembros del grupo ver las realidades de la defensa como algo que ellos han construido, y el sentido en cosas que normalmente dan por hecho. Por otra parte, un agente del cambio proveniente de fuera de defensa o de fuera del país ha de ser consciente de la cultura específica de la organización de defensa. La iniciativa de Fomento de la Integridad de la OTAN, apoyada por el Fondo Fiduciario creado, puede utilizarse para afrontar el reto del cambio de cultura en defensa para crear *establishments* de defensa más transparentes, eficaces y eficientes.

Cuadro 24.2. Promoción de la Integridad de la Defensa en un Marco Postcomunista

La experiencia de Bulgaria proporciona algunos ejemplos de procesos de cambio basados en la integridad, sobre la aplicación de la doctrina política e internacional, y de los niveles de creación de instituciones.

Doctrina Militar de 1999: Un Ejemplo de Integridad Política

Tras las elecciones de 1997, el gobierno búlgaro adquirió el claro compromiso de hacer al país miembro de la OTAN y de la UE. En línea con ese compromiso, el parlamento ratificó un nuevo concepto de seguridad nacional y, un año más tarde, una nueva Doctrina Militar que trataba a Bulgaria como miembro *de facto* de la OTAN y la UE y presentaba una visión, una estrategia y una base para el planeamiento de la implementación en este sentido. Eso sucedió después de más de un año de trabajo para impulsar la puesta en marcha real de la reforma de la defensa, que fue obstaculizada por intentos de la conservadora cúpula militar para reemplazarla con una adaptación camuflada y la sustitución de varios altos funcionarios políticos y militares. Las consultas con expertos, la cooperación político-militar y un debate público facilitaron la reforma de la defensa. Durante los debates abiertos sobre los proyectos de textos de la Doctrina Militar se hizo evidente que los argumentos utilizados por algunos miembros conservadores de las fuerzas armadas no sobrevivían a un auténtico debate.

La Crisis de Kosovo de 1999: Integridad en el Nivel Internacional

La crisis de Kosovo ilustra la importancia y el valor de la integridad como principio clave para el éxito. En primer lugar, la operación de la OTAN en Kosovo fue un claro ejemplo de integridad en la acción y proporcionó una buena lección al pueblo búlgaro de lo que significa la integridad política a nivel internacional. En segundo lugar, el mismo principio de integridad fue el criterio clave para el proceso de toma de decisiones en el gobierno con respecto al conflicto, especialmente su apoyo a la intervención en Kosovo. La política estuvo en plena acuerdo con el Concepto de Seguridad y Doctrina Militar de Bulgaria, y aportó un precedente para las ideas clave que subyacían en el plan de reforma de la defensa que estaba bajo desarrollo en este período. La coherencia de la política y la acción proporcionó una base sólida para ganar apoyo público y mantener todas las consultas con la OTAN y los países particulares, incluyendo la denegación a la solicitud rusa de vuelos militares sobre territorio búlgaro.

Plan 2004: Integridad en la Aplicación de la Doctrina

El desarrollo del plan de reforma de defensa conocido como "Plan 2004" fue muy diferente de cualquier otro proyecto similar en Bulgaria hasta 1999. En primer lugar, se basaba en el Concepto de Seguridad Nacional y en la Doctrina Militar, bajo la dirección clara del primer ministro y con el apoyo del presidente y el parlamento. En segundo lugar, se basaba en un sólido análisis operativo de muchas opciones para la estructura, fuerza, equipos y formación, y de los posibles cursos para la actuación de las fuerzas armadas. En tercer lugar, el desarrollo de la fuerza se coordinó con los planes de formación y entrenamiento, inteligencia y contrainteligencia, apoyo médico, apoyo logístico, apoyo social, adquisición e investigación, conversión de funciones y estructuras exteriores al MdD, transformación de formación militar exterior al MdD en organizaciones civiles, etc., todo apoyado por un mecanismo y organismos de implementación claros, y buenas previsiones de presupuesto hasta 2004. El plan no sólo mantuvo los recortes y la reestructuración, sino también el desarrollo de la institución y la mejora del proceso mediante la presentación de un Sistema de Planeamiento, Programación y Gestión del Presupuesto (PPBS),

incorporación de mecanismos de transparencia, fiscalización y medición de resultados, junto con el uso de análisis operativos en la toma de decisiones de defensa.

Gestión de la Defensa, Desarrollo de la Integridad y de la institución

La Implementación de la Doctrina Militar y del Plan 2004 fue apoyada por la presentación del PPBS y por un estudio especial sobre la gobernanza y la gestión en la defensa. Se elaboró un estudio sobre las relaciones cívico-militares y el control parlamentario a partir de 1998, y después de la aprobación del Plan 2004 se inició un nuevo estudio con el Departamento de Servicios de Consultoría y Gestión (DCMS) del MdD del Reino Unido para institucionalizar en mayor medida las prácticas de buena gobernanza y gestión de la defensa, incluyendo cambios en el estatuto orgánico del MdD y en la Ley de Defensa de Bulgaria. Con el fin de aumentar la transparencia, la fiscalización y la posibilidad de medición de los procesos de gestión, el ministro de defensa creó las Juntas de Programación, Integración y modernización, apoyadas por las recién creadas direcciones de Planificación de la Defensa, Integración Euroatlántica y Política de Armamento, así como por la recién creada J5 en el Estado Mayor General y en las divisiones similares en los Cuarteles Generales.

Anexo 1: Recursos Escogidos

Documentos Oficiales

Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (2004)

www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf. Existen traducciones oficiales de la Convención disponibles también en árabe, chino, francés, ruso y español
www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html

Convención del Derecho Penal sobre la Corrupción

Consejo de Europa, ETS No. 173 (1999)
<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/173.htm>

Convención del Derecho Civil sobre la Corrupción

Consejo de Europa, ETS No. 174 (1999)
<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/174.htm>

Convención sobre el Blanqueo, Investigación, Captura y Confiscación de las Ganancias procedentes del Crimen y sobre la Financiación del Terrorismo

Consejo de Europa (2005)
<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/HTML/198.htm>

Convención Interamericana Contra la Corrupción

Organización de Estados Americanos (1996)
www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html

Código de Conducta Internacional de los Funcionarios Públicos

Resolución de la Asamblea General de la ONU 51/59 (1996)
<http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm>

Guías y Manuales

Juego de Herramientas Anticorrupción de Naciones Unidas

Programa Global Contra la Corrupción
Oficina de Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen (3ª edición, 2004)
www.unodc.org/pdf/crime/corruption/toolkit/corruption_un_anti_corruption_toolkit_sep04.pdf

Buenas Prácticas en la Lucha Contra la Corrupción

Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (2004)
Original en inglés; disponible también en armenio, azerbaiyano, macedonio, ruso y serbio
www.osce.org/item/13568.html

Control Parlamentario del Sector de la Seguridad: Principios, Mecanismos y Prácticas

IPU-DCAF Manual para Parlamentarios (2003)
Original en inglés; disponible en más de 35 idiomas
www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=25289&nav1=4

Reforma y Gobernanza del Sector de la Seguridad

OECD DAC Guidelines and Reference Series

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2005)
www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf

Manual sobre la Reforma del Sector de la Seguridad: Apoyando la Seguridad y la Justicia

DAC Guidelines and Reference Series

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2007)
www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf

Manual Anticorrupción: Sistema Nacional de Integridad en la Práctica

Transparencia Internacional, proyecto ACH

www.transparency.org/policy_research/ach

Guía Anticorrupción en un Lenguaje Sencillo

Transparencia Internacional (2009)

www.transparency.org/content/download/45306/725785/file/TI_Plain_Language_Guide_280709.pdf

A Handbook on Fighting Corruption

USAID Center for Democracy and Governance, February 1999

www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnace070.pdf

Fomento de la Integridad y Reducción del Riesgo de Corrupción en Establishments de Defensa:

Mark Pyman, Transparencia Internacional (2009)

www.defenceagainstcorruption.org/publications

Metodologías

Herramientas del Banco Mundial para la Gobernanza y la Lucha contra la Corrupción

El Instituto del Banco Mundial, en colaboración con otras unidades del Grupo del Banco Mundial, apoya a los países en la mejora de la gobernanza y el control de la corrupción. Sobre la base de un enfoque multidisciplinario, aplica métodos de acción-aprendizaje para vincular los estudios empíricos de diagnóstico, su aplicación práctica, la acción colectiva y la prevención. Publica periódicamente los Indicadores de Gobernanza en el Mundo (GTI) y diagnósticos de país. Este enfoque integrado se apoya en la investigación operativa y en un extenso banco de datos sobre la gobernanza.

www.worldbank.org/wbi/governance

Una Guía para Usuarios para la Medida de la Corrupción

PNUD y Global Integrity, de www.globalintegrity.org, provee al gobierno, a la sociedad civil y a los profesionales del desarrollo con buenas prácticas en la medición de la corrupción. Disponible en inglés, español y francés.

www.undp.org/oslocentre/flagship/users_guide_measuring_corruption.html

Gestión Pública de las Finanzas: Marco para la Medición de Resultados

Secretaría del PEFA, Banco Mundial (2005)

Disponible en inglés, francés, español, portugués, ruso, árabe, mandarín, ucraniano, turco, armenio, serbio y vietnamita.

www.pefa.org/pfm_performance_frameworkmn.php

Anticorruption Assessment Handbook

USAID, preparado por Bertram I. Spector, Michael Johnston y Svetlana Winbourne (febrero 2009)
www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/anticorruption_handbook/index.html

Assessing the Transparency of Defence Budgets and Budgeting

Todor Tagarev, "A Means of Comparing Military Budgeting Processes in South East Europe," *Information & Security. An International Journal* 11 (2003): 95-135.

Bases de Datos Accessible Online

Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional

Desde 1995, Transparencia Internacional (TI) evalúa el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC). En 2008, TI aporta datos de CPI para 180 países. Los datos se pueden rescatar en forma de una hoja Excel de

http://www.icgg.org/corruption.cpi_2008.html

www.transparency.org/content/download/38703/612764.

Barómetro de la Corrupción Global

Una encuesta, realizada desde el año 2003, evalúa las actitudes y el sentimiento del público general sobre la corrupción en docenas de países en todo el mundo. La encuesta de 2009 cubrió 69 países. Transparencia Internacional publica los informes en inglés, francés y español.

www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb

Índice de Pagadores de Sobornos

El Índice de Pagadores de Sobornos de TI evalúa el lado de la oferta de corrupción: la probabilidad de que las empresas de países del mundo industrializado sobornen en el extranjero. Los informes completos de 1999, 2002, 2006 y 2008 están disponibles en www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi.

Indicadores de la Gobernanza en el Mundo

Banco Mundial

A partir de 2009, el proyecto de Indicadores de Gobernanza en el Mundo (WGI) informa de indicadores de gobernanza global e individual de 212 países y territorios durante el período 1996-2008, para las seis dimensiones de gobernanza, incluido el "control de corrupción."

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

Índice de Presupuesto Abierto

La Iniciativa de Presupuesto Abierto realiza estudios dos veces al año. Los rankings de Presupuesto abierto 2008 están disponibles para descarga gratuita en árabe, chino, inglés, francés, portugués y español. La versión inglesa del informe <http://openbudgetindex.org/files/FinalFullReportEnglish1.pdf>.

www.openbudgetindex.org

Gasto Público y Fiscalización Financiera (PEFA)

www.pefa.org

PEFA evalúa la gestión financiera pública de cada país. Los informes están disponibles en www.pefa.org/assessment_reportmn.php.

Monografías e Informes Seleccionados

Building Integrity and Defence Institution Building, Conference Report (Monterey, CA: 25–27 Febrero 2009).

Mark Pyman, Peter Foot and Philipp Fluri, eds., *Building Transparency and Reducing Corruption in Defence, Workshop Proceedings* (Ginebra & Lugansk: Mayo 2008), [www.nps.edu/GovIndustry/Conferences/NATO/Documents/Transparency International Geneva workshop on building integrity Mayo 2008.pdf](http://www.nps.edu/GovIndustry/Conferences/NATO/Documents/Transparency%20International%20Geneva%20workshop%20on%20building%20integrity%20Mayo%202008.pdf).

Nils Roseman, *Code of Conduct: Tool for Self-Regulation for Private Military and Security Companies*, Occasional Paper #15 (Ginebra: DCAF, 2008).

Rasma Karklins, *The System Made Me Do It. Corruption in Post-Communist Societies* (New York: M.E. Sharpe, 2005).

The World Bank, “Measuring Corruption: Myths and Realities,” *Findings* 273 (April 2007).

United States Government Accountability Office, *Defense Contracting Integrity* (Washington, D.C.: GAO, 2009).

Anexo 2: Programa de TI sobre Defensa y Seguridad Internacional

Corrupción en Defensa

Transparencia Internacional (TI) es la organización de la sociedad civil que encabeza la lucha global contra la corrupción. A través de más de 90 sucursales en todo el mundo y una secretaría internacional en Berlín, Alemania, Transparencia Internacional incrementa la concienciación sobre los dañinos efectos de la corrupción, y trabaja con socios en gobiernos, empresas y sociedad civil para desarrollar e implementar medidas eficaces para enfrentarla. Para más información sobre el movimiento Transparencia Internacional ir a: www.transparency.org.

El programa de seguridad y defensa global de Transparencia Internacional “Defensa Contra la Corrupción” (DAC) tiene como objetivo reducir la corrupción y transformar las actitudes hacia la corrupción en los sectores de defensa y seguridad en beneficio de los ciudadanos. El programa de defensa internacional está liderado por Transparencia Internacional-Reino Unido en nombre del movimiento de TI.

El programa de defensa de Transparencia Internacional comenzó hace seis años, reuniendo a gobiernos, empresas de defensa, académicos y sociedad civil para determinar las mejores maneras de abordar el problema de la corrupción en la defensa. El programa DAC es ahora bien conocido por los ministerios de defensa, ministerios de seguridad, empresas de defensa y organizaciones en todo el mundo. El trabajo es financiado actualmente por el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID), del Reino Unido, y por la OTAN.

DAC trabaja con países de mentalidad reformista desde Colombia a Polonia y a Afganistán, y con organizaciones multilaterales para reducir el riesgo de corrupción en defensa y seguridad. DAC colabora de un modo constructivo con gobiernos, organizaciones multilaterales, la sociedad civil y la industria de defensa para aumentar la integridad de las transferencias internacionales de armamento. Para lograr cambios sostenibles en todo el mundo, el equipo apoya a expertos y activistas en la reforma contra la corrupción, ofrece talleres y promueve la transferencia de conocimientos sobre la lucha contra la corrupción.

Aparte de una activa colaboración con la OTAN, se han desarrollado dos herramientas de lucha contra la corrupción:

- i. El “Cuestionario de Autoevaluación de la Integridad” para los países fue desarrollado en 2008 y 2009 en colaboración con Polonia y un grupo de trabajo de diez países. Se llevaron a cabo con éxito ensayos en Noruega, Ucrania y Bosnia Herzegovina. Ahora está ampliamente disponible para su empleo por los países.

- ii. Se ha desarrollado un innovador curso sobre el “Fomento de la integridad y reducción del riesgo de corrupción.” Este curso de cinco días está dirigido a funcionarios del ministerio de defensa y del ministerio del interior, y a oficiales de las fuerzas armadas con experiencia, en el nivel OF5 y superior. Este curso se ha llevado a cabo seis veces, con la participación de alrededor de veinte países, y está siendo ampliado.

Tanto la autoevaluación como el curso de formación están dirigidos a apoyar a los países en el fomento del conocimiento y de la experiencia en la lucha contra la corrupción en defensa.

El programa DAC también participa activamente con países africanos en asuntos de corrupción en defensa y seguridad, y apoya la negociación del Tratado del Comercio de Armas de las Naciones Unidas.

También clave en la lucha contra la corrupción en el sector de la defensa y la seguridad es la investigación realizada y publicada por el equipo de CAD. Esta se divulga a las partes interesadas para promover las buenas prácticas y fomentar la aplicación de métodos actualizados de lucha contra la corrupción. DAC también publica un resumen de noticias bimensual sobre casos de corrupción en la defensa.

Hay información disponible sobre el trabajo de Transparencia Internacional en el sector defensa y seguridad hasta la fecha, incluyendo antecedentes, descripciones de proyectos actuales y pasados, y publicaciones, en la página web Defensa Contra la Corrupción: www.defenceagainstcorruption.org.

Contactos:

Transparency International-UK
Defence Against Corruption programme
London

Director

Mark Pyman
Tel.: +44 207 785 6359
E-mail: mark.pyman@transparency.org.uk

Mánager del Programa

Anne Christine Wegener
Tel.: +44 207 785 6358
E-mail: anne-christine.wegener@transparency.org.uk

Annexo 3: Abreviaturas

AIA	Asociación de Industrias Aeroespaciales [NOS]
ANDS	Estrategia de Desarrollo Nacional de Afganistán
APSC	Contratista de Seguridad Privada Armada
ASD	Asociación de Industrias Aeroespaciales y de Defensa de Europa
C3	Mando, Control y Comunicaciones
CAC	Convención Contra la Corrupción [NACIONES UNIDAS]
CoC	Código de Conducta
CoE	Consejo de Europa
COIN	COntrolNsurgencia [operación]
CPI	Índice de Percepciones de la Corrupción
DAC	Comité de Ayuda al Desarrollo [OCDE]
DCAF	[Centro de Ginebra para el] Control Democrático de las Fuerzas Armadas
DoD	Departamento of Defensa [EEUU]
EAPC	Consejo de Asociación Euroatlántica
EBB	Tablón de Anuncios Electrónico [de la EDA]
EDA	Agencia Europea de Defensa
EU	Unión Europea
FY	Año Fiscal
GCSP	Centro de Ginebra para la Política de Seguridad
GDP	Producto Interior Bruto
GFS	Estadística Financiera del Gobierno
GMC	[CoE] Grupo Multidisciplinario sobre la Corrupción
HI	Intervención Humanitaria
IANSA	Red de Acción Internacional sobre Armas Pequeñas
ICRC	Comité Internacional de la Cruz Roja
IDP	Personas Desplazadas Internamente
IGO	Organización Intergubernamental
IPAP	Plan de Acción Individual de la Asociación

ISAF	Fuerza Internacional de Ayuda a la Seguridad (en Afganistán)
IW	Guerra Irregular
MdD	Ministerio de Defensa
NAMSA	Agencia de Mantenimiento y Abastecimiento de la OTAN
NGO	Organización no gubernamental
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMB	Oficina de Gestión y Presupuesto [EEUU]
OSCE	Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa
PAP-DIB	Plan de Acción de la Asociación para la Creación de Instituciones de Defensa
PEFA	Gasto Público y Fiscalización Financiera
PFI	Iniciativa de Subvención Privada
PFM	Gestión Financiera Pública
PMC	Compañía Militar Privada
PMSC	Compañías Privadas Militares y de Seguridad
PPBEA	Planeamiento, Programación, Gestión del Presupuesto, Ejecución y Evaluación [sistema]
PPBS	Sistema de Planeamiento, Programación y Gestión del Presupuesto
PPP	Asociación Público-Privada
PR	Relaciones Públicas
PRT	Equipo de Reconstrucción Provincial
SIU	Unidad Especial de Investigación
TI	Transparencia Internacional
TNI	Tentara Nasional Indonesia (Fuerzas Armadas Indonesias)
UN	Naciones Unidas

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en un sistema de recuperación, o transmitida, de ninguna forma o por ningún medio, electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otro, sin la previa autorización del Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas.

Esta publicación se distribuye bajo la condición de que no lo será por vía comercial ni de otra manera, por préstamo, venta, alquiler, o distribuida de otro modo, sin el previo consentimiento del editor en cualquier tipo de encuadernación o cubierta distinta de aquella en la que se ha publicado y sin un requisito similar, incluyendo el que este requisito se imponga a un posterior editor.

Todor Tagarev, ed., *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence: A Compendium of Best Practices* (Ginebra: Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas, 2010). – 344 pp., 14 figuras, 1 tabla, 101 cuadros.

Versión original: Inglés, Ginebra, 2010

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces
<www.dcaf.ch>
Case postale 1360, CH-1211 Geneva 1, Switzerland

Diseño de Cubierta: Hristo Bliznashki

Traductor: Gen. (ret.) Jaime Lahoz

Format: 6.25 x 9

ISBN 978-92-9222-410-3

ISBN 978-92-9222-410-3



9 789292 224103

Organización
del Tratado
del Atlántico Norte



Centro de Ginebra para
el Control Democrático
de Fuerzas Armadas