

Pactos de integridad en materia de defensa  
Identificación de los riesgos de corrupción en los sectores de  
defensa y seguridad  
Autoevaluación de integridad por parte de  
las naciones  
Alistando a los contratistas de defensa

# CONSTRUYENDO INTEGRIDAD Y COMBATIENDO LA CORRUPCIÓN EN LOS SECTORES DE DEFENSA Y SEGURIDAD

20  
**REFORMAS  
PRÁCTICAS**

---

Transparencia Internacional (TI) es la organización de la sociedad civil a la cabeza de la lucha contra la corrupción a nivel global. Con más de 90 capítulos en todo el mundo y una secretaría internacional en Berlín, Alemania, TI lleva a cabo una labor de concienciación acerca de los efectos dañinos de la corrupción y también colabora con los gobiernos, las empresas y la sociedad civil para desarrollar e implantar medidas efectivas en su contra. Para obtener más información, visite:

[www.transparency.org](http://www.transparency.org)

El Programa Internacional de Defensa y Seguridad colabora con gobiernos, compañías de defensa, organizaciones multilaterales y la sociedad civil en la construcción de la integridad y la reducción de la corrupción entre los estamentos de defensa de todo el mundo. El Programa de Defensa y seguridad está liderado por Transparencia Internacional Reino Unido (TI-UK) en representación del movimiento. Tiene su sede en Londres. La información acerca de la labor de TI en los sectores de defensa y seguridad a la fecha, incluyendo antecedentes, visiones generales de proyectos actuales y pasados, y publicaciones, está disponible en el sitio web del Programa de Defensa y Seguridad:

[www.ti-defence.org](http://www.ti-defence.org)

Primera edición, febrero de 2011

Traducido al español en mayo de 2012.

Se permite su reproducción total o parcial, siempre que se reconozca la autoría completa de Transparencia Internacional y que no se ponga a la venta ninguna reproducción, total o parcial, excepto en el caso de que forme parte de otras obras.

El presente informe está impreso en papel certificado por FSC.

ISBN: 978-3-935711-63-0

© 2011 Transparencia Internacional. Todos los derechos reservados.

Edición: Transparencia Internacional

Autor: Mark Pyman

Editora: Anne-Christine Wegener

Corrección de pruebas y edición externa: Stephanie Debere

Dirección postal:

Transparency International UK

Defence and Security Programme

32-36 Loman Street

Londres SE1 0EH

Reino Unido

Email: [defence@transparency.org.uk](mailto:defence@transparency.org.uk)

Se ha puesto el máximo empeño en verificar la exactitud de la información contenida en el presente informe. En febrero de 2011, toda la información se consideraba correcta. Con todo, Transparencia Internacional no acepta ninguna responsabilidad derivada de las consecuencias de su uso para otros fines o en otros contextos.

**CONSTRUYENDO LA INTEGRIDAD  
Y COMBATIENDO LA CORRUPCIÓN  
EN LOS SECTORES DE DEFENSA  
Y SEGURIDAD**

---

<b>Prefacio</b> DE MARK PYMAN .....	4
-------------------------------------	---

---

## Diagnosticando los riesgos de corrupción

<b>1.</b> IDENTIFICANDO LOS RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN LOS SECTORES DE DEFENSA Y SEGURIDAD .....	7
<b>2.</b> AUTOEVALUACIÓN SOBRE INTEGRIDAD POR PARTE DE LAS NACIONES .....	14
<b>3.</b> USO DE MEDICIONES Y ENCUESTAS .....	16

---

## Liderando el cambio

<b>4.</b> ELABORANDO ARGUMENTOS PERSUASIVOS .....	19
<b>5.</b> FOMENTO DE LA COMPRESIÓN DE LA CORRUPCIÓN POR PARTE DE LOS DIRIGENTES .....	22
<b>6.</b> DESARROLLO DE PLANES ANTICORRUPCIÓN .....	24
<b>7.</b> EDUCANDO A LOS LÍDERES DEL CAMBIO: UN CURSO DE CINCO DÍAS PARA ALTOS CARGOS Y MANDOS .....	28
<b>8.</b> REFUERZO DE CÓDIGOS DE CONDUCTA, VALORES Y COMPORTAMIENTO .....	30
<b>9.</b> ALISTANDO A LOS CONTRATISTAS DE DEFENSA .....	34
<b>10.</b> INVOLUCRANDO A LA SOCIEDAD CIVIL .....	38

---

## Operaciones

<b>11.</b>	CONSIDERACIONES ESTRATÉGICAS Y DE PLANIFICACIÓN PARA SITUACIONES DE CONFLICTO .....	41
<b>12.</b>	LA CORRUPCIÓN Y LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS .....	43
<b>13.</b>	DISMINUYENDO LOS RIESGOS DE CORRUPCIÓN AL CONTRATAR DURANTE OPERACIONES .....	47

---

## Contratación

<b>14.</b>	CONFIDENCIALIDAD, ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIA .....	51
<b>15.</b>	MONITOREO INDEPENDIENTE .....	56
<b>16.</b>	PACTOS DE INTEGRIDAD EN MATERIA DE DEFENSA .....	58
<b>17.</b>	ACUERDOS DE COOPERACIÓN INDUSTRIAL (COMPENSACIONES) .....	60

---

## Presupuestos y activos

<b>18.</b>	PRESUPUESTOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD .....	63
<b>19.</b>	ENAJENACIÓN DE ACTIVOS .....	66
<b>20.</b>	NEGOCIOS PERTENECIENTES AL ESTAMENTO MILITAR .....	68

---

Lecturas adicionales .....	71
----------------------------	----

Abreviaturas .....	73
--------------------	----

Lista de figuras .....	74
------------------------	----

Notas finales.....	76
--------------------	----

### **ESTE MANUAL TIENE UN PROPÓSITO SENCILLO:**

demostrar a quienes toman las decisiones cómo es posible realizar progresos considerables a la hora de enfrentarse a la corrupción en los sectores de defensa y seguridad.

Altos mandos y cargos nos han hecho llegar directamente su preocupación por el riesgo de corrupción en las altas instancias de defensa y seguridad. En sus propias palabras:

- **La corrupción es un derroche de recursos escasos**
- **La corrupción reduce la efectividad operativa**
- **La corrupción reduce la confianza pública en las fuerzas armadas y en los servicios de seguridad**
- **Los presupuestos de defensa, por su secretismo, son un blanco fácil para ciertos políticos que buscan financiamiento**
- **Las empresas internacionales eluden las economías corruptas**

Quienes están en puestos de responsabilidad son bien conscientes de que la corrupción puede no sólo socavar irremisiblemente unas estrategias de seguridad bien planificadas, sino también invalidarlas, destruyendo la inversión que se haya realizado en las mismas.

También se reconoce cada vez más que la corrupción es una pieza fundamental de los desafíos a los que se enfrentan el mantenimiento de la paz y la construcción de estados. Con demasiada frecuencia la corrupción se ve más como una cuestión secundaria que como una dinámica central en un conflicto.

El argumento para actuar ante la corrupción, por lo tanto, es claro, y no faltan oportunidades para ello. Vivimos tiempos de cambios radicales. El entorno de seguridad es fundamentalmente distinto hoy del que había durante la Guerra Fría. Especialmente en un período de crisis económica, los gobiernos están menos dispuestos a aceptar el derroche que acompaña a la corrupción. Además, el tema general de la corrupción ha madurado: se comprende mejor, es menos delicado y existen formas adecuadas de medirlo, monitorearlo y abordarlo.

Este Manual presenta 20 medidas de reforma basadas en la experiencia reciente, tanto de Transparencia Internacional (TI), como de los gobiernos comprometidos en el desarrollo de nuevos enfoques.

# AGRADECIMIENTOS

El enfoque de TI es no partidista, neutral, y más centrado en cómo abordar los problemas de la corrupción de forma constructiva, que en poner en evidencia los malos comportamientos.

Su “Programa de Defensa y Seguridad”, con sede en Londres, ha estado activo en este campo desde 2004. Nos hemos dedicado a trabajar de manera constructiva y a colaborar estrechamente con empresas de defensa, gobiernos, la OTAN y la Unión Africana, así como con otras organizaciones académicas y de defensa, como la Academia de Defensa del Reino Unido y el Centro de Política de Seguridad de Ginebra.

Esta es la segunda versión del Manual. Hemos realizado una extensa actualización, añadiendo nuevos enfoques y varios capítulos nuevos sobre temas que han demostrado ser de interés, incluyendo las operaciones, la educación de los líderes del cambio y las enajenación de activos.

Mucha gente procedente de más de una treintena de naciones ha contribuido a las ideas y enfoques aquí descritos. Entre ellos se incluyen algunas personas comprometidas con ministerios nacionales de defensa y seguridad, fuerzas armadas nacionales, capítulos de TI, facultades académicas y de defensa, y el periodismo. A todos ellos mi más sincero agradecimiento.

Espero que este Manual estimule a quienes lo lean por primera vez a comprometerse con los asuntos que plantea.

Disfruto del privilegio de trabajar con un grupo de talentosos profesionales de distintos países. El equipo de Defensa y seguridad de TI ha realizado un excelente trabajo, durante largas horas y con una remuneración muy modesta, para conseguir que todas las visitas, cursos, talleres, estudios en varios países, e investigaciones que sirven de base a nuestras conclusiones se hagan realidad. A ellos, y a la multitud de expertos y ex mandos militares que han trabajado con tanta energía con nosotros, un millón de gracias.

También quisiera rendir tributo al Departamento de Desarrollo Internacional (Department for International Development, DFID) del Reino Unido, que ha financiado buena parte de este trabajo, al personal internacional de la OTAN, y a las misiones de aliados y socios de la OTAN, que han acogido las ideas y enfoques descritos en el presente Manual con energía y compromiso.

Espero que esta nueva versión les resulte valiosa. Agradecemos sus comentarios.



Mark Pyman  
*Director*  
*Programa Internacional de Defensa y Seguridad*  
*Transparency International UK*

*Enero de 2011*

# Diagnosticando los riesgos de corrupción

## TI CUENTA CON UNA DEFINICIÓN CLARA Y DEFINIDA: **LA CORRUPCIÓN ES EL ABUSO DEL PODER PARA BENEFICIO PROPIO**

“Corrupción” parece un concepto fácil e intuitivo. Pero esta sencillez es engañosa. Hay muchos tipos diferentes de corrupción. Para hacer un diagnóstico preciso de la corrupción en el campo de la seguridad y defensa nacionales, hacen falta dos cosas:

- Un marco que presente claramente los diversos temas relacionados con la corrupción en los sectores de defensa y seguridad
- Un análisis y evaluación acerca de cuáles de estos temas son vigentes en el entorno nacional, y cuáles crean un riesgo mayor.

### **ESTA SECCIÓN INCLUYE:**

- Un marco **útil** de los principales riesgos de corrupción en los sectores de defensa y seguridad. TI ya ha usado este marco con buenos resultados en una amplia variedad de países (Capítulo 1).
- Un mecanismo para que los gobiernos realicen una **autoevaluación sobre integridad** respecto a los riesgos de corrupción a los que se enfrentan sus organizaciones de defensa y seguridad. Consiste en un cuestionario y una posterior visita de seguimiento de un equipo con experiencia para discutir los resultados (Capítulo 2).
- Cómo **usar encuestas y mediciones** para el diagnóstico y la vigilancia. Existen varias encuestas sobre la corrupción, las cuales son fundamentales para la comprensión por parte del gobierno de una nación de la posición que ocupa ésta en la materia, en relación con otros países. Estas encuestas se pueden desarrollar y hacer a la medida de naciones concretas para su uso dentro de las esferas de defensa y seguridad. Son por lo tanto inestimables para el seguimiento y la vigilancia de los progresos (Capítulo 3).

# 1. IDENTIFICANDO LOS RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN LOS SECTORES DE DEFENSA Y SEGURIDAD

Corrupción es un término amplio. Este Manual lo divide en 29 apartados específicos de corrupción en defensa que aportan una base para el análisis específico por países.

Así como no existe ningún diagnóstico genérico, tampoco existe ningún plan genérico que funcione en todos los casos. Pero sí que existen áreas de riesgo claves y problemas recurrentes en todo el mundo. Para ayudar al diagnóstico de riesgos, TI ha diseñado un marco para la comprensión de la corrupción en los sectores de defensa y seguridad que le podrá servir de guía para la gama de problemas de corrupción posibles, y darle un punto de partida para su propio análisis.

Es un marco que ya se ha usado en diálogos con las altas instancias de varias naciones: ministros de defensa, los más altos cargos gubernamentales y altos mandos militares. También se ha usado en reuniones públicas y con la sociedad civil.

Sin ser definitivo ni exhaustivo, este marco es lo suficientemente sólido para servir de punto de partida para la mayoría de las naciones. Divide el tema general de la corrupción en los sectores de defensa y seguridad en cinco encabezados amplios que describen los diferentes tipos de corrupción. Un capítulo posterior del Manual se dedica a aquellas áreas de la defensa en las que la corrupción es más destacada y causa los mayores problemas.

El marco es la herramienta que permitirá iniciar el debate en ministerios, departamentos o fuerzas armadas. Permitirá identificar cuáles son los temas relevantes y cuáles han de abordarse de manera prioritaria. Podrá usarse en el diálogo entre homólogos para identificar los temas más importantes.

# DIAGNOSTICANDO LOS RIESGOS DE CORRUPCIÓN

## 1. IDENTIFICANDO LOS RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN LOS SECTORES DE DEFENSA Y SEGURIDAD

FIGURA 1: MARCO PARA LA CORRUPCIÓN EN DEFENSA Y SEGURIDAD

POLÍTICA	PERSONAL	CONTRATACIÓN (ADQUISICIÓN)
POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD	COMPORTAMIENTO DE LOS DIRIGENTES	REQUISITOS TÉCNICOS/ ESPECIFICACIONES
PRESUPUESTOS DE DEFENSA	GESTIÓN DE NÓMINAS, ASCENSOS NOMBRAMIENTOS, RETRIBUCIONES	PROVEEDORES EXCLUSIVOS
NEXO ENTRE LOS ACTIVOS DE DEFENSA Y NACIONALES	CONSCRIPCIÓN	AGENTES/INTERMEDIARIOS
CRIMEN ORGANIZADO	CADENA SALARIAL	POSTORES EN COLUSIÓN
CONTROL DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA	VALORES Y ESTÁNDARES	PAQUETES DE FINANCIAMIENTO
CONTROLES DE EXPORTACIONES	PEQUEÑOS SOBORNOS	COMPENSACIONES
		CONCESIÓN DE CONTRATOS, CUMPLIMIENTO
FINANZAS	OPERACIONES	SUBCONTRATISTAS
ENAJENACIÓN DE ACTIVOS	INDIFERENCIA ANTE LA CORRUPCIÓN DEL PAÍS	INFLUENCIA DEL VENDEDOR
PRESUPUESTOS SECRETOS	CORRUPCIÓN DENTRO DE LA MISIÓN	
NEGOCIOS PERTENECIENTES AL ESTAMENTO MILITAR	CONTRATACIÓN	
EMPRESAS PRIVADAS ILEGALES	EMPRESAS DE SEGURIDAD PRIVADAS	

## POLÍTICA

Si un individuo o grupo corrupto tiene la capacidad de influir en la política de defensa y seguridad (por ejemplo, mediante la creación de un requisito para la obtención de aviones de caza cuando no hay necesidad real), esto constituye una situación de corrupción de alto nivel. El proceso de contratación subsiguiente podrá ser limpio en líneas generales, pero será fundamentalmente defectuoso.

En casos más extremos, un proceso de **defensa** puede manipularse o hacerse complicado en exceso con el fin de ocultar decisiones corruptas y enriquecimientos ilícitos, por ejemplo, si falta un procedimiento de ratificación de una política, o si las decisiones políticas no se hacen públicas. La corrupción en materia de defensa al más alto nivel podría representar un “secuestro estatal”, si hay una élite con la capacidad de dar forma a las decisiones estatales en un área mucho más amplia.

En el caso de países ricos en recursos naturales, como petróleo, madera, minerales o pesca, existe la posibilidad de que el ejército o las fuerzas de seguridad acaben teniendo una conexión demasiado cercana o indebida con su explotación. Este **nexo entre defensa-seguridad y recursos naturales** es frecuente en situaciones de conflicto (por ejemplo, en Sierra Leona con los diamantes, o en Angola con el petróleo), pero también se da en un entorno de paz, como en Nigeria o Indonesia. Tales vínculos pueden llegar a ser esenciales para el desarrollo posterior de un conflicto.

**El crimen organizado** está presente en todos los países y es una creciente amenaza transversal a la seguridad de las naciones. Con una capacidad tecnológica en aumento, no respeta fronteras nacionales ni internacionales, y prospera en lugares en desgobierno, como los estados frágiles. Motivado por la adquisición de riqueza, se puede decir que el crimen organizado está por encima de la capacidad de contención efectiva de cualquier agencia o nación por sí sola, y es capaz de introducirse en los estamentos de seguridad, defensa e inteligencia. En tales circunstancias, las estrategias contra la corrupción no tendrán muchas oportunidades, a no ser que se dé prioridad al combate del crimen organizado y se tomen medidas al mismo tiempo.

La corrupción dentro de **los servicios de inteligencia** viene siendo un problema considerable en ciertos países, en especial de las sociedades post-comunistas y post-conflicto. Los servicios de inteligencia recopilan información con un potencial de influencia económica y política. Esto los convierte en un blanco atractivo para comportamientos corruptos.<sup>1</sup>

**Los controles de exportación de armas** son susceptibles al riesgo de corrupción, al ser un vehículo de transferencias de armas ilegales con consecuencias negativas para la ley humanitaria internacional, los derechos humanos y el desarrollo sostenible. La corrupción también obstaculiza los esfuerzos para combatir la violencia del crimen organizado y el terrorismo, al socavar la capacidad de los estados de controlar que las armas lleguen a sus destinatarios finales.

## FINANZAS

El uso indebido de los presupuestos de defensa y seguridad es una de las áreas problemáticas más comunes. La cultura de secretismo del sector de la defensa puede crear un entorno en el que las buenas prácticas financieras, como las auditorías por parte de una división externa, dejen de emplearse con el pretexto de la seguridad nacional. Y, sin embargo, aplicando mayor transparencia se gana mucha confianza por parte del público. En cualquier organización o departamento, la gestión adecuada de los activos, con sistemas de contabilidad atingentes y eficientes, es uno de los mecanismos más poderosos de mantenimiento de la integridad. Cuanto mejores los sistemas, menores las oportunidades para la corrupción. Un sistema de contabilidad mediocre y desconectado no sólo crea oportunidades para el fraude, sino que hace más fácil encubrir las irregularidades. Incluso cuando estas irregularidades se detectan, una contabilidad mediocre hace imposible la identificación y rendición de cuentas de los responsables.

**La enajenación de activos** es una categoría común de gestión corrupta. Esto puede ocurrir mediante la apropiación indebida o venta de carpetas inmobiliarias y excedentes de equipamiento, especialmente cuando se aplican recortes al presupuesto del ejército. Incluso los grandes volúmenes de activos pueden ser controlados de manera deficiente, lo que hace más fácil su venta en condiciones de corrupción o infravaloración.

**Los presupuestos secretos de defensa y seguridad** son un problema de dificultad perenne. Si bien hay motivos válidos para el secretismo, éstos son susceptibles de abuso. Varios países han desarrollado formas novedosas de enfrentarse a los riesgos. El riesgo aumenta cuando existen partidas ajenas a defensa que son también usadas por el ejército o las fuerzas de seguridad, sin identificarse como tales.

Hay muchos países en los que los estamentos de defensa y seguridad mantienen fuentes de ingresos independientes de sus flujos de ingresos estatales. Entre ellas se incluyen los **negocios pertenecientes al ejército**, que son negocios civiles o empresas de defensa de propiedad directa o indirecta del estamento de defensa. Obviamente, presentan riesgos para la integridad.

El uso indebido de activos también se extiende a los **negocios privados ilegales**, mediante los que algunos particulares obtienen ingresos derivados de activos pertenecientes al estado. Esto puede ocurrir por medio de pagos exorbitantes a personas confabuladas por servicios de consultoría u otra naturaleza, o por medio del uso de personal de servicio para trabajos privados. También puede incluir la financiación del ejército por parte de negocios privados a cambio de que proteja sus intereses comerciales. El desarrollo de un sistema de patronazgo entre el ejército y la empresa privada es altamente perjudicial; cuanto más rentable sea, más difícil será contrarrestarlo.

### PERSONAL

Los procesos de contratación de personal son particularmente susceptibles a la corrupción, sobre todo si ésta es endémica a todo el estamento de defensa. La corrupción para eludir la **conscripción**, por ejemplo, ya se consideraba un problema en tiempos de Napoleón.<sup>2</sup> El cuadro 1 (a continuación) muestra cómo, en el caso del reclutamiento en Rusia, también en la época moderna la corrupción puede afectar a la gestión de personal.

Este no es más que un ejemplo de cómo pueden darse prácticas corruptas en la esfera del personal. Más ejemplos se dan en la Figura 3. Varían desde la existencia de “soldados fantasma” en nómina hasta la obtención de favores de subordinados mediante la extorsión.

La consecuencia más común de la corrupción entre el personal es que socava la confianza de los empleados, aumentando su tendencia a participar en prácticas corruptas o tolerarlas. En cuanto a los altos cargos y

#### CUADRO 1: RECLUTAMIENTO EN RUSIA

El servicio militar obligatorio, también conocido como conscripción, reclutamiento o leva, puede ser causa de corrupción generalizada dentro de las fuerzas armadas. Tal es el caso en Rusia. Para evitar ser reclutados, los jóvenes pagan sobornos a las autoridades militares, al personal médico responsable de las evaluaciones y a los mandos de las juntas de reclutamiento. Esta es una práctica muy extendida y reconocida a nivel público. En julio de 2010, el Partido Liberal-Demócrata de Rusia, de tendencia nacionalista y liderado por Vladimir Zhirinovsky, presentó un proyecto legislativo que habría permitido a los potenciales reclutas pagar una suma equivalente a 32,500 \$ para eludir el servicio militar. La recaudación resultante se habría destinado a pagar los costes del Ministerio de Defensa (MD). La medida, dirigida a las comisiones militares de Rusia,

simboliza tanto la magnitud de la corrupción del proceso de leva de este país como un claro reconocimiento de esta realidad.

El Gobierno ruso ha intentado seriamente encargarse de este problema en años recientes. La longitud del servicio militar se redujo de año y medio a un año en abril de 2008, y además la lista de exenciones al reclutamiento se ha hecho más restringida.<sup>3</sup> Sin embargo, el programa que puso en marcha el gobierno federal entre 2004 y 2007 para ensayar la transición a unas fuerzas armadas totalmente profesionales fue en su mayor parte inefectivo, por su diseño deficiente y por la corrupción generalizada que impide que los soldados con contrato reciban su remuneración completa.<sup>4</sup>

mandos, **un comportamiento de verdadero liderazgo** exige un compromiso visible y una actitud firme y ejemplar.

Al mismo tiempo, necesitan recibir los comentarios de unas evaluaciones sinceras y objetivas, por ejemplo, a través de terceros y encuestas de opinión.

Para muchos ciudadanos, la experiencia más probable de la corrupción es el pago de **pequeños sobornos** en el día a día. Estos sobornos pueden incluir pagos para acelerar gestiones administrativas, sobornos en puntos de control o pagos para evitar el comportamiento predatorio de la policía. Si bien el presente Manual se concentra en el soborno y la corrupción a gran escala, los legisladores deben tomar nota de que los planes anticorrupción también deben ocuparse del pequeño soborno y los actos de corrupción menores. Un plan que sólo tenga en cuenta la corrupción a gran escala tiene pocas probabilidades de tener éxito; la población general ha de ver beneficios a nivel local.

El liderazgo de un proceso de reforma también exige otras muchas competencias: presentar con persuasión argumentos acerca de la necesidad del cambio (Capítulo 4), desarrollar una dirección y energía comunes para el cambio entre los altos dirigentes (Capítulo 5), construir un plan de reformas (Capítulo 6), formar a más líderes del cambio en toda la organización (Capítulo 7) e involucrar a terceros (Capítulos 9 y 10). Se puede obtener un progreso considerable trabajando en los valores de una organización (Capítulo 8).

Las áreas fundamentales de la integridad en materia de personal son **las nóminas, los ascensos, los nombramientos y las retribuciones**. A continuación se muestran algunos ejemplos:

La **cadena salarial** es la larga vinculación que recorre todo el camino desde la tesorería nacional hasta el pago a soldados particulares. En muchos entornos corruptos, los fondos son robados o desviados a lo largo del camino, de manera que lo que finalmente

FIGURA 3: RIESGOS DE CORRUPCIÓN DEL PERSONAL

<b>NÓMINA</b>	<p>Extracción de un porcentaje de la suma total de la nómina</p> <p>Soldados fantasma en nómina</p> <p>Confabulados en nómina secreta</p> <p>Sustracciones de los sueldos de los soldados</p>
<b>NOMBRAMIENTOS/CONTRATACIÓN</b>	<p>Nepotismo, favoritismo y clientelismo: puestos preferentes y ascensos prematuros en el escalafón</p> <p>Saboteo del personal/de otras reformas con vistas a mantener el poder y la autoridad en una esfera dada</p> <p>Conscripción: pagos para eludir el servicio militar</p> <p>Pagos para obtener la participación en fuerzas de paz</p> <p>Favores y fraude durante el proceso de entrada a instituciones educativas militares respetables</p> <p>Favores o pagos en el proceso de selección para operaciones de mantenimiento de la paz o misiones internacionales</p>
<b>RETRIBUCIÓN Y DISCIPLINA</b>	<p>Obtención de favores de subordinados mediante la extorsión</p> <p>Pagos para evitar procesos disciplinarios o para ser restablecido en el puesto</p> <p>Uso del proceso disciplinario para eliminar amenazas al poder establecido</p> <p>Uso del proceso de retribución para respaldar a los partidarios propios</p>

llega al soldado es mucho menos que la cantidad debida. Este problema suele tener un carácter extremo en situaciones de conflicto, pero también se da con frecuencia en tiempo de paz.

Con mayor generalidad, enfrentarse a los problemas de corrupción exige prestar atención a los **valores** y comportamiento ético de tropas, cargos y mandos. La construcción de **una sólida cultura ética** de adherencia a políticas, reglas y pautas de actuación minimiza el riesgo de corrupción. Esto tiene especial relevancia para los estamentos de defensa y seguridad, que tienen una tradición asentada de cumplimiento de reglamentos escritos.

### OPERACIONES

La imagen del ejército durante sus operaciones en casa y en el extranjero es vital para la promoción y mantenimiento de la confianza y el respeto públicos. El de operaciones es el contexto en el que la población en general tiene el mayor contacto diario cara a cara con el ejército y sus mandos. Así, su conducta tiene la máxima importancia. Esto rige tanto para el personal militar como para el personal de las **empresas de seguridad privadas**.

En los casos en que un contingente internacional intervenga en un país en conflicto, su tratamiento de la corrupción en el teatro de operaciones es crítico para el éxito de su misión. **El desestimar la corrupción dentro del país** crea un alto riesgo de aparentar ser cómplice de la misma. En el pasado, habría sido suficiente para la doctrina militar el considerar la corrupción como un asunto puramente civil/de gobierno. Pero las experiencias recientes, desde Afganistán hasta Bosnia y Colombia, han demostrado a las naciones la necesidad de reconocer la corrupción como un importante factor de contexto durante las operaciones.

Por desgracia, existen demasiados casos en los que las fuerzas de intervención o de paz han resultado ser ellas mismas la fuente del comportamiento corrupto,

y se han dado casos de **corrupción dentro de las misiones**. En muchos países, el ejército se usa para proporcionar seguridad interna, muchas veces en circunstancias en las que la policía no tiene capacidad de actuación. Las fuerzas fronterizas y agencias de inteligencia doméstica y seguridad también suelen estar estructuradas como parte del ministerio de defensa, con clasificación de fuerzas militares. Esto aumenta la importancia de las consideraciones contra la corrupción durante las operaciones como elementos clave de la construcción de la integridad en el sector de defensa.

En una situación de conflicto, el flujo de dinero hacia el país, representado por la **contratación** y logística locales (tanto en forma de ayudas como de apoyo militar) es una parte importante de la asistencia para desarrollar dicho país. Dados los problemas derivados de una situación de conflicto, es fácil que se concedan contratos corruptos, y que exista tolerancia ante la falta de cumplimiento.

### CONTRATACIÓN

De todos los procesos en materia de defensa, la contratación suele ser el área con mayor riesgo de corrupción, al presentar vulnerabilidades en cada una de sus etapas.

Los riesgos se enumeran a continuación, según fase de contratación: se muestran los referidos en el marco anterior, además de otros. El presente Manual no pretende realizar una revisión integral de maneras de abordar los riesgos durante la contratación. En lugar de ello, hay cuatro capítulos (14-17) dedicados a ideas nuevas y reformas encaminadas a confrontar los riesgos más graves en esta área.

FIGURA 2: RIESGOS DE CORRUPCIÓN DURANTE EL CICLO DE CONTRATACIÓN

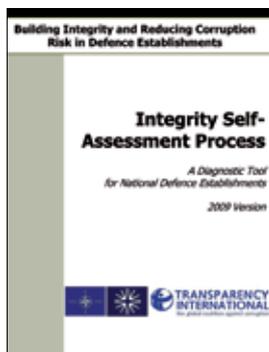
<b>1. POLÍTICAS GUBERNAMENTALES</b>	Relaciones de defensa privilegiadas; presupuestos de defensa; financiamiento externo; fabricación de presión gubernamental sobre los importadores
<b>2. DEFINICIÓN DE LA BRECHA EN MATERIA DE APTITUDES</b>	Influencia militar, política y comercial
<b>3. DEFINICIÓN DE REQUISITOS/CONTRATOS</b>	Experiencia militar/oficial inadecuada/corrupta, agentes anónimos; "justificación de la opacidad", uso excesivo del secretismo en materia de estado
<b>4. DEFINICIÓN DE REQUISITOS DE APOYO</b>	Costosa y compleja
<b>5. DESCRIPCIÓN DE LOS COSTOS DE LOS PROYECTOS</b>	Información dudosa
<b>6. CONCURSO</b>	Proveedores exclusivos; colusión de postores; falta de transparencia; requisitos de compensación; plazos inadecuados
<b>7. EVALUACIÓN DE OFERTAS Y CONCESIÓN DE CONTRATOS</b>	Manipulación de la evaluación; trato de favor a postores; compensaciones que inclinan el resultado; falta de transparencia; falta de atención a la rentabilidad
<b>8. FABRICACIÓN Y ENTREGA</b>	Orden de modificación; falta de control oficial; rendimiento incorrecto del equipo y falta de vías de recurso contractuales
<b>9. FASE DE PRESTACIÓN DE SERVICIO</b>	Cancelación de contratos; falta de experiencia; falta de supervisión a largo plazo (especialmente en contratos de servicios)

## 2. AUTOEVALUACIÓN DE INTEGRIDAD POR PARTE DE LAS NACIONES

El proceso de autoevaluación de integridad es una herramienta que pueden usar las naciones para llevar a cabo una primera evaluación de la escala del desafío al que se enfrentan

Una manera mediante la cual los dirigentes de un estamento de seguridad o de defensa pueden hacer un balance de sus procesos de integridad y riesgos de corrupción es el proceso de autoevaluación de integridad. Es una metodología que ya han puesto a prueba y usado cinco naciones: Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Noruega y Ucrania. Es una poderosa herramienta para el estímulo del pensamiento sobre asuntos de integridad y para la evaluación de los procedimientos y procesos en vigor. Si se aplica a lo largo del escalafón, establecerá una sólida cimentación para reformas futuras.

El proceso de autoevaluación de integridad se ha desarrollado de forma colaborativa entre TI y las naciones de la OTAN, lideradas por Polonia. Sin restringirse a la OTAN, es de aplicación universal y está a libre disposición de cualquier país que quiera servirse de él.



Portada del informe OTAN-TI acerca del Proceso de Autoevaluación de Integridad

Esta autoevaluación tiene dos partes: un cuestionario detallado y una serie de reuniones de revisión entre los ministerios y otros actores para analizar los resultados.

### EL CUESTIONARIO SOBRE INTEGRIDAD

El cuestionario de autoevaluación se centra sobre todo en el rendimiento práctico, más que en la legislación, y se ocupa del riesgo de corrupción en las áreas principales de los estamentos de defensa y seguridad. Cubre ocho áreas distintas:

1. Control y compromiso democrático
2. Leyes y política anticorrupción nacionales
3. Política anticorrupción en los sectores de defensa y seguridad
4. Personal: comportamiento, política, formación y disciplina
5. Planificación y presupuestos
6. Operaciones
7. Contratación (adquisición)
8. Participación de las empresas de defensa y otros proveedores

Se puede acceder al cuestionario y a la orientación para completarlo a través de:

<http://www.ti-defence.org/publications/827-integrity-self-assessment-questionnaire>

## CUADRO 2: PROCESO DE AUTOEVALUACIÓN EN NORUEGA

Con el proceso de autoevaluación se pretende ofrecer asistencia práctica a todas las naciones. El Ministerio de Defensa Nacional de Noruega, aunque al principio no estaba seguro de que fuera a ser especialmente beneficioso para el país, quedó gratamente sorprendido con su resultado general. El proceso de autoevaluación permitió que Noruega llevara a cabo una revisión sustancial de sus reformas anticorrupción y de construcción de la integridad, y evaluara cómo se adaptaban a la totalidad de su sistema. La participación de Noruega en este proceso demuestra que las herramientas en desarrollo serán beneficiosas para un amplio repertorio de naciones.

Se identificaron varios ejemplos de buenas prácticas, incluyendo:

- El uso de comités de reclamaciones
- Un manual de *Directrices éticas relativas a contratos comerciales para el sector de defensa* creado por el Ministerio de Defensa
- El desarrollo de un proceso de contratación electrónica (e-procurement)

Entre los motivos de preocupación se incluía la aparente falta de coordinación entre ministerios en cuanto a políticas anticorrupción y aplicación de buenas prácticas, además de las dificultades para detectar la corrupción que comunicó la Oficina de la Auditoría General. Sin embargo, la sensación que quedó es la de que Noruega está en una posición de liderazgo en el campo de la integridad y la anticorrupción en materia de defensa.<sup>5</sup>

### LAS REUNIONES DE REVISIÓN

Una vez cumplimentado el cuestionario, las reuniones de seguimiento son un método rápido y efectivo de evaluar los progresos. Existen tres opciones:

- una revisión puramente interna dentro del ministerio de seguridad o defensa
- una revisión que incluya también a otros departamentos gubernamentales
- una revisión con el añadido de aportaciones externas.

Se recomienda con vehemencia que la revisión sea externa, para crear confianza en su objetividad y contribuir a la seguridad de que el cuestionario se ha cumplimentado debidamente.

Para los aliados y socios de la OTAN que llevan a cabo la autoevaluación, esta revisión es de naturaleza externa. La conduce un mando de la OTAN e incluye a una persona proveniente de un país que ya haya estado realizando reformas anticorrupción, así como alguien con experiencia en la materia, por ejemplo, un miembro de TI. A veces también se añade al equipo a una persona proveniente de algún país que esté a punto de iniciar la autoevaluación. Para las naciones que no pertenecen a la OTAN, TI puede dirigir un equipo de revisión externo o contribuir al mismo.

La **visita de revisión** suele durar tres días e incluye conversaciones con una selección de cargos y otros actores interesados en materia de defensa y seguridad. Dichas conversaciones constituyen una parte muy importante del enfoque de autoevaluación, y las aportaciones políticas de alto nivel son inestimables. Algunas naciones han ampliado las reuniones para que incluyan a otros departamentos relevantes, como los de finanzas y auditoría, y a las organizaciones no gubernamentales. De esta manera contribuyen a la labor de concienciación acerca de los riesgos de corrupción entre otros cargos gubernamentales. El equipo de revisión puede además aportar con buenas prácticas de otras naciones.

El equipo de revisión comparte su evaluación con la jerarquía de defensa, y realiza propuestas de reforma para las áreas de riesgo que se hayan identificado en aquélla.

El proceso completo se puede llevar a cabo una sola vez o como parte de un ciclo repetido.

## 3. USO DE MEDICIONES Y ENCUESTAS

La medición de la corrupción aporta percepciones, experiencia e indicadores prácticos que ayudan al seguimiento de los progresos realizados

Las mediciones son claves en la formación de conocimientos para diseñar, implantar y evaluar programas anticorrupción efectivos. Sin embargo, la medición exitosa de la corrupción viene siendo un notorio desafío, no sólo para los gobiernos, sino también para los académicos, legisladores y profesionales que trabajan en el campo anticorrupción. La corrupción es, por su propia naturaleza, reservada y compleja. Esto hace difícil evaluar sus múltiples niveles. Además, no existe ninguna herramienta que pueda medir exhaustivamente la corrupción por sí sola.

El presente capítulo describe las diversas mediciones de corrupción que usan las organizaciones y los países, y describe su aplicación al sector de defensa. A pesar de los desafíos, la corrupción en materia de defensa se puede medir, y los resultados se pueden usar para dirigir las reformas.

### MEDICIÓN DE LA CORRUPCIÓN NACIONAL

#### Encuestas de percepción y experiencia

Se trata de unas encuestas que se basan en las opiniones informadas de los expertos, personas de negocios y ciudadanos de un país. Se usan frecuentemente y extensivamente para medir el nivel de corrupción, según lo ven ciudadanos o expertos.<sup>6</sup>

El ejemplo más conocido de una medición basada en la percepción es el *Índice de Percepciones de Corrupción* (IPC) de TI.

De periodicidad anual, el IPC es una clasificación comparativa internacional de percepciones de corrupción en el sector público. Es un índice compuesto. En 2010, contenía los datos de 13 encuestas realizadas con expertos y en el mundo de los negocios, y abarcaba 178 países y territorios. Los países se clasifican con una puntuación de cero a 10, donde cero representa alta corrupción y 10 representa total transparencia.<sup>7</sup>

Las medidas basadas en la experiencia recopilan datos mediante encuestas a ciudadanos e instituciones acerca de su experiencia personal de la corrupción. Los datos obtenidos de varias fuentes se agrupan posteriormente

para permitir la comparación entre países y a lo largo del tiempo.<sup>8</sup>

Hay algunas encuestas agregadas que combinan medidas basadas tanto en la percepción como en la experiencia. Entre éstas se encuentran los *Indicadores Mundiales de Gobernabilidad* del Banco Mundial, los cuales miden la calidad de la gobernabilidad en más de 200 países, y el *Índice de Fuentes de Sobornos de TI*,<sup>9</sup> el cual clasifica a los países según la probabilidad de que sus empresas se impliquen en sobornos en el extranjero.

La principal ventaja de las encuestas basadas en la percepción es que se basan directamente en la experiencia de las personas. Su desventaja es que no siempre se pueden conectar con medidas de reforma específicas que la administración haya tomado (o tenga la necesidad de tomar). Esto precisa de otros tipos de encuestas.

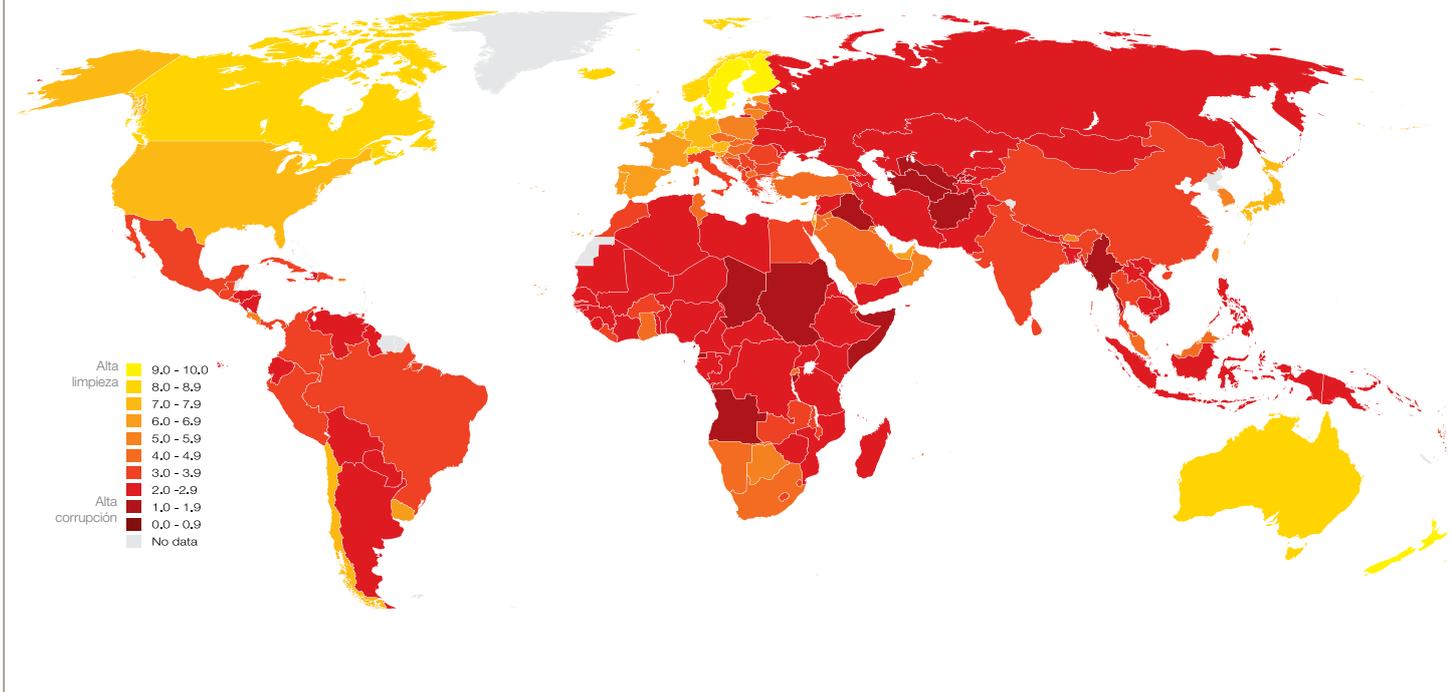
### NIVELES REALES DE CORRUPCIÓN

Las encuestas basadas en los niveles reales de corrupción, por ejemplo, procesos legales o experiencia real de pago de sobornos, son poco habituales, simplemente porque los datos no suelen estar disponibles o bien dan una imagen incompleta. Existen excepciones, como la encuesta de corrupción en Afganistán dirigida por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen en 2010. Asimismo, algunas naciones examinan otros factores relacionados con la corrupción, como por ejemplo, las llamadas a líneas directas de denuncia.

### MEDICIONES INDIRECTAS

Las mediciones indirectas se confeccionan usando “lo contrario” de la corrupción en un contexto nacional, por ejemplo, los mecanismos de rendición pública de cuentas, la transparencia y el rendimiento de la gobernabilidad.<sup>10</sup> Esto se obtiene mediante cuestionarios y tablas de puntuación, cuyos hallazgos se clasifican según un conjunto externo de criterios. Algunos ejemplos significativos de dichas mediciones son el *Reporte de Global Integrity*, la *Iniciativa de Presupuesto Abierto* (International Budget Partnership), y el *Proyecto de Promoción de la Transparencia de Ingresos* (TI y Revenue

FIGURA 4: ÍNDICE DE PERCEPCIONES DE CORRUPCIÓN DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL 2010



Watch Institute). Estas mediciones indirectas sirven como sustitutas ante la ausencia de la posibilidad de medir directamente la corrupción. Algunas de estas herramientas también incluyen la evaluación de reglas, leyes y prácticas, y son por tanto objetivas y subjetivas al mismo tiempo.

### APLICACIONES EN DEFENSA: MEDICIONES Y ENCUESTAS DEL SECTOR

El conocimiento y metodología obtenidos de las mediciones nacionales pueden aplicarse a los estamentos de defensa.<sup>11</sup>

El punto de partida es el diagnóstico de los factores que causan la corrupción en el sector de defensa y la consideración de cómo dirigir los esfuerzos de reforma. La naturaleza y enfoque de cualquier medición de corrupción en materia de defensa dependerá de si la corrupción se atribuye a factores estructurales (por ejemplo, procedimientos de contratación complejos), a un alto grado de secretismo o a las condiciones particulares de desarrollo de un país. Por ejemplo, una perspectiva estructural llevaría a mediciones de los mecanismos internos de control o a grados de diligencia debida.

Los grados de transparencia y responsabilidad de las políticas y presupuestos de defensa de países diferentes podrían medirse y compararse mediante una tabla de puntuación evaluada por expertos, como la *Iniciativa de Presupuesto Abierto* o el *Índice de Fuentes de Sobornos*.

Por su parte, las auditorías y otros indicadores objetivos son más convenientes para la medición de casos de corrupción burocrática, como el desvío salarial, la apropiación de activos o los fondos ilícitos. En la misma línea, no sería difícil agregar datos que representen indicadores relativos a la corrupción.

Las comparaciones entre países y a lo largo del tiempo también son posibles. Por ejemplo, el equipo de defensa de TI produjo en 2006 una medición de la extensión de la contratación exclusiva o no competitiva en los estamentos de defensa.<sup>12</sup> El objetivo de la encuesta era la cuantificación del uso de la contratación exclusiva en cuanto a su número y valor.

Los ejemplos anteriores demuestran que es posible desarrollar mediciones para su aplicación práctica en el sector de defensa. Hay suficiente campo de acción para que los gobiernos desarrollen las capacidades que ya tienen a su disposición, por ejemplo, mediante el uso de su Cámara de Comercio Nacional o de encuestas nacionales ya existentes. Las mediciones no son un fin en sí mismas, pero tienen un papel esencial en convencer a la población de los progresos realizados.

# Liderando el cambio

## UN LIDERAZGO VISIBLE Y COMPROMETIDO ES VITAL —

en las altas instancias del ministerio y de las fuerzas de defensa y seguridad. El estamento militar acierta al ubicar el liderazgo en una posición prominente entre las competencias que se exigen de sus mandos, y los departamentos gubernamentales deberían actuar de la misma manera.

## PERO HACE FALTA MUCHO MÁS QUE ESTO

Los dirigentes necesitan conocer y comprender las herramientas y resortes apropiados. Así podrán elaborar una mejor política efectiva y mejores medidas anticorrupción, trazar un enfoque sólido para la construcción de la integridad y obtener credibilidad para convencer a otros de la conveniencia de la vía de reforma seleccionada.

### ESTA SECCIÓN INCLUYE:

- Cómo presentar argumentos convincentes para el cambio (Capítulo 4)
- Un potente enfoque para la construcción de un propósito común entre los dirigentes de seguridad o defensa (Capítulo 5)
- Cómo desarrollar planes anticorrupción para su aplicación en los sectores de defensa y seguridad (Capítulo 6)
- Cómo crear un cuadro de cargos y mandos de nivel medio comprometidos con el cambio (Capítulo 7)
- Códigos de conducta para mandos de defensa y comparaciones de conducta entre naciones (Capítulo 8)
- Cómo construir alianzas con los contratistas de defensa, cuyo apoyo y colaboración pueden tener un papel transformativo en la “limpieza” de la contratación (Capítulo 9)
- Cómo implicar a la sociedad civil aumenta la credibilidad y contribuye a una mayor objetividad (Capítulo 10)

## 4. ELABORANDO ARGUMENTOS PERSUASIVOS

Los empleados, el personal de las fuerzas armadas y la población apoyarán las reformas con más fuerza si los argumentos son convincentes

Los dirigentes han de elaborar bien sus argumentos para llevar a cabo reformas anticorrupción, de manera que sus cargos, mandos, empleados, y la población, vean y acepten la necesidad de cambio. Según la experiencia de TI, esto no es tan difícil como parece, y existen ciertas ideas y motivos de fondo que se han usado con éxito en muchos países

### MOSTRAR BUENOS MOTIVOS PARA EL CAMBIO

Hay abundante literatura sobre liderazgo que demuestra cuánto más efectivo puede ser el proceso de reforma si la gente se siente auténticamente implicada y empoderada, en lugar de limitarse a obedecer órdenes provenientes de más arriba o ser el objeto de otra nueva "iniciativa". Es fácil motivar a la gente para que apoye el cambio, siempre que entienda su importancia, pueda relacionarlo con sus propias circunstancias, y sienta que puede hacer una contribución.

El núcleo de la persuasión radica en tener razones que no sólo sean convincentes, sino que también estén enraizadas en las experiencias del día a día de las personas dentro de la organización. Durante los últimos siete años, TI ha pedido a muchos cargos y mandos que nos hagan saber por qué exactamente les importa tanto hacer frente a la corrupción en los sectores de defensa y seguridad. Las respuestas varían según el contexto, pero hay tres motivos básicos que siempre nos refieren:

#### 1. La corrupción es un derroche de recursos escasos

Las pérdidas debido a la corrupción pueden fácilmente representar el 25 por ciento de una partida de adquisición de defensa. La corrupción conduce a compras de bienes y servicios por encima de su valor real. En cuanto a la cadena salarial, puede suponer que muchos soldados pierdan parte, o incluso la totalidad, de su salario.

La venta ilícita de propiedades del sector de defensa o de equipamiento de segunda mano priva al ejército y al estado de fondos. Las compras de equipamiento innecesarias y a un alto precio, con el único motivo de satisfacer la avaricia personal de altos mandos o de políticos son un derroche de recursos escandaloso. Los períodos de austeridad económica, cuando el derroche se hace más obvio e inaceptable desde el punto de vista moral, son un buen momento para movilizar apoyos para hacer frente al problema.

#### 2. La corrupción tiene un impacto en la efectividad operativa

La mayoría de los altos mandos apunta al equipamiento que no cumple los requisitos operativos, mencionando también faltas de equipamiento u objetos innecesarios o sobrevaluados. En los casos más graves, la corrupción generalizada y la ausencia de ascensos meritocráticos conllevan a que las fuerzas armadas no sean, en líneas generales, tan efectivas como podrían ser.

#### 3. La corrupción reduce la confianza pública en las fuerzas de defensa y seguridad

La efectividad de las fuerzas de defensa y seguridad de una nación depende en gran medida del nivel de confianza pública del que disfruten. Cualquier gran escándalo por causas de corrupción erosionará rápidamente el apoyo popular, mientras que recuperar una reputación de honestidad puede tomar muchísimo tiempo. Algunas naciones han trabajado duramente para restablecer la confianza pública en sus ministerios de defensa y seguridad y en sus fuerzas armadas, por vía de hacer frente a los problemas de corrupción. Un buen ejemplo es Colombia, donde la mala reputación del sector de defensa estaba cohibiendo los esfuerzos gubernamentales para abordar los desafíos de la droga y la insurgencia.

También hay tres motivos adicionales que los altos cargos y mandos mencionan con frecuencia:

- La corrupción en el sector de defensa puede ser muy fácil, así que suele usarse como vehículo para asegurar el financiamiento para un proceso de reelección política, o para el pago de favores.
- Las empresas de defensa respetables tienden a evitar las economías con altos niveles de corrupción. Esto, por su parte, limita el potencial de crecimiento y la disponibilidad de equipamiento para estas economías. El Ministerio de Defensa de Colombia citó este como uno de sus motivos principales para aplicar reformas anticorrupción entre 2004 y 2006.
- La corrupción en el sector de defensa limita el desarrollo nacional. En algunos países, hay partes del estamento militar que se han involucrado en la explotación de recursos naturales como el petróleo, la madera y el suelo, en detrimento del bien nacional.

### ADOPTEMOS UN TONO POSITIVO: “CONSTRUYENDO LA INTEGRIDAD”

No importa cómo se exprese, la corrupción siempre es negativa. Puede que haya campañas contra la corrupción y estrategias para disuadir de ella. Éstas son correctas y esenciales, pero no suficientes. La gente ha de hacer suya la idea, y esto se consigue mejor haciendo cosas positivas que minimizando las negativas. Cualquier plan contra la corrupción debería poner mayor énfasis en las ideas positivas y sus actividades correspondientes. El concepto de “construir la integridad” es poderosamente atractivo.

#### CUADRO 3: “INTEGRIDAD” - UNA PERSPECTIVA UCRANIANA DE UNA PALABRA IMPORTANTE QUE ES DIFÍCIL DE TRADUCIR

La traducción literal de esta palabra en ucraniano (“цілісність”) significa “ausencia de contradicciones internas”. Esto no refleja su significado triple en español, que se refiere a 1) la calidad de ser honesto y moralmente recto 2) que no carece de ninguna de sus partes y 3) la solidez de una construcción. Por lo tanto, el uso del término ucraniano en el contexto de la honestidad en el comportamiento de los cargos públicos no es apropiado.

En su lugar, la jerga legal ucraniana usa el término “Доброчесність” (rectitud, honestidad), definido como “alta pureza y honestidad moral”. Una persona de este tipo se define como alguien que “vive una vida honrada, sigue todas las reglas morales”. Si bien no es posible incluir “integridad” y “moralidad” en la legislación formal, sí se puede identificar el significado de “integridad” en el contexto de los códigos de conducta para cargos públicos.

Las actividades de construcción de la integridad se centran en el refuerzo de los valores humanos y los códigos de conducta, la formación y la educación. Pero hay países en los que el concepto de integridad no se entiende fácilmente. Por ejemplo, no es una palabra fácil de expresar en ruso u otros idiomas eslavos. TI ha realizado una labor extensiva en estos países para desarrollar una definición más amplia de la palabra y traducirla de una manera que pueda preservar su significado (ver cuadro 3).

Para conseguir apoyo con miras a un plan contra la corrupción, es vital poner al menos la mitad del esfuerzo en la construcción de la integridad. Tan cierto es esto al trabajar con organizaciones internacionales, como al trabajar con naciones.<sup>13</sup>

### IMPLANTAR MEDIDAS DE PREVENCIÓN ADEMÁS DE LAS DE CASTIGO

Al considerar el problema de la corrupción, la gente típicamente piensa primero en procesamiento y castigo. Aunque sean parte indudable del conjunto de herramientas para hacer frente a la corrupción, no son la parte principal.

Las medidas educativas y de prevención no suelen ser noticia, pero son fundamentales en la construcción de una cultura de integridad elevada y bajo riesgo de corrupción. Las medidas de prevención que Ud. puede adoptar están descritas en este Manual.

### CONVIVIR CON LA LEGISLACIÓN VIGENTE

En ocasiones, la prioridad en cuanto a reformas contra la corrupción es la necesidad de un marco legal mejor. Pero esto no es habitual: lo más frecuente es que la ley sea razonable pero su implantación, irregular, lenta o inexistente. (Una excepción sería el Reino Unido, donde el marco legal dejaba mucho que desear hasta que se promulgó una nueva Ley de Sobornos en abril de 2010.)

En estas circunstancias, suele ser buena práctica entre los dirigentes del ministerio y las fuerzas armadas el realizar su propio análisis de los problemas de corrupción y sugerir medidas clave de recurso y prevención.

Dichas medidas probablemente se traducirán tanto en políticas como en prácticas, e incluyen:

- Señales claras de la clase dirigente en cuanto a una política de tolerancia cero frente a la corrupción en cualquier forma, y directrices políticas y militares apropiadas
- Instrumentos políticos específicos, como las declaraciones de activos por parte de altos cargos
- Cambios de procedimiento, como por ejemplo en los procesos de contratación de defensa
- Formación de cargos y mandos
- La participación de grupos externos, como los contratistas de defensa, la sociedad civil y los medios de comunicación.

Las personas liderando el proceso necesitan apoyo político explícito a los cambios en materia de transparencia e integridad.

Si el apoyo es sólido, la prioridad estaría en llevar a cabo rápidamente las reformas más importantes.

Si no es tan sólido, deberían tomarse medidas para crear el cambio que no sean demasiado polémicas. Esto se puede conseguir, por ejemplo, mediante la formación y la educación.

### **ACTUAR A TODOS LOS NIVELES DE GOBIERNO**

La corrupción no respeta divisiones organizativas ni funcionales. Cuando un país tiene un nivel de corrupción importante, lo más probable es que esté presente en todas las secciones del gobierno. La acción en los sectores de defensa y seguridad ha de alinearse con el resto de esfuerzos gubernamentales. Pero los sectores de defensa y seguridad también pueden ponerse a la delantera de estos esfuerzos. Esto tiene un valor especial en situaciones de post-conflicto.

Suele existir un plan de prevención de la corrupción a todos los niveles de gobierno, coordinado por un grupo

interministerial. El sector de defensa puede beneficiarse de estas iniciativas, y los esfuerzos deben alinearse lo más posible. Sin embargo, cuando no haya actividades en esta área a todos los niveles gubernamentales, seguirá siendo muy beneficioso que las organizaciones de defensa y seguridad tomen la iniciativa de abordar la corrupción por sí mismas. Muchas de las medidas que se describen en este Manual se han aplicado ya en países en los que el único ministerio con actividades anticorrupción era el de defensa, sin mucho apoyo por parte de las otras secciones del gobierno.

Las organizaciones de defensa y seguridad suelen tener la ventaja de sus sólidos escalafones, así como su cultura de “obtener resultados”: esto hace que les sea más fácil ejercer el liderazgo en materia de transparencia y anticorrupción. Polonia, cuyo Ministerio de Defensa Nacional ha instituido muchas reformas anticorrupción, es un ejemplo de cómo el sector de defensa puede tomar la iniciativa en un problema tan amplio como la corrupción.

### **CENTRARSE EN LO EXTERNO**

Los ministerios de defensa y seguridad, y las fuerzas armadas, suelen eludir la publicidad y pueden estar excesivamente centrados en lo interno. Una política activa de inclusión de gente externa, como parte del proceso de cambio, será beneficiosa: la participación de terceros que sean confiables incrementa los niveles de confianza pública y aporta credibilidad al proceso. Si los altos cargos tienen la buena disposición de explicar las políticas y los cambios a la población, esto también aumentará la confianza, como también la aumentará la participación de la sociedad civil en el escrutinio de la política de defensa o de los contratos militares importantes. Las herramientas para ello se describirán en los capítulos subsiguientes.

El ejemplo más chocante de esto es la acción del gobierno post-apartheid de Sudáfrica en 1994. El gobierno de Sudáfrica realizó una de las revisiones de política de defensa más públicas de su historia, asistido por una serie de consultas generalizadas.<sup>14</sup> Otro ejemplo sería Bulgaria, cuyo nuevo Ministro de Defensa declaró que todas las contrataciones futuras se someterían a la supervisión de la sociedad civil a partir de noviembre de 2009.

En los capítulos 9 y 10 se discute la participación de los contratistas de defensa y la sociedad civil.

# 5. FOMENTO DE LA COMPRENSIÓN DE LA CORRUPCIÓN POR PARTE DE LOS DIRIGENTES

TI ha desarrollado un taller de un día en el que los altos dirigentes de defensa y seguridad pueden establecer un punto de vista común acerca de los asuntos clave

La corrupción en el sector de defensa puede ser un tema difícil de abordar para cargos y mandos. Quienes están en niveles inferiores pueden temer las repercusiones de poner la corrupción al descubierto, o pueden ser vulnerables a las acciones de los altos mandos. En los altos niveles, la ausencia de discusión suele desarrollarse por fuerza de hábito: al ser un tema muy delicado, incluso los altos dirigentes son precavidos a la hora de ponerlo sobre la mesa.

Según la experiencia de TI (y de muchas naciones), esta reticencia a hablar del tema se puede sobrellevar con facilidad. La mejor manera de hacerlo es incluir el tema de forma rutinaria dentro de las discusiones normales de los dirigentes, y emitir una clara señal desde lo más alto de la organización en el sentido de que este tipo de derroche y práctica indebida es inaceptable.

En el presente capítulo se sugiere una forma de conseguirlo mediante la puesta en marcha de un taller interno de alto nivel en el que se desarrolle una comprensión común de los problemas de corrupción a los que se hace frente, y un enfoque para combatirlos en consenso.

## EL DÍA DE LIDERAZGO PARA ALTOS MANDOS

TI ha trabajado con muchas naciones en el diseño y facilitación de un evento de un día completo para los dirigentes civiles y militares.

Nuestra experiencia demuestra que estos días del liderazgo han tenido un gran éxito y aportado tres beneficios principales:

- Diferentes personas, incluso al más alto nivel, tienen puntos de vista completamente distintos sobre lo que es la corrupción y sobre la naturaleza concreta de los problemas que de ella se derivan. El taller de un día permite que se desarrolle una comprensión común.
- El mero hecho de organizar dicho evento ya es una poderosa indicación de que la corrupción es importante y se le va a hacer frente. Así se proporciona a los altos cargos y mandos el impulso y apoyo necesarios para hablar del tema con su personal.
- También se desarrolla confianza en que se puede hacer frente al problema de forma exitosa, mediante el uso de ejemplos y experiencia de otros países.

Una discusión sincera acerca de estos temas puede generar una considerable cantidad de energía para el cambio. Una vez que la persona de más alto nivel de la sala ha dejado claro que la discusión franca de la corrupción es aceptable, se pueden abrir áreas de reforma que no habrían podido abordarse previamente.

## PROCESO SUGERIDO

La corrupción suele ser un tema delicado para las personas que acaban de empezar a abordarlo, así que servirse de un mediador experimentado puede ser de gran ayuda. TI ha realizado labores de mediación en muchos de estos eventos. En general, los hemos estructurado junto con el patrocinador de la organización de la siguiente manera:

### Asistentes:

25-50 personas, normalmente: ministros y/o viceministros; directores generales u otros altos cargos de los ministerios de defensa y seguridad; altos cargos del ejército y/o las fuerzas de seguridad, desde coroneles hasta generales de tres o cuatro estrellas.

### Ubicación:

Alejada de los edificios donde habitualmente se trabaja, de manera que se facilite un diálogo libre. Un edificio con estatus elevado, el cual sólo se use normalmente para las reuniones de más alto nivel, sería ventajoso: envía un claro mensaje en el sentido de que el asunto se está tomando muy en serio.

### Estructura:

Un taller de un día puede incluir las siguientes partes:

- Discurso de presentación por parte de un alto cargo
- Charla de TI sobre corrupción en los sectores de seguridad/defensa y las maneras de enfrentarse a ella
- Trabajo de grupo acerca de cómo diagnosticar los principales problemas de corrupción en los sectores de seguridad/defensa, con el uso del marco de TI descrito en el Capítulo 1
- Discurso de un alto cargo de otro país acerca de sus experiencias combatiendo la corrupción
- Trabajo de grupo acerca de cómo dar prioridad a los principales problemas de corrupción
- Almuerzo
- Uso de la sesión de tarde para desarrollar los elementos principales de un plan anticorrupción y las maneras de llevarlo a la práctica para el ministerio/las fuerzas armadas



Un taller de liderazgo en 2009. El conferenciante invitado es el experto anticorrupción del Ministerio de Asuntos Exteriores de Polonia, Maciej; foto: A. Waldron

### Resultado:

Los resultados por escrito pueden incluir:

- los principales problemas de corrupción a los que se enfrentan los estamentos de defensa y seguridad
- una lista consensuada de problemas de corrupción en los sectores de defensa y seguridad que hayan de abordarse de manera prioritaria
- un esbozo de un plan para conseguirlo
- recursos y calendarios de acción.

El objetivo es una comprensión compartida de cuáles son los principales problemas de corrupción y un enfoque acordado conjuntamente para hacerles frente.

### Posteriormente:

Tiene que haber un seguimiento mediante el desarrollo de un plan de acción y una comunicación por parte de los dirigentes presentes en la sala a sus organizaciones. Los dirigentes también pueden comprometerse a hacer a su personal de alto nivel partícipe del resultado del día del liderazgo, de las acciones que se propongan, y de la importancia de construir la integridad y reducir el riesgo de corrupción.

Idealmente, el día del liderazgo sería un catalizador para el inicio de diálogos y acciones posteriores. A menudo, la organización mediadora externa puede servir de ayuda mediante nuevos contactos frecuentes con los ministerios y el ejército para asistir al mantenimiento de la dinámica.

## 6. DESARROLLO DE PLANES ANTICORRUPCIÓN

Orientación acerca de cómo crear un plan, y ejemplos de diferentes países

El proceso de combatir la corrupción en los sectores de defensa y seguridad requiere el diagnóstico de problemas específicos y la participación de cargos, mandos y partes interesadas. Un plan de recuperación es crucial para la coordinación y gestión de las medidas de construcción de la integridad. Dicho plan será específico para los estamentos de defensa y seguridad afectados y sus fuerzas asociadas, pero no debe pasar por alto los sistemas e instituciones nacionales.

Mediante el uso de dos categóricos estudios de los casos de Polonia y Bulgaria, en el presente capítulo se demuestra cómo se pueden desarrollar planes anticorrupción en los estamentos de defensa, y el gran alcance de sus efectos. Hay lecciones que aprender de estos estudios de casos acerca de las reformas en materia de defensa de otros países.

Antes de desarrollar un plan anticorrupción, un balance del status quo puede aportar pistas útiles acerca de los puntos fuertes y vulnerables de la labor anticorrupción en una organización. La Figura 5 muestra un ejemplo de un resumen sencillo que puede servir de ayuda para concentrarse en aquellas áreas que requieran atención renovada, y muestra los resultados del balance que hizo el Ministerio de Defensa Nacional de Polonia.

FIGURA 5: BALANCE DE PUNTOS FUERTES Y VULNERABLES, MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE POLONIA

<p><b>+ PUNTO FUERTE</b></p>	<p>Conciencia de la corrupción y planes del Ministerio de Defensa (MD) y el ejército</p> <p>Implicación de varias organizaciones en las actividades anticorrupción: Departamento de Control (MD), Despacho de Auditorías (MD), Contra-inteligencia Militar, Policía Militar, Oficina del Fiscal Militar, Cámara de Control Suprema</p>
<p><b>- PUNTO VULNERABLE</b></p>	<p>Descoordinación entre varios actores</p> <p>Pocos cambios sistémicos por la ausencia de una política de integridad</p> <p>Ausencia de un cuerpo de prevención</p>
<p><b>= RESULTADO</b></p>	<p>No hay construcción de la integridad, las medidas anticorrupción son ineficientes</p> <p>Ineficiencia del proceso de contratación: se compran armas, no capacidades; se hace hincapié en gastar dinero, no en la rentabilidad del gasto</p>

#### CUADRO 4: REFORMA ANTICORRUPCIÓN DE BULGARIA

En agosto de 2009, el Ministerio de Defensa (MD) de Bulgaria introdujo un plan de acción anticorrupción que cubre todos los niveles de formulación e implantación de la política de defensa. Su objetivo es aumentar la efectividad de las políticas mediante la creación de condiciones desfavorables para la corrupción. El plan de acción introduce nuevas prácticas de gobernabilidad y promueve valores y normas de conducta entre el personal de defensa, incluyendo la observación de un código de conducta.

##### PLAN ANTICORRUPCIÓN EN 11 PASOS, MINISTERIO DE DEFENSA DE BULGARIA

1. Tolerancia cero ante la corrupción política
2. Análisis y evaluación del entorno de la corrupción
3. Establecimiento de una auditoría independiente para las decisiones en materia de política de defensa
4. Reorganización del sistema de control de la implantación de las políticas de defensa
5. Autoevaluación, análisis de resultados y desarrollo de medidas para prevenir la corrupción y la mala gestión
6. Desarrollo de un sistema de informes e investigaciones de la potencialidad de conflictos de intereses en el MD
7. Mejora de los procesos de revelación de la corrupción/denuncia
8. Formación anticorrupción
9. Desarrollo de normas de comportamiento
10. Construcción de alianzas entre los ámbitos público y privado contra la corrupción
11. Medición de la confianza en el sector de defensa

El Ministerio de Defensa de Bulgaria desarrolló este plan en línea con otros planes anticorrupción a todos los niveles de gobierno. Existen estructuras formales de dirección con reuniones periódicas, tanto dentro del MD como en el resto del gobierno. Parece existir un compromiso de reforma entre los altos dirigentes del MD, con vistas a la implantación del plan.

Por lo tanto, un plan anticorrupción necesitará plazos y puntos de llegada específicos. La Figura 6 muestra cómo el Ministerio de Defensa Nacional de Polonia ha definido su hoja de ruta para la construcción de la integridad en el sector de defensa (ver página siguiente), y el cuadro 4 muestra el proceso en 11 pasos de Bulgaria. Una hoja de ruta de esta naturaleza debe ser gestionada a un alto nivel (idealmente, el más alto) dentro del ministerio y/o el ejército, según su alcance. Los progresos deben comunicarse regularmente a un grupo de dirección responsable de la implantación del plan.

Además, y esto es lo más importante, debe haber algún mecanismo de monitoreo de los progresos y resultados. Este mecanismo se puede obtener mediante una encuesta pública, una encuesta a los empleados, una revisión por parte de un grupo de evaluación externo que siga un conjunto de criterios, o el escrutinio de los medios.

En ocasiones existirá un punto de vista, mantenido con vehemencia por las altas instancias, de que no hay necesidad de un plan anticorrupción alternativo: que los planes y objetivos de los diversos departamentos y divisiones ya son suficientes para encargarse del problema de la corrupción. Este no es un buen enfoque porque la corrupción es el clásico problema transversal entre organizaciones, así que es esencial aplicar un nuevo enfoque si se quiere realizar un cambio genuino.

FIGURA 6: LA HOJA DE RUTA DE POLONIA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA INTEGRIDAD EN EL SECTOR DE DEFENSA



### ESTABLECIMIENTO DE PRIORIDADES, SECUENCIACIÓN Y FORMATO

Dado que los recursos anticorrupción suelen ser limitados, es importante concentrarlos en los asuntos prioritarios. Los asuntos de alta prioridad suelen ser aquellos que no sólo tienen una alta probabilidad de estar presentes, sino también un gran impacto. Éstos incluyen la perspectiva de pérdidas financieras importantes, las reducciones graves de la capacidad operativa, y los daños a la reputación. No existe ninguna fórmula genérica para implantar reformas anticorrupción, ya que éstas han de desarrollarse como respuesta a las restricciones específicas que se identifiquen en cada país. Normalmente, un plan anticorrupción cubriría un período de 3-4 años.

### DESARROLLO PROACTIVO DE LA PARTICIPACIÓN Y ESTRATEGIA DE IMPLANTACIÓN

Idealmente, el plan de acción deberá desarrollarse mediante consultas con la sociedad civil y el gobierno, haciendo partícipes de manera sistemática a una amplia representación de partes interesadas desde las etapas tempranas del diseño del proyecto. Este enfoque es importante para asegurar la participación de todos aquellos que estén implicados, especialmente dentro del estamento de defensa, y para mantener la voluntad política de socios y partes homólogas. Ya que la industria también tiene un interés particular en el resultado de los proyectos de desarrollo, debe también invitarse a representantes del sector comercial a que formen parte del plan desde el comienzo. El cuadro 5 muestra más detalles acerca del proceso de reforma en el Ministerio de Defensa Nacional de Polonia.

## CUADRO 5: REFORMA ANTICORRUPCIÓN EN EL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE POLONIA

Desde noviembre de 2005, el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) polaco ha estado introduciendo un amplio repertorio de reformas anticorrupción y de construcción de la integridad dentro del estamento de defensa. Al comienzo del proceso existía, según el *Índice de Percepciones de Corrupción* de TI, la percepción de que Polonia tenía los niveles más altos de corrupción en el sector público entre los 25 países de la Unión Europea. Cómo hacer frente a la corrupción fue uno de los temas de campaña de las elecciones presidenciales y parlamentarias de aquel año.

La Figura 5 describe los puntos fuertes y vulnerables iniciales de la prevención de la corrupción en el MDN en 2005. Muchas de las instituciones de defensa tenían un papel en la lucha anticorrupción, incluyendo la Policía Militar, la Oficina del Fiscal Público del Ejército, el Servicio de Inteligencia Militar, el Departamento de Control del MDN y la Oficina de Auditorías del MDN. Sin embargo, sus actividades no estaban coordinadas, hasta el punto de que un informe acerca del riesgo de corrupción publicado a principios de 2005 se dejó de lado y no se materializó en ninguna acción, lo cual significaba que el Ministerio no tenía ninguna política anticorrupción efectiva.

### ACCIONES: A TODOS LOS NIVELES DE GOBIERNO

Desde 2005, las actividades anticorrupción a nivel nacional se han centrado mayoritariamente en mejorar la detección y procesar la actividad criminal. El Despacho Central Anticorrupción se estableció como un nuevo servicio secreto especial. Se organizaron unidades especializadas entre las filas de los fiscales públicos para llevar a cabo investigaciones de fraude mayor y de casos de crimen organizado.

### ACCIONES: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

Una de las primeras decisiones del Ministro de Defensa fue el nombramiento de un Director de Procedimientos Anticorrupción, cuyo papel principal era el de desarrollar una política anticorrupción para el MD y supervisar su implantación. Se fundó un Despacho de Procedimientos Anticorrupción especializado, con la misión de mejorar los procedimientos de transparencia y rendición de cuentas.

El Ministerio mejoró los procedimientos de prevención de conflictos de intereses entre los miembros de las comisiones concursales. Las nuevas reglas de declaración de conflictos de intereses se aplicaban, por ejemplo, no sólo a los miembros de las comisiones concursales, sino también a sus familias. Se concluyó que los códigos de conducta para soldados y funcionarios ya existentes eran demasiado generales para su aplicación práctica, así como las leyes sobre grupos de presión en el proceso legislativo, en las que se omitían los grupos de presión del sector industrial. Se desarrolló un código de conducta para personal militar y civil en relación con la industria de defensa, el cual contenía principios de sentido común y reglamentos detallados (Capítulo 8).

El Ministerio también presionó a favor de procesos competitivos en la compra de equipamiento militar, con vistas a limitar los procedimientos de contratación exclusiva (sin competencia). Se simplificó el acceso a la información acerca de las contrataciones actuales y futuras, y ahora está publicada en una ubicación única del sitio web del MDN. Se introdujo un mecanismo de supervisión por parte de la entidad ministerial anticorrupción para la preparación e implantación de los procesos de contratación.

Durante un concurso de aviones VIP, el MD también introdujo algunos elementos de los Pactos sobre Integridad en materia de Defensa de TI (contratos que comprometen a todas las partes a un comportamiento ético – Capítulo 16). Ha aumentado el uso de subastas electrónicas y el desarrollo adicional de la contratación electrónica (e-procurement) está en proceso de planificación.

### LECCIONES DEL PROCESO DE REFORMA DE POLONIA

El MDN ha introducido considerables medidas anticorrupción, pero aún queda mucho por hacer. El proceso de reforma demuestra la importancia de ser proactivo y acentúa la importancia de los cambios, incluso de los más pequeños. La combinación de la construcción de la integridad (mediante procedimientos mejorados, formación y educación) y las medidas anticorrupción (como la detección y el procesamiento) produce beneficios sustanciales.

## 7. EDUCANDO A LOS LÍDERES DEL CAMBIO: UN CURSO DE CINCO DÍAS PARA ALTOS CARGOS Y MANDOS

Conformación de una masa crítica de personas dentro de las organizaciones que comprendan la reforma en materia de corrupción e integridad

Para introducir y mantener reformas, hacen falta conocimientos además de campeones. Puede que haya campeones naturales en una organización. También habrá personas que estén dispuestas a contribuir, pero sin los conocimientos o la credibilidad necesarios para actuar.

Estos conocimientos pueden construirse en ministerios y organizaciones mediante la formación y la educación sobre integridad, así como el establecimiento de un equipo de personas comprometidas con el cambio, que lo sacarán adelante y lo promoverán.

### CUADRO 6: COMENTARIOS DE LOS PARTICIPANTES EN EL CURSO DE CINCO DÍAS SOBRE INTEGRIDAD EN EL SECTOR DE DEFENSA

- ➔ “Aunque ya tenía un plan, este curso me ha motivado e inspirado”
- ➔ “Deberíamos dar el ejemplo a la hora de combatir la corrupción y construir la integridad”
- ➔ “Este curso me ha llenado de ideas que yo mismo podré sugerir dentro de mi ministerio”
- ➔ “He obtenido mayores conocimientos que ahora podré aplicar de manera práctica en mi capacidad profesional”

### CURSO PREPARATORIO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA INTEGRIDAD

El *Curso Preparatorio para la Construcción de la Integridad*, un innovador curso de cinco días, ha sido desarrollado por TI (en colaboración con la Academia de Defensa del Reino Unido y con la OTAN) para educar a altos cargos y mandos, a nivel de coronel<sup>15</sup> o de jefe de departamento, acerca de los enfoques anticorrupción y la construcción de la integridad. La aplicación a este nivel es un buen punto de partida para la formación sobre integridad y la educación dentro de los ministerios, ya que los destinatarios tienen una influencia clave y aprecian los beneficios que aporta la construcción de la integridad. Ellos son también los catalizadores del cambio dentro de cualquier organización.

Este curso se ha impartido tanto en un contexto internacional (con la participación de más de 20 naciones), como nacional. En este último caso, tiene el fin de conformar un cuadro de cargos y mandos con conocimientos y compromiso dentro de los estamentos de defensa y seguridad de su país. Cualquier nación puede servirse de él, sin limitarse a los países de la OTAN. Gracias a su estructura modular, los países interesados pueden servirse tanto del curso completo, como de algunas de sus partes.

Es un curso absolutamente innovador que se actualiza de manera periódica y que puede adaptarse a los requisitos concretos de cualquier nación.

FIGURA 7: DESCRIPCIÓN DEL CURSO DE CONSTRUCCIÓN DE INTEGRIDAD

DÍA	ACTIVIDAD	ACTIVIDAD	ACTIVIDAD	ACTIVIDAD	LEGENDA
DÍA 1	DISCURSO DE APERTURA	PREPARACIÓN DEL TERRENO	LA CORRUPCIÓN EN MI PAÍS	EL ESTADO DE DERECHO	Presentación
DÍA 2	HERRAMIENTAS PARA CONTROLAR LA CORRUPCIÓN	CONDUCTA PERSONAL	CONDUCTA DE LOS MANDOS	CONDUCTA DE LOS MANDOS	Discusión
DÍA 3	GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA	IMPACTO DE LOS MEDIOS	EXPERIENCIA DEL MD POLACO	CONTRATACIÓN EN EL SECTOR DE DEFENSA	Ejercicio
DÍA 4	LA CORRUPCIÓN EN AFGANISTÁN	ESTADOS EN TRANSICIÓN	REFORMA DEL SECTOR DE DEFENSA EN BULGARIA		Estudio de caso
DÍA 5	CRIMEN ORGANIZADO	¿CÓMO HACERLE FRENTE?			

### CONTENIDO DEL CURSO

El *Curso Preparatorio para la Construcción de la Integridad* (ver descripción anterior) consiste en una mezcla de presentaciones, estudios de casos y ejercicios, y tiene el objetivo de reforzar los cimientos de liderazgo, integridad, buena gobernabilidad y gestión dentro de los sectores de defensa y seguridad, compartiendo experiencias, desafíos y buenas prácticas entre naciones. Éste presenta abiertamente la materia de la corrupción y permite su discusión. Además, desarrolla y mejora los conocimientos y la comprensión acerca de:

- la transparencia y la buena gobernabilidad
- el refuerzo de la integridad y la reducción de la corrupción
- la inclusión de estrategias de integridad y reducción de la corrupción en la labor de gestión, especialmente en contratación y operaciones
- el contacto con la población y la sociedad civil para reforzar la integridad y reducir la corrupción.

Una de las claves del curso es la aportación de experiencia de otras naciones y organizaciones internacionales. Al presentar una gama diversa de ejemplos reales, así como conferenciantes invitados de alto nivel, el curso permite a sus participantes poner su situación en el contexto de otros países y personas en circunstancias similares, y aprender soluciones prácticas y factibles. Es por esto también que el curso se puede adaptar a cualquier región o a sus participantes y permite el establecimiento de redes sociales.

El curso obtiene dos resultados: impartir educación contra la corrupción (con ideas y con mecanismos) en los sectores de defensa y seguridad, y demostrar la importancia del liderazgo al dar a sus participantes la seguridad de que pueden hacer realidad el cambio institucional.

Se invita a las naciones interesadas en participar en la versión internacional de este curso, o en averiguar cómo adaptarlo para su uso en el contexto de su nación, a que se pongan en contacto con el equipo de Defensa y Seguridad de TI.

## 8. REFUERZO DE CÓDIGOS DE CONDUCTA, VALORES Y COMPORTAMIENTOS

Orientación para promover un comportamiento positivo y estudios recientes acerca de prácticas buenas y malas en varios países

Los buenos programas de reformas refuerzan los comportamientos positivos y los controles. Es un error que los programas anticorrupción se centren únicamente en abordar comportamientos malos o ilegales: también tienen que acentuar lo positivo. En el caso de los sectores de defensa y seguridad, esto implica reforzar los valores y códigos de conducta mediante los cuales se rigen los cargos, mandos y miembros de las fuerzas armadas.

Los regímenes de integridad más efectivos son aquellos que ubican la toma de decisiones individual dentro de un marco ético bien definido. Dicho marco debe diseñarse de forma que ofrezca orientación clara en cuanto a lo que se considera comportamiento aceptable. Las declaraciones de requisitos éticos aumentan la confianza pública en los cargos de defensa y seguridad y mandos militares, principalmente porque definen la conducta que se espera de ellos sin ambigüedades.

Unas directrices claras acerca de lo que es ético y lo que no es aceptable aportan sentido y claridad en áreas que suelen plantear dilemas difíciles a las personas. La promoción de un espíritu ético sólido en una organización reduce los casos de violación de leyes de corrupción y permite una detección más fácil de los comportamientos inaceptables.

TI ha reunido a un amplio repertorio de países para revisar las normas y prácticas vigentes de conducta ética en los negocios para los cargos y mandos de defensa. En el primer estudio, realizado en 2008-2009, participaron 32 naciones.<sup>16</sup> En el segundo estudio (más detallado), realizado en 2010, participaron 12: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Croacia, Dinamarca, España, Kenia, Lituania, Noruega, Suecia y Ucrania.<sup>17</sup> Los resultados muestran varios ejemplos de buenas prácticas, y además sugieren que hay mucho campo de acción para las mejoras, sobre todo en

cuanto a formación e integración de valores. Todos los gobiernos que participaron en el estudio tenían un marco legal regulatorio del comportamiento en los negocios, compuesto de una serie de estatutos, actas funcionariales y códigos disciplinarios y penales. Lo que faltaba en muchos de estos países eran las herramientas necesarias para explicar a los mandos estas bases legales. Los reglamentos tendían a estar fragmentados entre múltiples documentos, en lugar de reunirse en un código de conducta unificado. Los programas de formación y diseminación eran generalmente mediocres, y en muchos casos los reglamentos de las áreas clave para el riesgo de corrupción eran endeble.

Aún más, el establecimiento de normas éticas y de conducta en los negocios envía un claro mensaje acerca de la seriedad con la que el estamento de defensa aborda la corrupción y la construcción de la integridad.

### ¿QUÉ ASPECTO TIENE UNA BUENA NORMATIVA?

Un programa de conducta en los negocios es más efectivo cuando encarna los valores y las normas éticas que reflejan las expectativas de una sociedad respecto a su estamento de defensa. Para desarrollar un programa ético, hacen falta consultas públicas generalizadas, lo que hace que una plantilla estricta de reglamentos internos resulte inapropiada.

Un código único de conducta para todo el personal, de acceso fácil, bien enraizado en la ética y los valores, de lectura atractiva, con un diseño y gráfica sencillos, y una redacción accesible (no legalista).

Orientación clara acerca de la rendición de cuentas, incluyendo quién es responsable del programa ético, cómo comunicar sospechas de corrupción, y dónde encontrar más indicaciones sobre los asuntos que se tratan.

Reglamentos acerca de sobornos, gratificaciones, obsequios y hospitalidad, conflictos de intereses, y actividades post-separación (cuando alguien abandona la organización) – a ser posible, con estudios de casos.

Formación ética frecuente y cursos de repaso para contextualizar los reglamentos en situaciones de la vida real.

Actualizaciones periódicas del código y de su programa de implantación.

*Un buen ejemplo disponible al público en internet es el del Ministerio de Defensa de Australia (ver bibliografía).*

## DECLARACIONES DE BIENES Y ACTIVOS

Las declaraciones de bienes y activos por parte de quienes ocupan los cargos públicos son potentes herramientas anticorrupción, cuya utilidad es reconocida por cada vez más naciones. Son especialmente importantes para aquellos países cuyas instituciones no pueden contar con una cultura establecida y arraigada de integridad entre sus empleados, la cual les impondría revelar la información potencialmente comprometida sólo para mantener su honor. Además de revelar información que permite sacar a la luz el enriquecimiento ilícito, las declaraciones de activos aumentan la confianza de la población en los estamentos de defensa, mejoran los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas, y ayudan a prevenir los conflictos de intereses.<sup>18</sup>

Por ejemplo, los ministerios de defensa de Argentina, Croacia, Kenia y Lituania exigen que su personal incluya información sobre todos sus activos e ingresos en sus declaraciones sobre conflictos de intereses. Los resultados se transmiten a las comisiones éticas, junto con el resto de documentos declarativos, y/o se ponen a disposición del público.

El régimen de Argentina es especialmente riguroso: se exige a los oficiales que envíen una declaración jurada sobre conflictos de intereses durante los 30 días posteriores a la fecha de inicio de sus funciones. Después deben actualizarla cada año y reenviarla como declaración final durante los 30 días anteriores a la fecha de conclusión de sus funciones. El sistema define los plazos específicos de declaración, y cuenta con mecanismos penales contra los incumplimientos. El Ministerio de Defensa Nacional de Polonia también ha implantado políticas de declaración de activos para mandos y altos cargos.

Los sistemas varían entre países, pero hay ciertas

características generales que hacen efectivas las declaraciones de activos y bienes:<sup>19</sup>

- **Fin de la declaración:** ¿Combatir el enriquecimiento corrupto, prevenir conflictos de intereses, o ambos? Los objetivos determinarán los requisitos. Para combatir el enriquecimiento corrupto, suele servir de ayuda el establecimiento, dentro del sistema, de un grupo independiente con poderes de investigación.
- **Disponibilidad pública de la información:** La línea entre el derecho del público a la información y el derecho de un cargo a su privacidad puede ser muy fina, especialmente cuando las declaraciones de activos y bienes incluyen al cónyuge. El enfoque que se usa en Argentina es la creación de una distinción entre las categorías de información que ha de declararse, la cual aparentemente sirve para mitigar la mayoría de las preocupaciones de esta naturaleza.

- **Verificación:** Para que las declaraciones de activos sean efectivas, se aconseja su verificación independiente por parte de personal bien calificado e imparcial. Un sistema de indicadores de alerta, o llamados de atención, así como unos medios de comunicación activos, pueden ser de gran utilidad para los oficiales responsables de la evaluación.
- **Sanciones:** Sanciones apropiadas pueden servir como un medio de disuasión potente y deben implantarse, por ejemplo, para casos de declaraciones falsas. Pueden variar desde lo administrativo (reprimenda, relegación, suspensión, despido) hasta lo penal.
- **Anclaje:** el requisito de declaración de activos y bienes debe estar anclado en un código de conducta sólido (ver el apartado posterior de este capítulo sobre conducta en los negocios).

### CUADRO 8: DENUNCIA: DAR LA ALARMA DE FORMA SEGURA

Los gobiernos, las organizaciones internacionales, las empresas y la sociedad civil reconocen cada vez más la importancia de las denuncias como unas poderosas herramientas para la prevención de la corrupción. Muchos estamentos de defensa hacen énfasis en el hecho de que los oficiales tienen un imperativo ético de comunicar sus sospechas de corrupción, pero hay pocos ministerios que dispongan de canales concretos, anónimos y seguros para la denuncia.

El Plan de Denuncias en el Sector de Defensa de Australia es específico e incluye una línea 24 horas para los empleados.<sup>20</sup> Los oficiales también pueden reunirse personalmente con el investigador o comunicar sus preocupaciones en la intranet del ministerio. A los empleados se les entrega un folleto con una detallada explicación acerca de cómo servirse del plan, con respuestas para preguntas sobre protección de la identidad o procedimientos de investigación, entre otras.

En Argentina, el personal puede comunicar sus sospechas de corrupción mediante un sistema anónimo en línea que tiene gran visibilidad en la página de inicio del sitio web. Las denuncias comunicadas a través de este sistema se canalizan directamente al ministro de defensa.<sup>21</sup> Aunque no existe legislación específica para la protección de los denunciantes, el ministerio trata de asegurar la máxima protección en cada caso.

### EDUCACIÓN EN VALORES Y NORMAS PARA PERSONAL SUPERIOR

Se recomienda un enfoque coordinado para la educación en materia ética, el cual, partiendo de lo fundamental, debe inculcarse en el personal durante su formación básica y desarrollarse posteriormente a lo largo de sus carreras. Debe incluir cursos de promoción, cursos de personal e incorporación de estudios de casos y dilemas éticos en todos los aspectos de la formación práctica.

Para el personal superior, la educación sobre construcción de la integridad debería impartirse mediante un módulo dedicado exclusivamente a este asunto. Puede ser un curso independiente para personal que haya alcanzado un rango determinado (generalmente el grado de coronel), o abordarse en profundidad dentro de un curso de personal.

#### CUADRO 9: CONSTRUCCIÓN DE UN TALLER DE EDUCACIÓN SOBRE LA INTEGRIDAD EN UCRANIA

Este taller celebrado en Kiev contó con la asistencia de personal superior de las academias clave de los servicios de defensa y seguridad, incluyendo el Servicio de Seguridad, el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior y la Guardia Fronteriza, y examinó las mejores maneras de estandarizar los módulos de educación sobre la integridad. Su objetivo era asegurar que el personal de las instituciones de defensa y seguridad con el mismo rango o nivel, o con papeles similares, recibieran el mismo estándar de formación y educación sobre la integridad.

Los participantes acordaron crear un grupo de trabajo permanente de “Construcción de la Integridad” con vistas a asegurar un programa de educación sobre la integridad en el sector de defensa sólido y coherente. El grupo de trabajo incluye a personal de todas las instituciones pertinentes y llevará a cabo una revisión del estado actual de la educación contra la corrupción en cada una de ellas, incluyendo la relativa a los mecanismos de prevención de la corrupción y a procesamientos. El resultado final será la creación de un currículum nacional de construcción de la integridad, así como de material educativo para su uso en todas las instituciones de defensa y seguridad.

#### CUADRO 10: ARGENTINA: DECLARACIONES DE ACTIVOS Y BIENES, EDUCACIÓN SOBRE CONTRATACIÓN

##### DECLARACIONES DE ACTIVOS Y BIENES

A los oficiales de Argentina se les exige que presenten una declaración total de activos y bienes. La información contenida en esta declaración se divide en dos categorías: pública y confidencial.

La información pública incluye una lista completa de los activos pertenecientes al oficial, su cónyuge e hijos menores de edad. Entre los activos concretos que deben detallarse se incluyen: bienes inmuebles, propiedades particulares, capital invertido en valores y acciones, préstamos e hipotecas, salarios e ingresos/gastos anuales derivados de prácticas privadas, alquileres o seguridad social. El oficial también debe declarar la procedencia de su dinero y activos, así como la fecha de cada una de sus compras.

Esta declaración de activos y bienes es accesible a cualquier ciudadano interesado que rellene un formulario para exponer el motivo de su solicitud.

La información confidencial de la declaración contiene todas las cuentas bancarias pertenecientes al oficial, los números de sus tarjetas de crédito, sus cajas de seguridad y la ubicación exacta de sus propiedades y tierras. Sólo las autoridades judiciales y los abogados querellantes tienen acceso a esta información..

##### EDUCACIÓN SOBRE CONTRATACIÓN

Por iniciativa de la Dirección de Transparencia Institucional del Ministerio de Defensa de Argentina (DTI), y como parte esencial de su política de transparencia, la Oficina Anticorrupción impartió varios cursos sobre transparencia en la contratación en el ejército a aquellos mandos responsables de la misma. Se formó a los mandos en políticas de transparencia y en la lucha contra la corrupción. Dicho curso, que la DTI ofreció a TI para su consideración, hacía una reflexión acerca de los aspectos criminales de la corrupción y de las diferentes maneras de cumplir con las políticas de transparencia durante los procedimientos de contratación. Se entregará una versión actualizada a todos los mandos de las fuerzas armadas responsables de contratos y adquisiciones.

## 9. ALISTANDO A LOS CONTRATISTAS DE DEFENSA

Durante los últimos cinco años, la industria de defensa ha venido teniendo mayor voluntad de participación en las reformas contra la corrupción; los gobiernos podrían servirse de esta voluntad para acelerar sus propias reformas

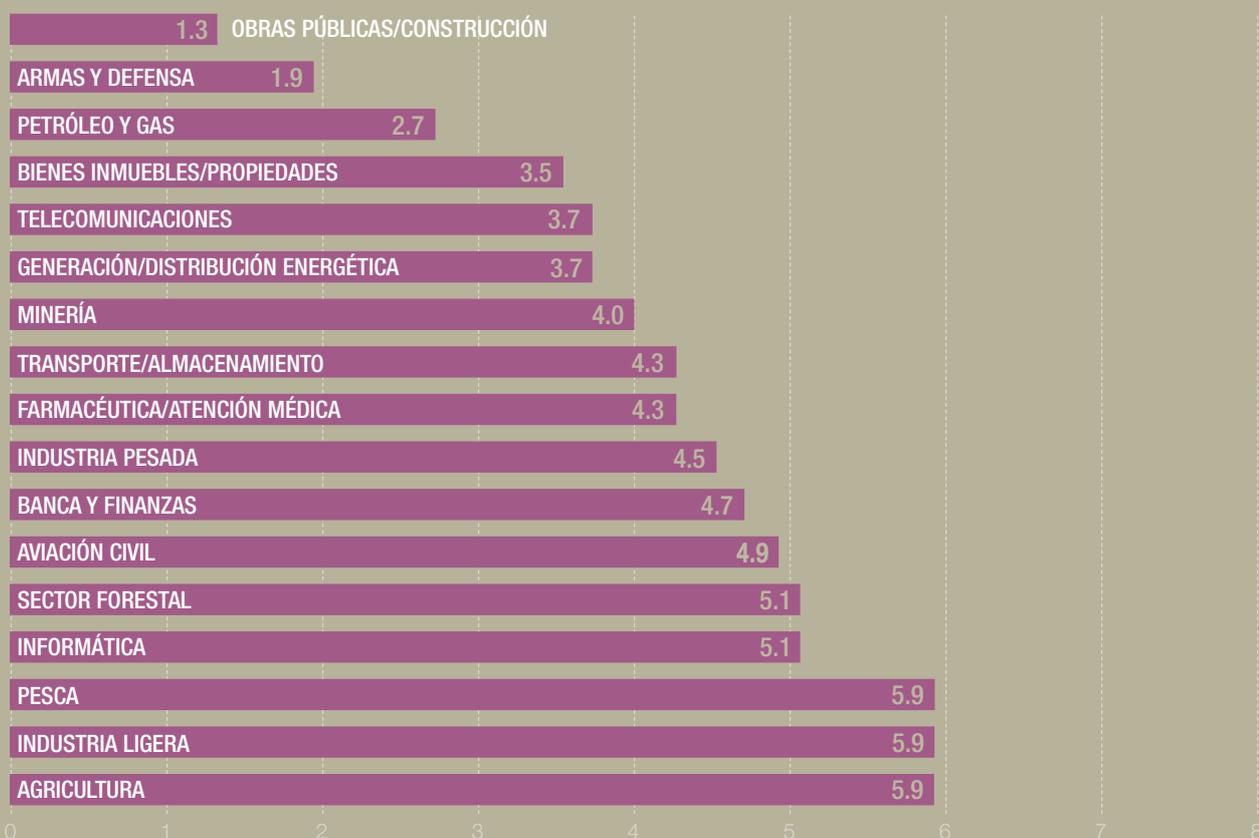
En este capítulo se ilustran las contribuciones que gobiernos y empresas realizan unos a otros en materia de integridad en el sector de defensa. Los gobiernos pueden hacerlo mediante el respaldo al entorno de negocios apropiado, y la demanda de un alto estándar de integridad a las empresas con las que hagan negocios, por ejemplo, procesando y excluyendo a quienes incurran en comportamientos corruptos. Las empresas pueden elevar su estándar mejorando sus programas de cumplimiento (compliance) y también mediante la acción colectiva, de manera que demuestren que desean realizar sus operaciones en un entorno libre de sobornos.

Hay varios índices que sugieren que el sector internacional de defensa es uno de los más propensos a la corrupción a nivel mundial. Uno de ellos es el *Índice de Fuentes de Sobornos* de TI. En 2002, éste clasificó

al sector industrial de Armas y Defensa en segundo lugar en cuanto a niveles de corrupción.

Control Risks publicó en 2006 una encuesta de empresas internacionales en la que un tercio de los participantes pertenecientes al sector de defensa tenían la impresión de haber perdido un contrato durante el año anterior por culpa de sobornos de la competencia, y aludían a ello como el principal motivo para no participar en procesos concursables (Figura 9). El resultado de todo esto es que las empresas de defensa evitan aquellos países que consideraran de alto riesgo, y mencionan la corrupción como su principal motivo para ello. Esto demuestra el interés que tiene la industria de defensa en enfrentarse al problema, y da a los ministerios de defensa la oportunidad de colaborar con las empresas.

FIGURA 8: ÍNDICE DE FUENTES DE SOBORNOS DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, 2002



Las puntuaciones son una media de todas las respuestas, basada en una gradación de 0 a 10, donde 0 representa niveles muy altos de corrupción y 10 representa un nivel nulo de percepción de corrupción.

## COLABORACIÓN CON LAS EMPRESAS DE DEFENSA

Una vez que un estamento de defensa tiene la voluntad y conocimientos necesarios para hacer frente a la corrupción, y ha establecido las políticas adecuadas, su personal tiene que construir alianzas para controlar la corrupción en todo el sector. Estas relaciones son cruciales para poner al descubierto aquellas áreas en las que la corrupción tiene lugar convencionalmente de forma discreta.

Los programas anticorrupción no podrán ser efectivos si se diseñan e implantan sin contar con la comunidad de contratistas. Una colaboración activa entre las instituciones de defensa gubernamentales y la industria de defensa puede ayudar a paliar la corrupción en el sector de defensa. Todas las partes pueden aportar cooperación y estímulo mutuos a la hora de aplicar medidas de construcción de la integridad, y además pueden negarse a negociar con aquellas entidades que se perciban como corruptas, sean empresas o agencias de contratación gubernamentales. Una de las principales preocupaciones de los estamentos de defensa es cómo atraer a proveedores de alta calidad. Las empresas transparentes evitarán los entornos de corrupción endémica, y aplicarán estrictos controles para minimizar la posibilidad de que la corrupción tenga origen en sus organizaciones o agentes. Esto puede resultar esencial para la reforma ministerial.

## COLABORACIÓN ENTRE CONTRATISTAS DE DEFENSA

Hay mucho campo de acción para el sector privado en cualquiera de las etapas del programa de construcción de la integridad y reducción de los riesgos de corrupción. Las empresas pueden enviar a los gobiernos claras señales en el sentido de que no participarán en prácticas de soborno o de corrupción, ejerciendo así una influencia positiva sobre las organizaciones y sus cargos. En sectores como el de la extracción mineral, el agua, la banca y la construcción, el papel del sector privado a la hora de elevar los estándares viene siendo crucial. Para que las empresas puedan elevar los estándares de los estamentos de defensa, también han de elevar los suyos propios. Una manera de hacerlo es mediante la conformación de un foro anticorrupción y el establecimiento de un código normativo.

Por ejemplo, la industria de defensa europea se ha puesto de acuerdo en materia de corrupción, bajo la coordinación de las Asociaciones Aeroespaciales y de Defensa de Europa. Tras una serie de reuniones de las principales empresas de defensa, mediadas por TI, las Asociaciones conformaron un grupo para desarrollar un conjunto de Normas Comunes de la Industria (CIS por sus siglas en inglés) para ser seguidas por parte de las asociaciones y empresas participantes.

FIGURA 9: MOTIVOS DE LAS EMPRESAS PARA NO PARTICIPAR EN CONCURSOS, 2006 (CONTROL RISKS)



Las Normas Comunes de la Industria que se publicaron en 2008 cubren:

1. Obediencia de leyes y reglamentos
2. Aplicación a las entidades, agentes y consultores principales
3. Prohibición de las prácticas corruptas
4. Obsequios y hospitalidad
5. Donaciones y contribuciones políticas
6. Agentes, consultores e intermediarios: diligencia debida, disposiciones legales, pagos, auditoría/verificación, etc...
7. Programas de integridad
8. Sanciones

Desde que las CIS se desarrollaron en 2007, las asociaciones nacionales de Francia y Reino Unido han estado participando en esfuerzos para organizar foros anticorrupción nacionales que las implanten. También existe un foro estadounidense mucho más grande, la "Iniciativa de la Industria de Defensa" (DII por sus siglas en inglés, ver el cuadro 12 en la página siguiente). Además, la Sociedad de Empresas Aeroespaciales Británicas y la Asociación de Fabricantes de Defensa del Reino Unido han publicado un breve manual con orientación para implantar las CIS.<sup>22</sup>

Acciones similares han sido realizadas por otros sectores de la industria (Cuadro 11).

Otro tipo de cooperación dentro de la industria de defensa sería la puesta en común de buenas prácticas. Por ejemplo, en los Estados Unidos, tras una sonada serie de problemas de conducta ética de varios contratistas de defensa de envergadura, se estableció en 1986 la Iniciativa de la Industria de Defensa por la Conducta y la Ética en los Negocios (DII) para crear un espíritu común de ética e integridad en todo el sector de defensa de EE. UU. (ver cuadro 12). DII organiza un foro anual de buenas prácticas y ofrece abundante formación y orientación ética y de conducta en los negocios a sus miembros. Para obtener más información, visite [www.dii.org](http://www.dii.org).

### CUADRO 11: EJEMPLOS DE ACCIÓN COLECTIVA EXITOSA EN VARIOS SECTORES

#### PETRÓLEO, GAS Y MINERÍA

La Iniciativa por la Transparencia en el Sector de la Extracción (EITI por sus siglas en inglés) es una coalición de partes interesadas compuesta por sociedad civil, gobiernos, industria, inversionistas y organizaciones internacionales, que crea una normativa global para que las empresas y los gobiernos revelen los pagos y recibos en el sector de la extracción. Establecida en 2002, EITI surgió de la toma de conciencia de la “maldición de los recursos naturales”, esto es, la paradoja de que los países ricos en recursos naturales tiendan a tener altos niveles de pobreza, corrupción y conflictividad, alimentados por la competencia en la obtención de riquezas. Muchos de estos problemas resultan de una mala acción de gobierno. El objetivo de EITI es el refuerzo de la gobernabilidad en los países participantes mediante la mejora de la transparencia y la rendición de cuentas en el sector de la extracción. Tanto gobiernos como empresas de recursos naturales están participando activamente.

Para obtener más información, visite [www.eiti.org](http://www.eiti.org)

## SANCIONES A EMPRESAS

Los esfuerzos encaminados a crear confianza entre los sectores público y privado necesitan, en última instancia, el recurso a las sanciones para casos de infracción de reglamentos y legislación anticorrupción. Los estamentos de defensa adquieren ante aquellas empresas que acatan las normas éticas la obligación de actuar contra quienes no mantienen los mismos estándares. Se debe dar alta prioridad al procesamiento mediante el sistema de justicia criminal de aquellas empresas que ponen empeño en la obtención de ventajas por medios corruptos. El estamento de defensa puede reforzar los incentivos de rechazo de la corrupción mediante el establecimiento de procedimientos de exclusión para aquellas compañías que sean culpables de prácticas corruptas, ya sea mediante una petición judicial o mediante un juicio. El cuadro 13 describe el uso de la exclusión en el contexto amplio del reglamento de las empresas de defensa en los EE. UU.

## GOBIERNOS

Quienes están en la cúpula de los estamentos de defensa y seguridad juegan un papel importante en incorporar a los contratistas, nacionales e internacionales, al plan de reforma. Dicho papel puede incluir algunas de las siguientes acciones, si no todas ellas:

- reunirse con los contratistas, tratándolos como una sola entidad, y estimularlos a desarrollar una iniciativa conjunta de industria
- reunirse de manera regular con las entidades industriales para discutir acerca de los progresos
- hacer hincapié ante las empresas internacionales sobre sus obligaciones según las CIS, así como las estrictas expectativas gubernamentales de adherencia a dichas normas
- hablar con frecuencia en los eventos de la industria y similares acerca de la importancia de tener altos estándares de comportamiento por parte de los contratistas de defensa
- Realizar una revisión detallada de los casos en los que los gobiernos tengan que poner freno a sus propias prácticas para permitir una mejor reforma de la industria.

#### CUADRO 12: INICIATIVA DE LA INDUSTRIA DE DEFENSA POR LA CONDUCTA Y LA ÉTICA EN LOS NEGOCIOS

En los Estados Unidos, tras una sonada serie de problemas de conducta ética de varios contratistas de defensa de envergadura, se estableció en 1986 la Iniciativa de la Industria de Defensa por la Conducta y la Ética en los Negocios (DII por sus siglas en inglés) para crear un espíritu común de ética e integridad en todo el sector de defensa. DII sirve de apoyo al marco legal federal de EE. UU. mediante el establecimiento de seis principios de organización para empresas y asociaciones. Estos son los principios en su forma actual:

1. Cada signatario contará con un código escrito de conducta en los negocios y se adherirá al mismo. Dicho código establecerá los altos valores éticos que se esperan de todos los integrantes de la organización signataria.
2. Cada signatario impartirá formación a todos los integrantes de su organización acerca de su responsabilidad personal en virtud del código.
3. Los signatarios estimularán la comunicación interna de las violaciones del código, mediante la promesa de no tomar represalias contra los comunicantes.
4. Los signatarios estarán obligados a autogobernarse mediante la implantación de controles de vigilancia del cumplimiento de las leyes federales de contratación, y mediante la adopción de procedimientos de declaración voluntaria de las violaciones de dichas leyes a las autoridades apropiadas.
5. Todos los signatarios serán responsables de compartir unos con otros sus buenas prácticas de implantación de los principios DII; todos los signatarios participarán en un foro anual de buenas prácticas.
6. Todos los signatarios serán susceptibles de rendición pública de cuentas.

*Para obtener más información, visite [www.dii.org](http://www.dii.org)*

#### CUADRO 13: PROCEDIMIENTO DE EXCLUSIÓN DE LA FUERZA AÉREA ESTADOUNIDENSE

La Fuerza Aérea estadounidense tiene mucha experiencia en el trato con contratistas de defensa y ha desarrollado una estructura mediante la cual se puede usar la legislación federal para penar y disuadir la corrupción, así como estimular el cumplimiento y la conducta ética.

Las agencias estadounidenses cuentan con oficiales que tienen el papel de excluir o suspender a aquellos contratistas que contravengan las reglas de conducta aceptable. Éstos mantienen actualizado un sitio web público con todas las empresas excluidas, y se exige a los responsables de contratación que lo comprueben antes de conceder nuevos contratos. Cuando una agencia toma la decisión de excluir o suspender a una persona o empresa, ésta no podrá ser seleccionada en ningún contrato nuevo de ninguna de las agencias del gobierno federal estadounidense.

Empresas e individuos pueden ser sujetos a exclusión si participan en cualquier delito relativo a la honestidad empresarial, incluyendo el fraude y la corrupción. La posibilidad de exclusión actúa como fuerte incentivo para no participar en dichas actividades. La exclusión también se puede emplear en aquellos casos en que alguna de las partes no cumpla correctamente con los términos de un contrato, así como por cualquier otra causa grave, a discrecionalidad del responsable de exclusiones.

El responsable de exclusiones de la Fuerza Aérea estadounidense también supervisa la investigación y el procesamiento, por parte del Gobierno, de aquellos contratistas de la Fuerza Aérea en los que haya recaído la sospecha de fraude en la contratación. La base legal de muchas de estas acciones es la Ley de Afirmaciones Falsas (31 U.S.C. §3729-3733). Esta ley actúa de incentivo para que las personas sin afiliación gubernamental utilicen la vía judicial contra los contratistas federales, al concederles una parte de los daños que se recuperen. Los EE. UU. también exigen la revelación de faltas de conducta por parte del sector industrial e imponen la sanción de exclusión en caso de incumplimiento.

Las directrices sobre sentencias de EE. UU. ofrecen a las empresas del país incentivos para una conducta ética sólida, lo cual permite que se tenga en cuenta la solidez del programa de cumplimiento de una empresa durante el proceso de sentencia, si hubiera sido condenada por mala conducta. Las penas por actos indebidos son, pues, proporcionales a la extensión de las acciones de prevención de la mala conducta por parte de la empresa. La Fuerza Aérea estadounidense también tiende a favorecer la contratación de empresas con una buena reputación ética.<sup>23</sup>

## 10. INVOLUCRANDO A LA SOCIEDAD CIVIL

Los estamentos de defensa y seguridad suelen estar demasiado centrados en sus asuntos internos: la reforma disfrutará de mayor éxito y credibilidad si participa la sociedad civil

Las organizaciones de la sociedad civil pueden realizar una importante contribución a la lucha contra la corrupción en los sectores de defensa y seguridad. Pueden llevar a cabo **revisiones independientes**, las cuales pueden ayudar al estamento de defensa a evaluar sus propios progresos y dar credibilidad a sus reformas. También pueden promover la introducción de **mecanismos de monitoreo**, con los que se establezcan procesos más claros y transparentes, aumentando así la confianza en los estamentos de defensa y seguridad. También pueden contribuir al **debate público** y posterior seguimiento.

Dado que los miembros de la sociedad civil no suelen participar en los partidos políticos, y pueden por tanto considerarse actores neutrales, independientes del gobierno, brindarles la oportunidad de participar demuestra apertura y da credibilidad a los gobiernos. El papel de la sociedad civil es vital, no sólo en las democracias establecidas, sino también en estados que hayan salido de un conflicto, de un sistema autoritario, o que estén en transición. Sus conocimientos y experiencia pueden ayudar directamente a las instituciones de defensa y seguridad a identificar los riesgos de corrupción, diseñar y establecer medidas para prevenirlos, y supervisar el éxito de las mismas.

Si bien una buena parte del presente Manual trata sobre la participación de la sociedad civil en los sectores de defensa y seguridad, en este capítulo se considera concretamente esta participación como parte de una estrategia amplia a largo plazo por parte de estos sectores.

### COLABORACIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL

La cooperación entre la sociedad civil y el estamento de defensa tiene el objetivo de crear fuerzas armadas más poderosas y efectivas, bajo supervisión civil, y que respondan ante el pueblo al que sirven. Las organizaciones de la sociedad civil pueden articular puntos de vista que de otra forma no se escucharían dentro del estamento de defensa, aportando un crucial eslabón perdido entre fuerzas armadas y sociedad.

Recomendamos que se desarrollen procedimientos que tengan por norma las consultas con la sociedad civil. A continuación se describen las áreas en las que esto puede ser de utilidad.

#### Formulación de políticas

La sociedad civil puede contribuir a la creación de políticas, ayudando a articular las opiniones de los ciudadanos acerca de la política de defensa. Se puede hacer a nivel de parlamento (mediante la entrega de propuestas a un comité de defensa o la presión a sus miembros) o a través de consultas propuestas directamente por el estamento de defensa. Al contribuir al proceso de creación de políticas, las organizaciones no gubernamentales pueden exigir que se apliquen unos estándares de integridad y transparencia más elevados en el estamento de defensa.

#### Transparencia presupuestaria

Es importante reforzar la confianza del público en la integridad de los sectores de defensa y seguridad. Una de las mejores maneras de hacerlo es ser claro respecto a presupuestos, finanzas e ingresos. Muchos gobiernos lo han hecho de manera explícita, como parte de sus reformas para la creación de confianza.

#### Contratación

Ésta es un área fundamental de participación de la sociedad civil, por ejemplo, mediante el uso de observadores independientes (esto se trata con detalle en los capítulos 15 y 16). Además, el ministerio de defensa puede organizar mesas redondas sobre temas específicos de defensa y seguridad, lo cual es una forma muy efectiva de juntar a las partes interesadas para que se conozcan unos a otros y compartan información en un entorno dinámico e informal. En las mesas redondas se puede poner en contacto un repertorio más amplio de actores internos y externos, como los ministerios de finanzas, las empresas de defensa, la sociedad civil y los medios.

FIGURA 10: PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA CONTRATACIÓN DE DEFENSA



### PARTICIPACIÓN PÚBLICA

Una participación activa de la sociedad civil refuerza directamente la confianza de la población. Si se estimula a que los altos mandos y cargos establezcan relaciones entre sus organizaciones y el mundo exterior, que estén sólidamente asentadas en las necesidades y expectativas de la sociedad, aumentará la fe pública en el estamento de defensa. Esto permitirá que éste lleve a cabo su misión de manera más efectiva, a la vez que aumenta su legitimidad.

### INTEGRACIÓN CON EL PROCESO DE REFORMAS

La participación de la sociedad civil debe adoptarse al principio del proceso de reformas, especialmente en lo relativo a desarrollo de estrategias, y debe convertirse en una parte normal de los procedimientos del estamento de defensa. Esto podría conllevar cambios sustanciales en la manera en que el ministerio de defensa lleva sus asuntos, creando la necesidad de aplicar técnicas de gestión del cambio para poder superar la resistencia interna e inculcar en el personal confianza en el nuevo sistema.

### CÓMO PUEDEN INTERACTUAR LA SOCIEDAD CIVIL Y LOS ESTAMENTOS DE DEFENSA

Hay muchos puntos de entrada potenciales para la sociedad civil. Un ministerio de defensa podría designar a un representante de la sociedad civil como director anticorrupción, a ser posible alguien con experiencia en materia de defensa o que disfrute de respeto y credibilidad por cualquier otro motivo. Por ejemplo, el Ministerio de Defensa Nacional de Polonia designó a uno de los miembros del consejo de la sede de TI del país como director anticorrupción al comienzo del proceso de construcción de la integridad.

El acercamiento a la sociedad civil también puede ponerse en marcha con el desarrollo del plan de reformas resultantes de un proceso de autoevaluación de un ministerio (Capítulo 2). La participación en esta etapa permite a la sociedad civil realizar aportaciones a la política de reforma y desarrollar puntos de referencia para la medición de los progresos. Por otra parte, las organizaciones no gubernamentales pueden implicarse en consultas y audiencias parlamentarias para aportar recomendaciones y propuestas para los requisitos de reforma. La viabilidad de este enfoque depende de la fuerza que tengan la sociedad civil y los procedimientos parlamentarios.

La sociedad civil también puede colaborar directamente con la industria de defensa, estimulándola para que eleve sus estándares y creando oportunidades para que las empresas se involucren en una discusión franca sobre cómo hay que trabajar para construir un entorno empresarial de integridad.

#### CUADRO 14: TALLER DE LA ASEAN SOBRE COOPERACIÓN EN SEGURIDAD NO TRADICIONAL

En junio de 2010, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés) y varias organizaciones de la sociedad civil organizaron el segundo taller sobre cooperación en seguridad no tradicional. Este taller de dos días juntó a diferentes partes interesadas de la región para promover la confianza y el entendimiento mutuo entre las organizaciones no gubernamentales y las entidades militares. El taller se centró en la cooperación civil-militar durante las emergencias humanitarias, y en cómo la falta de coordinación y la desconfianza entre el ejército y la sociedad civil pueden crear una confusión que pone en peligro el éxito de las operaciones. Asistieron más de 170 participantes: fuerzas armadas, organizaciones especializadas de la sociedad civil, ministerios de defensa, de interior y de relaciones exteriores, entre otros.

# Operaciones

## LA NATURALEZA DE LAS OPERACIONES MILITARES HA CAMBIADO CONSIDERABLEMENTE EN LOS ÚLTIMOS 50 AÑOS

El escenario actual de operaciones engloba las intervenciones internacionales, las misiones de paz y la asistencia militar internacional en situaciones de conflicto armado interno. La corrupción se presenta en tres formas bastante diferentes a lo largo de este espectro:

- Como un problema central del entorno de operaciones, donde probablemente será tanto causa principal como consecuencia del conflicto
- Como un riesgo contra el que un contingente desplegado necesita estar preparado, tanto en misiones nacionales, como internacionales o de paz
- Como una prioridad durante el período de negociación posterior al conflicto y el subsiguiente esfuerzo de construcción del estado, cuando es necesario asegurar que la corrupción no se arraigue más profundamente.

### ESTA SECCIÓN INCLUYE:

- Cómo pueden los contingentes desplegados enfocar el problema de la corrupción como un factor crítico de éxito operativo, incluyendo orientación sobre doctrina y formación (Capítulo 11).
- Cómo puede considerarse que la corrupción, dentro del país en conflicto, es un problema central del entorno operativo, y cuál es su relevancia para las negociaciones de resolución del conflicto (Capítulo 12).
- Cómo reforzar la integridad de las contrataciones en el teatro de operaciones, especialmente con empresas nacionales (Capítulo 13).

## 11. CONSIDERACIONES ESTRATÉGICAS Y DE PLANIFICACIÓN PARA SITUACIONES DE CONFLICTO

La corrupción es un problema estratégico para el ejército en el transcurso de sus operaciones. Nuestro programa ofrece orientación sobre doctrina, educación y formación previa al despliegue.

Hasta hace poco tiempo, el estamento militar estaba conforme con concebir la corrupción como un problema sólo atingente a la gobernabilidad civil. Pero varias experiencias a lo largo del mundo, desde Afganistán hasta Bosnia y Colombia, han demostrado que el estamento militar necesita aplicar un enfoque activo a este asunto: mediante doctrina, educación y formación.

Estar preparado para lidiar con la corrupción en todos los aspectos de la operación aumentará las posibilidades de éxito de la misión. En este capítulo se examina cómo pueden incorporarse los temas de corrupción a la doctrina operativa, la planificación y análisis de misiones, y la educación y formación previas al despliegue. El examen de escenarios específicos de teatros de combate aporta lecciones y ejemplos de buenas prácticas, que pueden usarse para ampliar la doctrina y la formación, y así asegurar que el personal tenga los medios para enfrentarse por sí mismo a estos desafíos durante las operaciones. La doctrina también debe guiar al personal, especializaciones y estructuras del contingente, tomando nota del equilibrio necesario entre la dureza de las operaciones y la delicadeza de otras actividades diseñadas para ganar los corazones y las mentes de la población.

### DOCTRINA

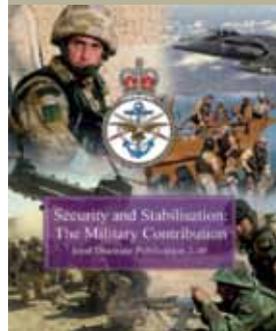
Entender la corrupción como un factor principal en el contexto de las operaciones es muy importante, y debe incorporarse dentro de la doctrina militar en los niveles estratégico, operativo y táctico.

Muchas naciones han iniciado la actualización de su doctrina militar, y los siguientes elementos principales constituyen una guía útil para ello:

- La corrupción y las actividades corruptas alimentan a la insurgencia al proporcionarle fondos
- En el entorno de operaciones, la corrupción ha de verse dentro del contexto cultural
- La corrupción dentro de las fuerzas de seguridad de la nación anfitriona suele ser una causa primaria de insatisfacción pública, y por lo tanto debe abordarse como parte de un programa exhaustivo de desarrollo de la fuerza de seguridad.

Por ejemplo, el ejército del Reino Unido ha actualizado su doctrina de estabilización para incluir estos asuntos – ver cuadro 15 a continuación.

CUADRO 15: DOCTRINA DE LAS FUERZAS ARMADAS BRITÁNICAS



El Reino Unido actualizó su doctrina sobre operaciones de estabilización en el año 2009, como resultado de la experiencia de sus fuerzas armadas en países como Afganistán, Bosnia y Sierra Leona, entre otros. En esta revisión, el problema de la corrupción se asentó con firmeza en el punto de mira de la doctrina militar, con las siguientes conclusiones:

- La corrupción es uno de los factores principales que contribuyen a la inestabilidad de un estado y a su declive económico.
- La corrupción institucionalizada afecta al funcionamiento del sector de seguridad, socava la gobernabilidad y fomenta el conflicto.
- La corrupción concede oportunidades propagandísticas a los adversarios, contribuyendo a mayores niveles de crimen e inestabilidad.
- La corrupción puede socavar fácilmente la estrategia de un comandante para la obtención de apoyo popular.
- El fomento de la capacidad y la legitimidad del gobierno anfitrión puede traer consigo la necesidad de ayudar a dicho gobierno a reducir la corrupción y a ser más abierto y transparente.<sup>24</sup>

### EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PREVIAS AL DESPLIEGUE

La formación y la educación son en su mayor parte el mecanismo principal para contrarrestar los riesgos de corrupción que puedan surgir durante el servicio operativo. Las siguientes sugerencias se han diseñado para ayudar en la creación de un paquete exhaustivo de educación y formación previas al despliegue:

- **Sesiones informativas:** que incluyan a conferenciantes externos pertenecientes a organizaciones anticorrupción, y que tengan lugar durante las semanas de estudio previas al despliegue.
- **Ejercicios:** desarrollar escenarios específicos del teatro de operaciones y dilemas sobre corrupción/éticos para su inclusión en los ejercicios previos al despliegue; deben tener en cuenta el contexto cultural, el nivel de tolerancia de la corrupción por parte de la población y los tipos de corrupción prevalentes en el teatro en cuestión. Se pueden incluir en todos los niveles de formación, desde aquellos ejercicios que enseñan a los soldados a tratar con mandos corruptos en los puntos de control, hasta casos en los que el comandante tenga que enfrentarse a la corrupción dentro de las estructuras locales de liderazgo.
- **Orientación:** publicar orientación específica y paquetes breves de formación para comandantes tácticos, especialmente aquellos que trabajan cara a la comunidad local/internacional, y los que se encargan de la contratación o de ser mentores.
- **Formación de rol:** impartir formación específica para el rol de responsable de la contratación operativa.

### TRAS EL DESPLIEGUE: PROCESO DE APRENDIZAJE DE LECCIONES

El proceso de aprendizaje de lecciones es una herramienta esencial para desarrollar los conocimientos

y la comprensión de los asuntos operativos específicos. En concreto, conlleva informes detallados por parte del personal militar recién desmovilizado a todos los niveles. Hay varias preguntas que pueden proporcionar información para el proceso de aprendizaje de una institución de defensa. El cuadro 16 presenta una lista de preguntas que se pueden plantear a las brigadas que vuelven de Afganistán. Estos informes no sólo pueden informar a las tropas que se vayan a desplegar de manera inminente en el mismo teatro de operaciones, sino también contribuir de forma más general a la educación, la formación y el desarrollo de una doctrina militar. La consideración de la corrupción como parte del proceso de lecciones es importante, dado su considerable impacto operativo, especialmente en las misiones de paz y estabilización.

#### CUADRO 16: AFGANISTÁN:

#### PREGUNTAS SOBRE CORRUPCIÓN POST-DESPLIEGUE

1. ¿Se ha discutido la corrupción en las *shuras*, o consejos de ancianos, y en las reuniones del comité relacionadas? Si se ha discutido, ¿qué clase de temas se han tratado?
2. Si había gente que hubiera comprado sus puestos, ¿estaba esto claro? ¿Quiénes eran? ¿Cuál fue el impacto?
3. ¿Cuáles eran los problemas principales de corrupción en las conversaciones de la gente del lugar? ¿Qué importancia le daban al tema?
4. ¿Cuáles eran los problemas principales de corrupción, según la opinión de la brigada?
5. ¿Cuáles eran los principales productos con los que se comerciaba en el pueblo? ¿Tiene Ud. alguna idea acerca de qué es lo que determinaba su precio? ¿Se hablaba de corrupción en relación con estos productos?
6. ¿Mostraba su comandante de brigada interés en el tema? Si lo mostraba, ¿cuál era el efecto? Si no lo mostraba, ¿tuvo esto consecuencias adversas?
7. ¿Qué hizo Ud. para proteger sus propias necesidades de contratación? ¿Había mucho desvío de bienes/servicios por motivos de corrupción?
8. ¿Pudo Ud. o sus colegas observar problemas de corrupción durante sus patrullas (p. ej., junto con la Policía Nacional Afgana)? Si los vieron, ¿qué hicieron al respecto?
9. ¿Qué tipo de orientación o formación habría deseado recibir antes de su despliegue en el teatro de operaciones?
10. ¿Cuáles son las tres lecciones principales que ha aprendido?

## 12. LA CORRUPCIÓN Y LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

Los asuntos relacionados con el combate de la corrupción deben integrarse en todos los aspectos de seguridad, diplomáticos y económicos de un acuerdo post-conflicto, ya que la corrupción queda incrustada en las situaciones post-conflicto con demasiada frecuencia

Una vez que ha estallado un conflicto, pueden disminuir las perspectivas. Los esfuerzos internacionales de paz se suelen centrar más en los requisitos de las partes clave, que en el establecimiento de una hoja de ruta hacia la estabilidad y hacia un estado funcional. Bajo tales condiciones, la avaricia personal se convierte con facilidad en un factor a tener en cuenta por parte de ciertas personas prominentes, y la corrupción comienza a extenderse.

Un elemento crítico de la resolución del conflicto y/o de la fase inmediatamente posterior al conflicto es el papel del ejército. Algunos analistas sugieren que, a la hora de abordar la corrupción y el crimen organizado que se le asocia, las operaciones de paz deberían realizar una mayor variedad de funciones estatales, como la vigilancia de fronteras y la lucha contra el crimen, así como coordinación de otros actores, y de foco de formación de competencias a largo plazo.<sup>25</sup>

En estas circunstancias, los sectores de defensa y seguridad, la policía y el sistema judicial precisan de atención especial.<sup>26</sup> Esto no sólo por su papel clave en la creación de instituciones estatales sostenibles, sino también porque, en muchos casos, lo más probable es que tengan mejores recursos que las otras áreas gubernamentales. En Europa y en Asia, con el impulso de los requisitos de la Asociación para la Paz o de la pertenencia a la OTAN, entre otros ejemplos, algunos ministerios de defensa vienen marcando el camino hacia la reforma en el sector de seguridad, estableciendo un paradigma para otras áreas gubernamentales.<sup>27</sup> Enfrentarse a la corrupción en los sectores de defensa y seguridad es una de las maneras más efectivas de reforzar las expectativas de funcionalidad sostenible y estabilidad de una nación.

### CONSIDERACIONES PARA LA PLANIFICACIÓN DE LA ESTABILIZACIÓN A NIVEL ESTRATÉGICO

El marco anteriormente descrito contiene un poderoso argumento para un nuevo enfoque del proceso de resolución de conflictos. Una concepción más integral de los elementos necesarios para construir un estado con éxito, que incluya un enfoque exhaustivo contra la corrupción, puede servir de herramienta para la negociación a nivel diplomático y político. Éste permitirá que los negociadores obtengan mejores resultados a largo plazo en países emergentes de un conflicto, o eviten que éste estalle en los estados frágiles.

Para obtener efectos duraderos, las actividades operativas han de combinarse con esfuerzos sistemáticos de construcción del estado de derecho y la gobernabilidad, y de lucha contra la corrupción y el crimen organizado. Suele haber relaciones estrechas entre quienes deciden el reparto de poder en situaciones de pre y post-conflicto, el crimen organizado y los sectores de defensa y seguridad. Esto implica la necesidad de estrategias claras para evitar que los esfuerzos de construcción del estado se perciban como una consolidación de intereses poderosos que incluya la corrupción y el crimen organizado.

Sugerimos que los legisladores incluyan los problemas y las soluciones en materia de corrupción como factores en cada uno de los cuatro ejes principales de discusión post-conflicto, como se muestra en la Figura 11 a continuación:

FIGURA 11: LOS PRINCIPALES EJES DE TRANSICIÓN POST-CONFLICTO

MILITAR Y DE SEGURIDAD

DIPLOMÁTICO Y POLÍTICO

DE GOBERNABILIDAD

DE DESARROLLO ECONÓMICO

Si bien los planes de estabilización post-conflicto cubren todos estos ejes, la corrupción se suele considerar solamente como un problema de gobernabilidad, relacionado, por ejemplo, con el estado de derecho y el procesamiento de quienes rompen la ley. Creemos que esto es una grave equivocación: la estrategia relativa a la corrupción debe basarse en que ésta sea un elemento activo en cada sección del plan.

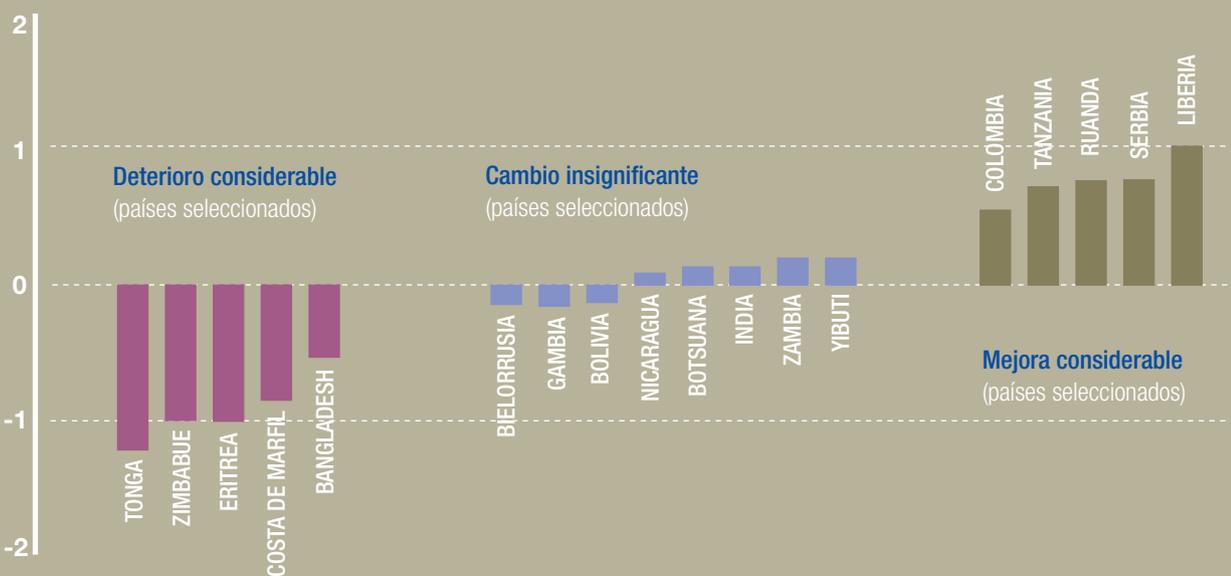
Los objetivos que se establezcan deben ser, por supuesto, realistas. Los avances contra la corrupción llevan muchos años. Con todo, no es descabellado pensar que Afganistán, por ejemplo, que en la actualidad está en el puesto 176 de 178 en el *Índice de Percepciones de Corrupción* (IPC) de TI, pudiera obtener en el plazo de cinco años una clasificación comparable a la de Pakistán (puesto 143), o igualarse a Nigeria o Mozambique (puestos 134 y 116 respectivamente). Afganistán habrá progresado de

forma excelente si alcanza los progresos obtenidos por Serbia (en la actualidad, en el puesto 78 del IPC), Ruanda (puesto 66) o Liberia (puesto 87) en los próximos 5-10 años.

A pesar de las enormes dificultades que se presentan durante y después de un conflicto, progresar en el control de la corrupción es posible para las naciones.

El diagrama que aparece a continuación, por ejemplo, muestra los datos del Banco Mundial acerca del control de la corrupción. Los cambios se han calculado según las diferencias en las estimaciones de los países entre 1998 y 2006. Durante este período, cuatro de los cinco países que han mostrado una significativa mejora son naciones que han estado recientemente en situación de conflicto: Colombia, Liberia, Ruanda y Serbia.<sup>28</sup>

FIGURA 12: CAMBIOS EN EL CONTROL DE LA CORRUPCIÓN EN UNA SELECCIÓN DE PAÍSES, 1998-2006 (INSTITUTO DEL BANCO MUNDIAL)



Fuente para los datos: 'Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006.'  
 Por D. Kaufmann, A. Kraay y Mastruzzi, junio de 2007 – [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org)

## PLANIFICACIÓN DE CAMPAÑA Y MISIÓN

El impacto de la corrupción es considerable en un entorno operativo. Esto hace que sea un factor crítico del análisis de la misión y del proceso de planificación a todos los niveles de mando.

El marco descrito en el Capítulo 1 puede servir de ayuda para comprender cuáles de los problemas de corrupción del entorno operativo van a afectar a la misión. El personal de inteligencia y evaluación puede desarrollar y añadir detalles al marco genérico, partiendo de los informes históricos y actuales.

Otra posibilidad es juntar al personal militar y civil de alto nivel del país en el que tengan lugar las operaciones para realizar el análisis. Con este enfoque se asegura que la corrupción sea considerada en el contexto cultural apropiado. La Figura 13, a continuación, muestra un marco de este tipo.

Con este diagnóstico se pueden identificar los riesgos de corrupción más relevantes para todos los niveles de la misión, de manera que se puedan aplicar los planes y mecanismos apropiados a nivel de formación, unidad y sub-unidad.

FIGURA 13: **DIAGNÓSTICO DE LA CORRUPCIÓN EN UNA SITUACIÓN DE CONFLICTO: UNA ILUSTRACIÓN RECIENTE (TI)**

ESTADO DE DERECHO/ GOBERNABILIDAD	SEGURIDAD	CONTRATOS	PEQUEÑOS SOBORNOS
Nombramientos de alto nivel corruptos; abuso de poder por parte de los mandos	Falta de transparencia en los gastos de seguridad	Contratos sin transparencia	Procesos del día a día excesivamente complicados; necesidad de sobornar
Ausencia de penas para altos mandos corruptos	Robo de salarios, p. ej., soldados/policía fantasmas	Incumplimiento/resultados de mala calidad, especialmente en construcción	Extorsión de dinero por parte de las milicias y en los puntos de control
Ausencia de meritocracia en el acceso a cargos públicos	Externalización de seguridad	Grupos en colusión que controlan la contratación	
Drogas y narcotraficantes dentro del gobierno	Falta de control sobre grupos armados	Múltiples capas de subcontratación	
Crimen organizado	Sobornos para la protección de convoyes	Uso mínimo de contratistas locales	
Falta de transparencia en el gasto	Venta de armas/equipamiento		
Falta de transparencia en los flujos de ayuda financiera	Controles fronterizos inadecuados		
Gestión corrupta de los activos de la nación, p. ej., minería, suelo, licencias			

■ Problema causado parcialmente por la comunidad internacional

## CUADRO 17: COMISIÓN ANTICORRUPCIÓN DE SIERRA LEONA

Si bien la guerra civil aún se extendió hasta el año 2002, la Comisión Anticorrupción de Sierra Leona se estableció mediante acta parlamentaria en el año 2000, debido al reconocimiento generalizado de que la corrupción era un factor clave de perpetuación del conflicto. Ésta tenía una estructura a tres niveles encaminada a contener la corrupción, que comprendía la prevención, la concienciación pública y las investigaciones. Sin embargo, las realidades de un entorno recién salido de un conflicto determinaron que, a pesar de intentar abarcar lo máximo posible, la Comisión se tuvo que enfrentar a la desconfianza pública, un mandato inadecuado, una financiación insuficiente y una estructura sin verdadera independencia política.

Para remediar esta situación y evitar que Sierra Leona volviera a caer en un conflicto armado, el gobierno se vio obligado a intensificar sus esfuerzos anticorrupción. La consecuencia fue la creación de la Estrategia Nacional Anticorrupción (NACS por sus siglas en inglés), con el objetivo de construir amplias coaliciones de partes interesadas para la lucha contra la corrupción, que ponía énfasis especial en una alianza activa con la sociedad civil y los medios.

Una característica importante era que también abogaba por un replanteamiento de la Ley Anticorrupción. La Ley Anticorrupción de 2008 resultante estableció una Comisión Anticorrupción independiente con la tarea de investigar, prevenir, procesar y castigar la corrupción, sin recurrir al fiscal general ni al ministro de justicia, como había sido antes el caso (erróneo). Sus competencias incluían a particulares e instituciones, tanto públicas como privadas. La política resultante contiene notables medidas de largo alcance.

## ORIENTACIÓN PARA LAS OPERACIONES DE PAZ

TI ofrece orientación sobre cómo abordar el riesgo de corrupción para su uso por parte de las misiones de la ONU. Es una orientación similar a algunos de los enfoques descritos en el presente Manual. La forma en la que se enfrente la corrupción pone en juego el éxito de la misión y la reputación de las naciones que envían fuerzas de paz.

Pero, ¿cuándo se considera la corrupción suficientemente importante como para requerir toda la atención del Representante Especial de la ONU, además de una respuesta política?

Hay, en opinión de TI, cuatro situaciones particulares:

1. Cuando la corrupción es una de las causas principales del conflicto y/o esencial para su continuación. Un ejemplo son los conflictos incrustados permanentemente en el Cáucaso, en los que los líderes de ambos bandos obtienen ganancias sustanciales al prolongar la confrontación.
2. Cuando, según encuestas de opinión, la corrupción es una preocupación importante de los ciudadanos de un país en donde la ONU tiene un amplio mandato. Un ejemplo actual sería el de Afganistán.
3. Cuando hay importantes activos estatales y recursos naturales en riesgo de ser apropiados.
4. Cuando la corrupción continuada crea una amenaza importante para la reconstrucción y para la posibilidad de que las fuerzas de la ONU puedan retirarse.

## 13. DISMINUYENDO LOS RIESGOS DE CORRUPCIÓN AL CONTRATAR DURANTE LAS OPERACIONES

El contexto amplio de la contratación (en particular, el volumen de flujos monetarios a un país en situación de conflicto) ha de considerarse independientemente de las reglas normales de contratación.

Cuando un contingente internacional está presente en un país en conflicto, la logística y contrataciones necesarias para mantener su presencia tienen un impacto considerable en la economía local y en la disponibilidad de recursos locales. Algunas campañas se mantienen comprando tantos productos locales como sea posible. Otras dependen sobre todo de bienes importados. Ambos casos supondrán una alteración considerable de los mercados locales de bienes, servicios y trabajo. Si se hace con efectividad, la contratación local tiene el potencial de convertirse en vehículo para resucitar la economía local. Sin embargo, estos impactos también pueden aumentar la corrupción.

La contratación también tiene un impacto directo en la campaña. La concesión de contratos a aquellos que tienen conexiones con la insurgencia corre el riesgo de enviar un mensaje muy ambiguo a la comunidad, como también lo corre contratar a aquellos cuyos altos niveles de corrupción son conocidos. En ambos casos, las claves son la *información* (especialmente acerca de las redes de cada contratista) y la *conciencia entre los altos comandantes de la campaña* de los impactos que podría tener la contratación en la campaña, en términos de ejercer una influencia beneficiosa sobre ella. En un entorno operativo complicado, especialmente durante las fases tempranas de despliegue y mantenimiento, es poco probable que el contingente de intervención pueda asegurarse de que sólo contrata a contratistas decentes y no corruptos. Pero la aplicación de un enfoque sistemático de adquisición de conocimientos sobre la comunidad de contratistas, y el desarrollo de una actitud abierta en toda la cadena de mando, tendrán como consecuencia un mecanismo de apoyo operativo más efectivo. Promover y utilizar la contratación “limpia” desde la primera ocasión ayuda a construir procesos transparentes.

Todo lo anterior precisa de líderes que exijan a la cadena de mando y a los equipos de contratación tener en cuenta los problemas de corrupción a la hora de planificar. En el caso de los contratos, el contingente y los donantes internacionales tendrán que formularse las siguientes preguntas:

- ¿Han recibido formación los equipos de contratos y logística (tanto los de implantación como los de políticas) sobre las maneras de mitigar los riesgos de corrupción al contratar en el teatro de operaciones? ¿Se han divulgado, inculcado y actualizado los procedimientos?
- ¿Tienen los comandantes de operaciones una comprensión adecuada de la oferta de contratistas y de cómo puede influir y conformar la campaña?
- ¿Se ha creado una base de datos de todos los contratistas? ¿Está actualizada? ¿La utilizan todos los equipos de contratación nacionales e internacionales que actúan en la zona?
- ¿Existe un esfuerzo sistemático de adquisición de conocimientos acerca de las redes de contratistas y sus posibles conexiones con la corrupción (y la insurgencia)? ¿Con qué frecuencia se revisan?
- ¿Se han implantado mecanismos de supervisión efectivos para observar la concesión, el cumplimiento y la calidad los contratos? ¿Se toma la debida diligencia de los contratistas como parte del proceso de concesión?
- ¿Se pone en conocimiento de la población local el valor del contrato? ¿Se publica una lista periódica de los valores y los ganadores de cada uno de los contratos concedidos?
- ¿Cómo saber si los proyectos comunitarios son realmente necesarios para la comunidad local? ¿Con quién verificarlo? ¿Se ha establecido un grupo comunitario para hacerlo?
- ¿Quién tiene la responsabilidad (y formación) en la cadena de mando para asegurar que los mecanismos de verificación y revisión de posibles resultados corruptos sean investigados?
- ¿Hay suficientes expertos para crear mecanismos oficiales (a todos los niveles) para asegurar una buena gobernabilidad y una contratación “limpia”?
- ¿Existen organizaciones locales que puedan dar consejo sobre los contratistas locales y sobre la vigilancia del cumplimiento?
- ¿Qué papel activo pueden tener los ciudadanos en la vigilancia del cumplimiento?
- ¿Hay mecanismos suficientes de recuperación financiera para casos en los que la calidad o los servicios no sean los contratados?
- ¿Se aplicará el pago completo o a plazos sólo después de un cumplimiento satisfactorio?

### CONTRATOS MILITARES A GRAN ESCALA

El modo más sencillo de operar es optar por proveedores conocidos internacionalmente. Dicha contratación es sencilla en el sentido de que los contratistas ya saben cómo actuar dentro de los procedimientos de contratación de defensa y han sido investigados y aprobados previamente.

Uno de los riesgos de este enfoque es que algunos contratistas internacionales grandes verán las necesidades operativas como una oportunidad para la contratación corrupta, y explotarán activamente la situación. Ha habido numerosos ejemplos de ello en el transcurso de los años, de forma más reciente en Afganistán e Irak. El Inspector General Especial ha recogido muchos de ellos (ver cuadro 18 a continuación).

Los contratos logísticos son particularmente complicados en situaciones de conflicto. Las fuerzas de intervención necesitan hacer llegar el material al teatro del conflicto y suelen tener oportunidades limitadas para hacerlo. A veces, la necesidad de equipamiento vital tiene más peso que el hecho de mirar hacia otro lado cuando se pagan sobornos para poder introducirlo.

La solución no suele ser fácil, pero el punto de partida es sencillo: hay que estar consciente de que existe una alta probabilidad de que los sobornos formen parte de los contratos logísticos. Por lo mismo, se debe aumentar el nivel de transparencia para que los abusos sean más visibles y se puedan controlar y/o eliminar. Un ejemplo de esto puede ser los contratos de transporte por carretera para las provisiones del contingente estadounidense en Afganistán (ver el informe *Warlord Inc*, con un análisis detallado de estos contratos).<sup>29</sup>

### CONTRATACIÓN LOCAL

La contratación local es un desafío aún mayor. En términos de estabilización, tiene una enorme importancia para la creación de empleo y la reactivación de la economía local, lo que puede hacer más fácil la intervención. Sin embargo, la corrupción en materia de contratación local puede avivar la inestabilidad y afectar negativamente a la percepción del contingente de intervención por parte de la población, especialmente cuando no se cumplen las expectativas por culpa de la falta de entrega de bienes y servicios como consecuencia de las actividades corruptas.

#### CUADRO 18: COMBATIENDO LA CORRUPCIÓN DURANTE LA RECONSTRUCCIÓN DE IRAK

Durante los primeros años de la reconstrucción de Irak, se introdujeron miles de millones de dólares en el país. Había abundantes rumores de corrupción en la contratación. En enero de 2004 se nombró un Inspector General Especial para la Reconstrucción de Irak (SIGIR por sus siglas en inglés). También se estableció un programa de denuncias a la Oficina del SIGIR que tornó su atención hacia varias líneas de investigación importantes. Tras el inicio de las líneas de auditoría, se sacó a la luz a varios individuos que habían estado cometiendo fraude a escala masiva bajo el alero de proyectos de reconstrucción de la Autoridad Provisional de la Coalición (CPA por sus siglas en inglés), incluyendo una academia de policía y una biblioteca.

A través de prolongadas investigaciones y auditorías se descubrieron numerosos casos de mala conducta, mala gestión y fraude. El control de los desembolsos de dinero por parte de la CPA era tan laxo que varias decenas de millones de dólares destinados a la ayuda no se habían contabilizado correctamente.

Esta experiencia pone en evidencia la facilidad con la que individuos corruptos y sin escrúpulos pueden explotar un sistema débil o sin mecanismos de supervisión y rendición de cuentas. Esto incide en la necesidad de asegurar una sólida supervisión de los contratos, desde los primeros momentos de las intervenciones de estabilización y reconstrucción, y de garantizar que haya medidas de detección y procesamiento para los crímenes que tengan lugar. A pesar de la dificultad de mantener un equilibrio entre rendición de cuentas y efectividad en un entorno de operaciones, un cuerpo de supervisión fuerte es obligatorio desde el principio.

Extracto de *Hard Lessons, The Iraq Reconstruction Experience, Inspector General Especial para la Reconstrucción de Irak*<sup>30</sup>

Con todo, hay algunos ejemplos muy buenos de iniciativas prácticas que ayudan a asegurar la transparencia y la rendición de cuentas en materia de contratación local. Éstas permiten que el contingente internacional siga adheriéndose a las reglas y los procedimientos, apoyando al mismo tiempo los negocios locales. Uno de estos ejemplos es la labor realizada por la organización no gubernamental Peace Dividend Trust (PDT). PDT se especializa en la creación de una interfaz entre las organizaciones internacionales y las empresas locales, para facilitar la difícil tarea de identificar las competencias locales y traducir los contratos y la documentación. PDT está activa en varios países en conflicto (ver cuadro 20 a continuación). Otras lecciones prácticas al respecto incluyen:

- Ser transparente con la población local acerca de los contratos que se inicien: publicar a nivel local los puntos principales de éstos, los resultados perseguidos, cómo se verificará el cumplimiento, y el presupuesto
- Limitar el número de niveles de subcontratación y el número de veces que un contrato se pueda transferir
- Pagar con posterioridad al servicio y en puntos de entrega definidos. Esta es una de las prácticas básicas, por ejemplo, del Fondo Fideicomiso para la Reconstrucción de Afganistán
- Mantener un grado de supervisión de inteligencia sobre los grandes contratos
- Prescindir de la contratación exclusiva en la medida de lo posible, para que se puedan establecer las empresas locales.

#### CUADRO 19: PROGRAMA DE SOLIDARIDAD NACIONAL DE AFGANISTÁN

El Programa de Solidaridad Nacional (NSP por sus siglas en inglés) fue creado en 2003 por el Ministerio de Rehabilitación y Desarrollo Rurales para reforzar la capacidad de las comunidades afganas de identificar, planificar, gestionar y supervisar sus propios proyectos de desarrollo. Mediante la promoción de una buena gobernabilidad local, NSP busca habilitar a las comunidades rurales para que puedan tomar decisiones en lo que afecta a sus propias vidas y medios de subsistencia. Las comunidades rurales así habilitadas contribuyen colectivamente a un incremento de la seguridad humana. El programa es inclusivo y mantiene a comunidades enteras, incluyendo a los más pobres y vulnerables. NSP permite que las comunidades tomen decisiones importantes y participen en todas las etapas de su desarrollo, contribuyendo con sus propios recursos. Las comunidades eligen a sus dirigentes y representantes para formar voluntariamente Consejos de Desarrollo Comunitario mediante un proceso transparente y democrático. En la actualidad, los proyectos de NSP se extienden a 28.000 comunidades.<sup>31</sup>

#### LIDERAZGO DE LA SOCIEDAD CIVIL

La reconstrucción tiene un enorme potencial, no sólo para construir la economía local, sino también para empoderar a las comunidades y líderes locales, y crear un sentido de propiedad. El Programa de Solidaridad Nacional de Afganistán es un muy buen ejemplo de construcción de competencias de gobierno locales en paralelo con los programas de reconstrucción (ver Cuadro 19 a continuación).

Otro ejemplo es la labor que realiza Integrity Watch Afghanistan (IWA) en el monitoreo del cumplimiento de los contratos. Existen muchos contratos en zonas de conflicto, en los que la garantía del cumplimiento del proyecto se subcontrata una y otra vez. IWA ha instituido un proceso mediante el cual las personas del pueblo o ciudad afectados pueden monitorear el progreso del proyecto, y en última instancia comunicarse con el patrocinador original. Este patrocinador, que no suele estar muy implicado con las particularidades del proyecto, recibe entonces información directa acerca de lo apropiada o no que ha sido su inversión.<sup>32</sup>

#### CUADRO 20: MERCADO DEL DIVIDENDO DE LA PAZ, TIMOR ORIENTAL

El proyecto de Mercado del Dividendo de la Paz de Timor Oriental (PDM-TL por sus siglas en inglés) se puso en funcionamiento en agosto de 2007. PDM-TL tiene su sede en Dili, con oficinas regionales, y trabaja junto con empresas locales en cada uno de los 13 distritos de Timor Oriental.

El proyecto PDM-TL promueve la recuperación económica a largo plazo al incrementar la contratación de los bienes y servicios disponibles dentro del país. Cuando la comunidad internacional compra y contrata localmente, busca que una buena parte de su gasto operativo se incorpore directamente en la economía local. El proyecto PDM-TL logra este objetivo mediante la creación de empleo, la generación de ingresos fiscales y la construcción de un mercado local. El impacto localizado de un aumento de los negocios crea un estímulo económico importante en los distritos rurales. Puesto que el desarrollo rural es una prioridad nacional, el Gobierno de Timor Oriental y la comunidad internacional apoyan este enfoque.

Desde agosto de 2007, PDM-TL ha obtenido resultados que promueven el desarrollo rural mediante:

- La creación y aceleración de transacciones de contratación local por un valor de 24 millones de dólares, de los cuales 17 millones son para gastos nuevos confirmados
- La introducción de más de 7 millones de dólares en la economía rural de Timor Oriental mediante más de 12.000 transacciones comerciales
- La verificación y generación de más de 2.700 perfiles de negocios en el Portal de Negocios En Línea de Timor Oriental
- La publicación de 13 guías de negocios por distritos, las cuales detallan qué bienes y servicios prestan los negocios de cada distrito rural.<sup>33</sup>

# Contratación

## LA CONTRATACIÓN SIEMPRE ES UN ÁREA DE ALTO RIESGO EN LOS SECTORES DE DEFENSA Y SEGURIDAD

Complejidad, altos valores de los contratos, asuntos de confidencialidad, restricciones de seguridad a la competencia y acceso limitado para auditorías e investigaciones posteriores; todo ello contribuye a que sea más fácil ocultar las acciones corruptas. La contratación es, normalmente, una de las áreas prioritarias para la acción.

### ESTA SECCIÓN INCLUYE:

- Cómo comenzar a tratar los asuntos de política, organización y cultura de contratación. Hay que examinar cómo se obtiene rentabilidad a través de la competencia, las asociaciones o las contrataciones exclusivas, así como la actitud frente a las restricciones en materia de confidencialidad y secretismo. En ocasiones, las mejoras de integridad más importantes se realizan mediante cambios en la organización de la función de contratación (Capítulo 14).
- El uso de la supervisión independiente de los procesos concursables para los contratos de defensa, que sea externa al ministerio involucrado. Hay gobiernos que han incluido este requisito en su legislación, mientras que otros usan herramientas de la sociedad civil como los Pactos de Integridad en materia de Defensa de TI. Estos pactos consisten en contratos breves que obligan a todos los postores y a la autoridad de contratación a abstenerse de comportamientos corruptos, y se supervisan por parte de un observador independiente (Capítulos 15 y 16).
- Cómo abordar los contratos de compensación (offsets), que son una de las áreas principales de riesgo de corrupción. Dichos contratos son enormes, a menudo representando el 150% del valor del contrato de adquisición principal. Esto hace que una supervisión efectiva de las compensaciones sea crucial (Capítulo 17).

## 14. CONFIDENCIALIDAD, ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIA

La reforma en el proceso de contratación comienza con prestar atención a la cultura de la organización

Un proceso de contratación transparente y responsable comienza con una buena política de contratación. Si bien algunas partes de los procesos de contratación han de permanecer confidenciales por motivos de seguridad nacional, ese no es el caso para la mayoría de las adquisiciones.

Si los estamentos de defensa y seguridad quieren obtener una buena rentabilidad, las competencias abiertas son la manera más beneficiosa de realizar los concursos. Puede que existan necesidades de contratación que sólo puedan ser satisfechas por un proveedor en particular mediante contratación exclusiva. Pero esto sólo es cierto en una minoría de casos que precisarán de un escrutinio más estricto que el de la contratación competitiva.

Los procesos de adquisición, en concreto, han de organizarse de manera transparente, ya que las contrataciones en materia de defensa suelen conllevar contratos de envergadura.

### SECRETISMO Y CONFIDENCIALIDAD

Puesto que parecen ser lo contrario de la transparencia, son unos asuntos difíciles a la hora de aumentar la integridad y reducir el riesgo de corrupción. Pero existen muchas áreas dentro de los ministerios de defensa y seguridad en donde es adecuado proteger la confidencialidad; con este Manual no pretendemos ni deseamos sugerir lo contrario.

Sin embargo, a medida que pasa el tiempo, es fácil crear un ambiente en el que todo esté protegido por restricciones de confidencialidad, por conveniencia o por hábito, incluso cuando no hay una necesidad específica. Esto ocurre especialmente en los sectores de defensa y seguridad. Por ejemplo, hay muchas adquisiciones de defensa y seguridad que no precisan de restricciones especiales de confidencialidad. Botas, uniformes, vehículos de transporte, oficinas y otras muchas categorías de contratación, son bienes de disponibilidad pública. Incluso algunos objetos más grandes, como las patrulleras, tienen pocos elementos que necesiten protección. Los responsables de contratación en materia de defensa de varios gobiernos indican que, en muchos casos, el 70-80% de los contratos (por su valor) no necesitaría su grado actual de confidencialidad.

Un ejemplo de buenas prácticas viene de Colombia, donde la Secretaria de Estado de Defensa ha cambiado las reglas y está exigiendo que todos los contratos de defensa futuros sean no confidenciales, excepto en el caso de que ella firme personalmente la orden de confidencialidad (o una clasificación más elevada).<sup>34</sup> Esto ha permitido que la confidencialidad permanezca en todos los contratos pertinentes, pero ha frenado la clasificación “burocrática” de los contratos no confidenciales. Otros países han adoptado prácticas similares, por ejemplo, el Ministerio de Defensa de Nigeria.<sup>35</sup>

Por tanto se recomienda que, a la hora de aumentar la integridad en materia de contratación, los ministerios de defensa examinen sus prácticas vigentes de clasificación de confidencialidad, y consideren realizar un cambio cultural en la línea del ejemplo colombiano.

### LA ORGANIZACIÓN DE CONTRATACIÓN

Las organizaciones de contratación en materia de defensa oscilan entre las muy pequeñas, en países con ejércitos reducidos o necesidades de adquisición muy limitadas, y las gigantescas, como el Departamento de Defensa de EE. UU. Pero en todos los casos existen dos problemas perennes de organización: la capacidad de los profesionales del grupo y la estructura de la organización.

Es fácil olvidar que la gestión de la contratación es una capacidad profesional, y por lo tanto no es un trabajo para generalistas o personal en rotación.

Es importante que los ministerios y agencias conformen su cuadro de contratación de la misma manera que conformarían cualquier otra capacidad especializada.

En cuanto a la estructura organizativa, el dilema más común es si se debe organizar la contratación separadamente para cada servicio, o bien centralizarla en el ministerio de seguridad o de defensa. La experiencia de varias naciones muestra que emplazar las organizaciones de contratación dentro de las mismas fuerzas armadas no es una buena práctica. No suelen tener el personal especializado, y su naturaleza jerárquica implica que es relativamente fácil para un alto

#### CUADRO 21: REFORMA EN EL MINISTERIO DE DEFENSA DE COLOMBIA

En 2004, el Ministerio de Defensa (MD) de Colombia inició una serie de reformas encaminadas a reducir las vulnerabilidades ante la corrupción en sus operaciones y crear unas fuerzas armadas más efectivas y responsables ante la población. La voluntad y liderazgo políticos de alto nivel dentro del MD, especialmente por parte de los ministros de defensa de la época, fueron cruciales para iniciar dichas acciones de manera efectiva. Tras el ímpetu inicial, las medidas fueron promulgadas por las secciones administrativa e institucional del MD. Sin embargo, los progresos posteriores dependían de una visibilidad pública e institucionalización de las reformas anticorrupción que no estuviera condicionada por los dirigentes políticos, por más que esto hubiera tenido valor en las etapas iniciales.

La Política de Consolidación de la Seguridad Democrática de 2007-2010 del MD incluía la “creación de Fuerzas Armadas modernas, con normas de comportamiento ético más elevadas y la confianza y apoyo de la ciudadanía” como uno de sus cinco objetivos estratégicos. Una de las líneas de acción correspondientes se dedicó a mejorar la “eficiencia y transparencia de uso de los recursos públicos”.<sup>36</sup>

Los nuevos dirigentes políticos del MD comenzaron la implantación de un mecanismo mejorado de toma de decisiones y observación para las contrataciones. Estas medidas simplificaron los mecanismos de ejecución y control

de la contratación, desde las especificaciones de los concursos, hasta el cumplimiento, pasando por la concesión de contratos, la reafirmación del liderazgo civil y la incorporación de otros ministerios y agencias de control, además del sector privado y el mundo académico. Una característica notable de esta iniciativa fue la creación de la llamada *Comisión de Ética y Transparencia*, que incluye figuras clave de la industria, comandantes del ejército, dos ex ministros de defensa y el Ministro de Defensa actual. A esta comisión se le asignó la tarea de vigilar continuamente las partidas de contratación, generar señales de alerta temprana y sugerir cambios cuando fuera necesario.

Otro paso adelante para la reducción de las vulnerabilidades contra la corrupción fue la creación de una Agencia Logística común para todo el ejército, la cual permite unas operaciones logísticas más centralizadas dentro de un cuerpo especializado. El elemento final era el llamado *Modelo de Gerencia Pública Activa*, creado conjuntamente por el MD y la Oficina de Control Interno en 2006, e implantado por ésta última. Esta política, dedicada a la promoción tanto de políticas públicas de alta calidad, como de una responsabilidad pública visible, ha recibido crédito por iniciar un cambio cultural interno dentro del Ministerio, y poner el acento en los valores de responsabilidad y rendición de cuentas.<sup>37</sup>

FIGURA 14: PREGUNTAS CLAVE PARA LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN MATERIA DE CONTRATACIÓN, MDN POLACO



mando ostentar una influencia indebida dentro del departamento de contratación. Contar con un grupo central de contratación permite un mejor desarrollo de capacidades y reduce el riesgo de influencia indebida. Para efectos prácticos, muchas naciones dividen el papel, ya sea de acuerdo a ciertos topes financieros, o manteniendo localmente ciertas categorías específicas de adquisición, mientras que el resto se contrata de manera centralizada. Colombia realizó una reforma de este tipo (Cuadro 21).

### PREGUNTAS CLAVE PARA EL PROCESO DE CONTRATACIÓN:

La Figura 14 anterior identifica las preguntas clave que realiza el Ministerio de Defensa Nacional polaco como parte de su iniciativa de reforma. Una consecuencia de esta revisión fue un mayor énfasis en las subastas electrónicas (ver Cuadro 23 en la página siguiente).

### COMPETENCIA

La mayoría de los sistemas de contratación pública adopta la competencia como la mejor manera de asegurar la rentabilidad en adquisiciones a gran escala. Normalmente existe una legislación detallada sobre contratación pública que las cubre, pero el soborno, el pago de favores, la colusión o la coerción siguen distorsionando el proceso de especificación de los concursos, la selección de proveedores y la concesión.

Incluso cuando existe una legislación detallada sobre contratación pública, el estamento de defensa con frecuencia está exento de la misma bajo las disposiciones de seguridad nacional. Además, las limitaciones en número de proveedores en ciertas áreas especializadas y las necesidades operativas urgentes obligan a las organizaciones de contratación en materia de defensa a desviarse de las prácticas de contratación competitiva.

La ausencia de competencia puede aumentar significativamente los riesgos de corrupción. Son motivo especial de preocupación las contrataciones exclusivas, en las que se sortea el proceso de competición a favor de un proveedor concreto.

### CUADRO 22: CONTRATACIÓN EN EL REINO UNIDO

La publicidad de las oportunidades concursables y la competencia abierta que le sigue son la regla en el Reino Unido, incluso para los requisitos operativos más delicados, como la disuasión nuclear. Una vez recibidas, las candidaturas se someten a evaluación y aprobación técnica, financiera y comercial. La totalidad del proceso se somete también a escrutinio parlamentario y público, mediante revisiones específicas y genéricas llevadas a cabo por la Oficina Nacional de Auditorías, así como por los propios auditores internos del departamento de defensa. Esta apertura está evidenciada en el porcentaje relativamente bajo de contrataciones exclusivas en el Reino Unido, a pesar del alto volumen de adquisiciones (Figura 15).

### CONTRATACIÓN EXCLUSIVA

La contratación exclusiva o de fuente única es una adquisición o proceso de contratación de naturaleza no competitiva que tiene lugar tras solicitar o negociar con un proveedor único. Esto socava el principio de competencia plena y abierta en los contratos.

La contratación exclusiva ocurre en ciertos casos porque hay algunos bienes o servicios que sólo pueden obtenerse de un proveedor único, debido a sus características especializadas o únicas. Sin embargo, la mayor parte de las veces ocurre porque facilita un ciclo de decisiones más rápido y reduce los costos del proceso de contratación. Sin embargo, este ahorro puede acarrear fácilmente a que se acabe en una posición de debilidad para la negociación: si no hay más que un proveedor, o se favorece a un proveedor sobre los demás, es muy probable que éste pida un precio más elevado.

No se conoce con certeza la extensión de la contratación exclusiva o no competitiva dentro de los estamentos de defensa. En 2006, el equipo de defensa y seguridad de TI envió una serie de encuestas a varios estamentos de defensa para evaluar el uso de la contratación exclusiva en cuanto a su número y valor. Los resultados han demostrado que las prácticas no competitivas se usan profusamente en la contratación en materia de defensa (Figura 15).

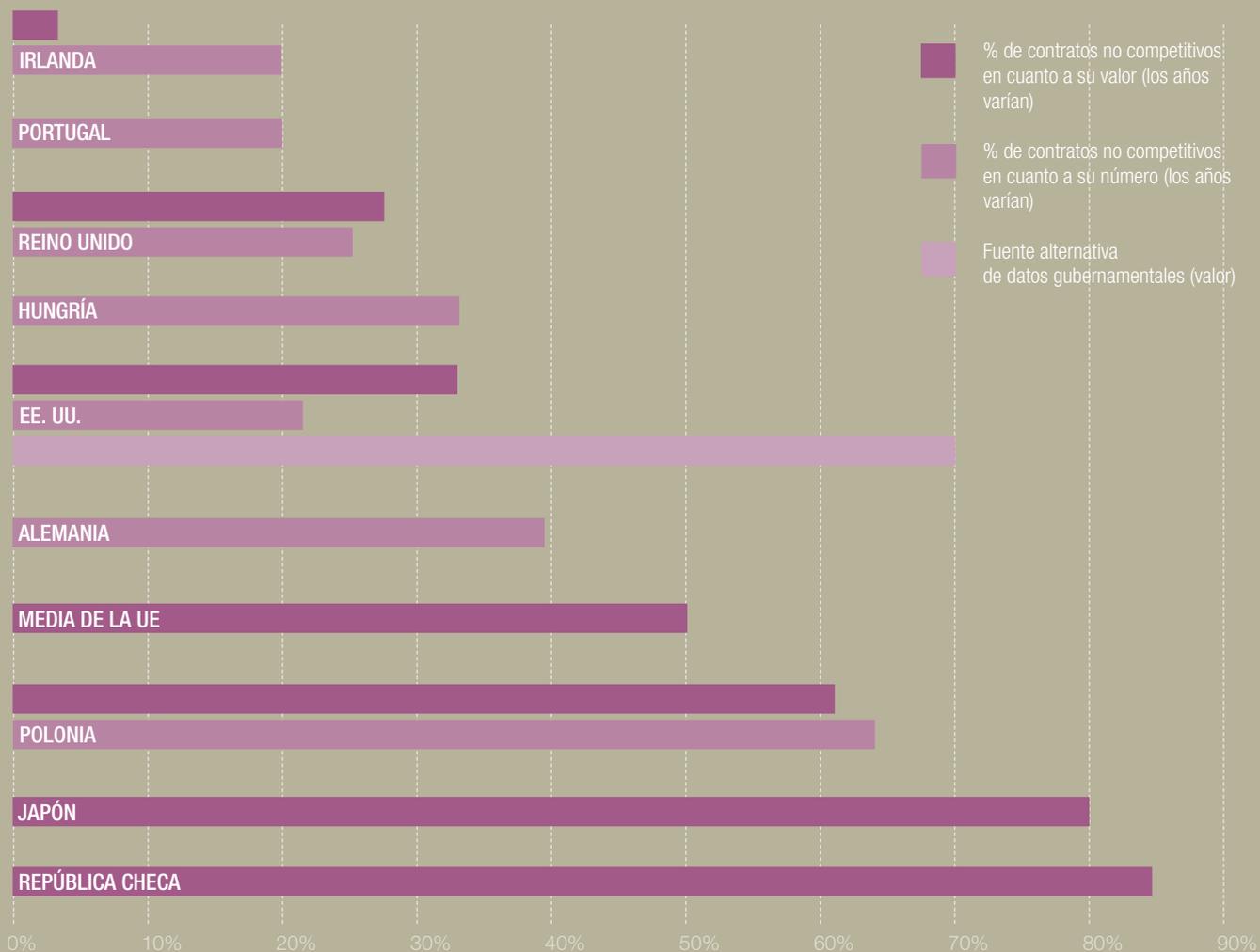
Si no se puede evitar la contratación exclusiva, ésta debiera someterse al máximo control para asegurar la integridad. Los gobiernos deben tomar medidas coherentes para minimizar los riesgos de corrupción: no basta con el grado habitual de auditoría y escrutinio. Se debe consultar no sólo a auditores internos del estamento de defensa, sino también a otros procedentes de la totalidad del cuerpo de auditorías del ejecutivo. La seguridad nacional debe formar parte de la consideración, pero es posible evitar el conflicto entre escrutinio y seguridad si se crea un grupo especial de auditores externos con acreditación de seguridad.

Las contrataciones exclusivas deben ser siempre un tema de discusión en el estamento de defensa o en la comisión concursal. Para incrementar la transparencia, los documentos justificativos de la contratación exclusiva deben estar estandarizados y a disposición de los auditores.

La contratación exclusiva no se puede justificar como método de selección de un proveedor preferente. Esconder la contratación exclusiva bajo el manto de los intereses de seguridad nacional, cuando no sea estrictamente necesario, tampoco es aceptable.

Algunas naciones han desarrollado un enfoque asociativo a la hora de trabajar con proveedores únicos. Esto puede ser muy efectivo, pero es una estrategia sofisticada que presenta riesgos considerables para la rentabilidad y la posibilidad de corrupción.

FIGURA 15: CONTRATOS DE DEFENSA NO COMPETITIVOS COMO PORCENTAJE DE LA CONTRATACIÓN TOTAL DE DEFENSA (TI)



CUADRO 23: SUBASTAS ELECTRÓNICAS

La contratación electrónica, o e-procurement, consiste en la implantación electrónica del ciclo de contratación, por ejemplo, mediante plataformas ubicadas en internet o mediante soluciones electrónicas de empresa a empresa. Es una manera clave de incrementar la efectividad, la eficiencia y el ahorro en todos los aspectos de las adquisiciones militares. También dificulta que los proveedores y los cargos gubernamentales corruptos manipulen el proceso.

Varios gobiernos y ministerios de defensa se han decantado por la contratación electrónica a gran escala, no sólo por motivos de ahorro, sino especialmente como medida de aumento de la integridad. En México esto se ha realizado en muy alto grado, y el Ministerio de Defensa Nacional de

Polonia ha introducido las subastas electrónicas de manera explícita como parte de su ejercicio de aumento de la integridad.

Sin embargo, aunque el e-procurement puede aumentar la integridad y permitir que un ministerio ahorre grandes sumas de dinero, es más difícil de implantar de lo que parece. Además de necesitar inversiones iniciales, implica un cambio cultural desde los procesos altamente burocráticos, basados en documentos, hacia los electrónicos. Y aunque reduce el riesgo de corrupción de manera significativa al eliminar los métodos fraudulentos tradicionales, sigue siendo vulnerable a los métodos modernos.

## 15. MONITOREO INDEPENDIENTE

La vigilancia independiente es una nueva y útil herramienta para la integridad en las organizaciones de contratación en materia de defensa

En la actualidad hay mucha innovación en el monitoreo de los sectores de defensa y seguridad. Algunos países están desarrollando métodos para permitir el escrutinio por parte de la sociedad civil de varios aspectos de los planes, políticas y partidas de defensa durante su proceso de formación. Por ejemplo:

- Introducir en el ministerio de defensa a un agente externo respetable en calidad de consejero experto o responsable de toma de decisiones, que participe en las comisiones de evaluación claves
- Incluir agentes externos respetables en el comité de evaluación de concursos
- Realizar una revisión técnica independiente de la especificación concursal
- Realizar una revisión independiente de todo el proceso de contratación

- Realizar una revisión independiente de la experiencia de los postores que no obtienen contrato
- Realizar una revisión independiente de la extensión de la competencia en materia de contratación de defensa

Tanto la República de Corea como México se han servido de observadores independientes durante sus procesos de contratación (Cuadros 24 y 25).

TI realiza una labor pionera de monitoreo independiente de contratos de envergadura específicos, a través de sus “Pactos de Integridad en materia de Defensa” (DIP por sus siglas en inglés). Se trata de contratos entre un gobierno con voluntad de adquisición y los contratistas postores, que comprometen a todas las partes de un proceso de contratación a un comportamiento honesto, supervisados por un observador independiente (Capítulo 16). Varios países los están usando de forma imaginativa; ver el cuadro 26 con el ejemplo de Argentina.

### CUADRO 24: VIGILANCIA INDEPENDIENTE EN COREA

La República de Corea ha respondido a una serie de acusaciones de corrupción en el proceso de adquisiciones del Ministerio de Defensa reubicando la autoridad para las adquisiciones en un nuevo cuerpo fuera del ministerio, la Administración del Programa de Adquisición en Materia de Defensa (DAPA por sus siglas en inglés). Esta reestructuración ha introducido una serie de medidas de construcción de la integridad en el proceso de adquisiciones en materia de defensa, incluyendo declaraciones de bienes de los oficiales, declaraciones de obsequios, limitación de las actividades de los oficiales después de abandonar la organización, y una mayor revelación de información al público.<sup>38</sup> DAPA ha creado una oficina interna del defensor del pueblo para supervisar las adquisiciones. Su fin concreto es el de permitir la supervisión pública mediante el lanzamiento de investigaciones derivadas de peticiones civiles. El defensor también tiene la autoridad de instigar auditorías sobre aquellos contratos en los que se descubran faltas, así como la de resolver disputas caso por caso.

Las reformas también obligan al personal de adquisición de defensa a someterse a Pactos de Integridad (PI) por escrito (contratos que comprometen a todas las partes con un comportamiento ético) que tienen fuerza de acuerdos legales. Entre las organizaciones a las que se exige la firma de los PI está la misma DAPA, sus instituciones subordinadas, y las empresas postoras y contratistas.

Entre 2006 y 2009, el Defensor resolvió 50 de los 66 casos que llegaron a sus manos, con los 16 restantes aún en proceso de investigación. Además, realizó recomendaciones de corrección o mejora en 13 casos, y solicitó el procedimiento de auditoría en uno. Como resultado de este nuevo proceso, la contratación y la toma de decisiones se han acelerado. El procedimiento completo duraba una media de 228 días en 2005, y ahora dura 124. La OCDE ha adoptado al sector de defensa coreano como “modelo ejemplar”.<sup>39</sup>

## MESAS REDONDAS PARA LA CONTRATACIÓN EN MATERIA DE DEFENSA

Exponer los planes de contratación de equipamiento de defensa al debate público, especialmente cuando se hace por primera vez, puede resultar absolutamente contrario a la confidencialidad a la que los oficiales están acostumbrados.

Sin embargo, en las mesas redondas se ponen en contacto los actores internos y externos, tales como los ministerios de defensa y finanzas, las empresas de defensa, la sociedad civil y los medios. Así, una amplia gama de personas participaría en los aspectos importantes de la planificación en materia de defensa y seguridad. Las mesas redondas permiten asegurar la integridad y la confianza pública en el proceso de contratación en materia de defensa. Su objetivo es asegurar la participación activa y el intercambio de información entre sus participantes. Sentarse alrededor de una mesa resulta beneficioso, ya que todos los participantes están en una posición igualitaria, y todos los pensamientos e ideas pueden ser considerados de manera ecuaníme con vistas a crear un campo de juego equilibrado.

### ¿CÓMO ES UNA MESA REDONDA EFECTIVA?

La plantilla para la agenda de una mesa redonda es flexible. La agenda debería reflejar el contexto y problemas locales, y puede ser tan amplia o limitada como lo determine la necesidad local. Las discusiones deben ser moderadas por un mediador neutral que comprenda la materia. En general, no es recomendable hacer presentaciones excepto si se trata de una breve introducción al tema. Lo más crucial es asegurar que todas las partes interesadas clave estén involucradas con el proceso.

### RESULTADOS ESPERADOS

Las mesas redondas nacionales aportan un medio clave de colaboración entre el estamento de defensa y la sociedad civil, a menudo por vez primera en la historia del país.

Al ampliar el proceso de contratación y abrir al escrutinio el estamento de defensa, las mesas redondas alertan a los mandos de defensa sobre aquellos potenciales riesgos de corrupción de los que posiblemente no fueran conscientes con anterioridad. Si se usan separadamente en cada contratación, pueden introducir un mayor nivel de transparencia en el proceso estándar y servir de prelude para la participación posterior de la sociedad civil.

### CUADRO 25: UN ENFOQUE DE GOBIERNO TRANSVERSAL CON EL USO DE OBSERVADORES INDEPENDIENTES: MÉXICO

México ha adoptado un enfoque imaginativo y bien estructurado para el aumento de la integridad en materia de contratación pública (sin limitarse específicamente al sector de defensa). Ha hecho suyo el enfoque de “Pacto de Integridad” (PI) que se describe en el presente capítulo, pero en lugar de aplicarlo caso por caso dentro de un ministerio, ha optado por aplicar los PI a los diez contratos públicos “más arriesgados” para el gobierno. Se trata de contratos de envergadura, algunos dentro de sectores de alto riesgo de corrupción, y otros representando para el gobierno una especial preocupación de asegurar la máxima integridad. Hay unos 20 observadores independientes, llamados “testigos sociales”, y un proceso que ya está bien establecido. El financiamiento de los observadores proviene principalmente del gobierno, aunque a veces lo aporta la empresa ganadora del concurso. La sede de TI en México, *TI Mexicana*, ha estado estrechamente involucrada con este proceso y ha realizado unos 60 PI en los últimos 10 años.

### CUADRO 26: COMBINANDO LOS PACTOS DE INTEGRIDAD CON LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS: ARGENTINA

*Poder Ciudadano* (TI Argentina) ha tenido un papel de liderazgo en la introducción de cambios innovadores en la manera en la que funcionan los municipios. Ha combinado el uso de audiencias públicas y del Pacto de Integridad (PI), demostrando que las ciudades pueden ahorrar cantidades sustanciales de dinero mediante este proceso. El proceso se puso a prueba por primera vez en la ciudad de Morón, un municipio de más de 350.000 habitantes ubicado en el centro del Área Metropolitana de Buenos Aires. Posteriormente, Poder Ciudadano desarrolló un proceso similar en otros municipios, y ha liderado recientemente un programa de transparencia y participación ciudadana en Buenos Aires. Su objetivo era la vigilancia de un proceso público de subastas para la gestión de residuos. El proceso comprende:

- a) Un Testigo Social: un experto que asiste a la vigilancia del proceso
- b) Consultas públicas acerca de los borradores de la subasta: talleres y entrevistas para recopilar opiniones acerca de las versiones iniciales de los términos y especificaciones de la subasta
- c) Celebración de una audiencia pública: la autoridad responsable reúne a ciudadanos, empresas, expertos y representantes de la oposición para que expresen sus objeciones y sugerencias acerca de los términos planificados para la contratación.
- d) Firma de un Pacto de Integridad, en el que el gobierno y todas las empresas que compitan en la subasta comparten un contrato de compromiso mutuo para prevenir el pago de sobornos entre el postor y la autoridad municipal

Hay más información disponible en: [www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)

## 16. PACTOS DE INTEGRIDAD EN MATERIA DE DEFENSA

TI ha desarrollado una herramienta a la medida del sector de defensa para la supervisión independiente de las contrataciones de envergadura

Los procesos de contratación en materia de defensa son en la actualidad extremadamente complejos. Aunque esta complejidad ayude a aumentar la transparencia, también facilita que los oficiales obtengan poder dentro del sistema y abusen del proceso.

Por ejemplo, en 2005, la entonces Responsable de Contratación del Departamento de Defensa estadounidense concedió un contrato de unidades de reabastecimiento aéreo, valorado en 30.000 millones de dólares, a la empresa Boeing, cuando al mismo tiempo estaba en proceso de negociación para obtener un puesto de trabajo dentro de la misma. Como consecuencia, ella recibió una sentencia por cargos de corrupción pública. Esto demuestra que la corrupción ocurre incluso en los sistemas nacionales más sofisticados.<sup>40</sup>

TI ha respondido a la necesidad de mayor claridad durante el proceso de contratación en materia de defensa y seguridad con el desarrollo del “Pacto de Integridad” (PI). Un PI es una herramienta de supervisión independiente que aumenta la integridad en materia de contratación pública, y en la actualidad se usa en muchos países de manera rutinaria en los sectores de construcción y extracción.

El procedimiento se ha refinado para su aplicación en el sector de defensa, y además de poder usarse para la contratación, también se puede adaptar para la supervisión y la transparencia durante la enajenación de equipamiento, suelo o infraestructuras.

### DISEÑO E IMPLANTACIÓN DE LOS PACTOS DE INTEGRIDAD EN MATERIA DE DEFENSA

Un Pacto de Integridad en materia de Defensa (DIP) suele tener tres características principales:

- Un breve **contrato** por el que todos los postores y la organización contratante acuerdan compromisos específicos de ausencia de sobornos, y los postores además aceptan reglas de revelación más severas. También acuerdan ser sometidos a sanciones, incluyendo la retirada del proceso concursal, en caso de que se demuestre una violación de los compromisos acordados.
- Un **observador independiente** (o equipo de observación) que asegure que todas las partes se atengan a sus compromisos derivados del pacto. Esto suele incluir el uso de un perito técnico independiente que revise la documentación concursal para verificar la no existencia de influencia indebida o corrupta, y que esté a disposición de los postores ante cualquier preocupación o reclamación.
- Una mayor **transparencia** pública en cuanto a documentos y procesos. Esto también permite al público y a la sociedad civil un mayor campo de actuación, además de aumentar la confianza en el proceso.

#### CUADRO 27: ADQUISICIÓN DE AERONAVES POR PARTE DE COLOMBIA<sup>41</sup>

En 2004, *Transparencia por Colombia* (TI Colombia) y TI-UK ayudaron al Ministerio de Defensa (MD) del país a implantar un PID durante un programa de adquisición de aeronaves. Se había identificado la necesidad de Colombia de reemplazar su anticuada flota de aviones de combate dedicados a operaciones antidroga. Se asignaron 237 millones de dólares para la adquisición de más de 20 aviones. Un intento anterior se había paralizado por falta de claridad respecto al tipo de avión y sus capacidades asociadas. *Transparencia por Colombia* había estado trabajando con el MD durante muchos años para mejorar la integridad del estamento de defensa, y tenía una gran experiencia en reformas anticorrupción y en contratación pública, pero le faltaba el acceso a consejeros técnicos especializados en adquisiciones en materia de defensa. TI-UK aportó dos peritos técnicos con antecedentes en adquisiciones militares y de defensa para apoyar el PID.

El MD de Colombia puso toda la documentación de la subasta a disposición del equipo técnico de TI-UK, el cual envió después de 14 días un informe que identificaba sus principales preocupaciones. El equipo de subasta respondió con rapidez, mostrando su acuerdo con algunos de los comentarios, rechazando otros y aportando justificaciones para el resto. Ciertos problemas técnicos y contractuales no resueltos convencieron a TI-UK de que tenía que enviar a un experto a Bogotá para reunirse con el MD y otras partes interesadas. Se prestó especial atención a las especificaciones técnicas y los detalles del contrato. La oficina del Ministro de Defensa colombiano había estado aplicando presión para una claridad absoluta y para que la especificación técnica fuera lo más precisa posible, reduciendo así el potencial de corrupción. El ejército también brindó su apoyo, reconociendo el impacto positivo de una contratación limpia en la efectividad operativa de los aviones.<sup>42</sup>

Se confecciona un breve documento de contrato, basado en una plantilla proporcionada por algún otro país o por TI. Podría ser necesario adaptarla para que esté en línea con la legislación nacional sobre contratación. Se elige al observador independiente y se acuerda la forma de financiación adecuada; la orientación para ello está disponible en el sitio web de TI. También se puede solicitar consejo a las naciones que ya hayan usado esta herramienta, o al equipo de defensa de TI.

La diferencia más significativa entre los PID y el uso de PI en otros sectores es la inclusión en el proceso de una revisión de las especificaciones técnicas. Esto se debe a que una de las principales fuentes de corrupción en el sector de defensa son las personas que sesgan la especificación técnica en el anuncio o lista de requisitos, de manera que favorezca a un contratista en particular.

Los PID se pueden incorporar fácilmente a contrataciones específicas. En teoría pueden usarse para cualquier contratación, pero se recomienda que se usen únicamente para contratos de equipamiento de gran envergadura.

Cada país tiene sus propias prioridades: por ejemplo, México selecciona seis o siete de las contrataciones de envergadura más vulnerables cada año, mientras que Bulgaria ha indicado que en el futuro someterá todas las contrataciones militares de envergadura a los PID.

Las compañías de defensa también están teniendo una conciencia cada vez mayor acerca de los pactos.

## BENEFICIOS DE LOS PACTOS DE INTEGRIDAD EN MATERIA DE DEFENSA

**Credibilidad de la contratación:** Los PID aportan credibilidad al proceso de contratación, con valiosas protecciones que reducen los riesgos de corrupción en cada contrato. El aumento de la confianza en la integridad puede ayudar al establecimiento de un proceso de contratación más comedido, en el que los postores que no obtengan el contrato puedan aceptar el resultado sin sospechas de irregularidad. Así se evitan los costosos retrasos derivados de las reclamaciones contra las concesiones de contratos y se mejoran las relaciones en todo el sector de defensa. Hay países en los que el PID ha reducido la duración del proceso concursal. El aumento de la credibilidad también puede atraer a más postores a los contratos futuros, ya que los proveedores confían en que el resultado no está determinado de antemano.

**Confianza de los contratistas:** En caso de genuina preocupación con el proceso, el observador independiente sirve de entidad creíble a la que pueden acudir tanto organizaciones como empresas. Así se aumenta la confianza en que las reclamaciones se atenderán de manera ecuánime y se abordarán de forma apropiada. Los PID también sirven de suplemento a la aplicación de los reglamentos, al reforzar las sanciones y hacerlas aplicables en el momento del concurso, en lugar de después de la concesión.

## CUADRO 28: DIRECTIVA DE CONTRATACIÓN EN MATERIA DE DEFENSA DE LA INDIA

El Procedimiento de Contratación en Materia de Defensa de 2006 del Gobierno de la India hace obligatorio:

- incrementar la transparencia en la realización de pruebas de campo
- usar PI para todos los contratos con un valor superior a los 1.000 millones de rupias (22 millones de dólares).

El Artículo 61 establece que: 'Se firmará un "Pacto de Integridad" entre el departamento gubernamental y los postores, en todos los planes de contratación con un valor superior a los 1.000 millones de rupias. Dicho Pacto de Integridad constituirá un acuerdo vinculante entre el departamento gubernamental y los postores de contratos específicos, en el que el gobierno promete que no aceptará sobornos durante el proceso de contratación, y los postores prometen que no ofrecerán sobornos'.

Hay más información disponible en <http://mod.nic.in/dpm/welcome.html>

**Incremento de la confianza pública:** Los PID y los observadores independientes refuerzan la confianza pública y reducen las sospechas que acompañan a los contratos grandes y complejos. Esto se debe principalmente a la mejora de los requisitos de transparencia y revelación, que permite una supervisión más sólida del proceso de contratación. También incrementan la participación y supervisión públicas, especialmente si el observador independiente proviene de la sociedad civil. Cuando los estamentos de defensa y la sociedad civil colaboran en contratos concretos, aumenta el campo de participación de la sociedad civil gracias al desarrollo de la confianza entre ambos.

**Catalizador de la reforma:** Los PID, además de tener un papel crucial en la mejora de la integridad en materia de contratación, pueden por sí mismos ser catalizadores de la reforma. Particularmente, la transferencia de conocimientos de peritos externos a oficiales dentro del país, unida a un incremento de la rentabilidad y un mejor equipamiento, pueden contribuir a reformas en materia de defensa. Esto se vuelve especialmente relevante cuando la supervisión de la contratación se extiende a las fases de entrega y apoyo operativo del equipamiento. De hecho es muy posible que la unión de los PID con la transparencia y la supervisión de las compensaciones (Capítulo 17) tenga un gran impacto en la reducción del riesgo de corrupción en plazos más largos.

### Incremento de la capacidad operativa y la rentabilidad:

Además de revisar la especificación del riesgo de corrupción, otro de los efectos secundarios de los PID es el planteamiento de una serie de preguntas relativas a la rentabilidad y la capacidad operativa. A veces no es posible distinguir entre las preocupaciones relativas al riesgo de corrupción y las relativas a la rentabilidad. Por tanto se puede dar el caso de que mejore la calidad de la especificación, con el resultado de un equipamiento con capacidad aumentada a un coste reducido.

## 17. ACUERDOS DE COOPERACIÓN INDUSTRIAL (COMPENSACIONES)

Las compensaciones (offsets) presentan un alto riesgo de corrupción que requiere una atención especial: cómo reducir el riesgo

Las compensaciones, o acuerdos de cooperación industrial, más conocidos como offsets, son arreglos mediante los que un gobierno en busca de bienes o servicios hace que la empresa extranjera proveedora reinvierta una parte del valor del contrato en el país importador. Muchos gobiernos prefieren el término “acuerdos de cooperación industrial”, ya que el término “offsets” puede tener connotaciones negativas. Un fundamento clave de los requisitos de compensación de los gobiernos es el refuerzo de la base industrial nacional con infraestructura de defensa y comercial de alta tecnología.<sup>43</sup>

### VULNERABILIDADES ANTE LA CORRUPCIÓN

Las compensaciones reciben mucho menos escrutinio (tanto gubernamental como público) a lo largo de su negociación que el contrato armamentístico principal. Hay muchos países en los que apenas existe la diligencia debida acerca de potenciales beneficiarios inadecuados de las compensaciones, y tampoco hay vigilancia del cumplimiento de estos contratos, auditorías de los bienes o servicios provistos en comparación con los compromisos, ni publicación de los resultados, beneficios o cumplimiento de la compensación. Esto hace que las compensaciones sean especialmente vulnerables a la corrupción.

Otro factor de riesgo es que las compensaciones implican contratos muy complicados y detallados que incluyen inversiones en una variedad de empresas y sus filiales, lo que hace el monitoreo aún más difícil.

Prácticamente todos los gobiernos importadores exigen compensaciones a la hora de adquirir material de defensa. El porcentaje del contrato de compensación relativo al contrato de defensa original es grande, a menudo más del 100%. Los estados miembros de la UE son particularmente proclives a las compensaciones de tan alto valor, según sus informes.

Puesto que los contratos de defensa acarrear grandes gastos, los arreglos de compensación son asimismo de alto valor y extremadamente susceptibles de corrupción.

Los gobiernos y la industria de defensa están cada vez más concientes de estos riesgos de corrupción, y están empezando a hacerles frente.

### ¿CUÁLES SON LOS RIESGOS?

Las compensaciones (offsets) son instrumentos sin transparencia, que conllevan la toma de decisiones sin escrutinio, la concesión de contratos a discreción, y demasiado poco compromiso de evaluación y auditoría de su gestión, o del cumplimiento de los contratos.

Los políticos u oficiales cuyos intereses estén en conflicto pueden influir en la toma de decisiones acerca de la necesidad de cierta adquisición de defensa, y recibir por ello una remuneración mediante algún beneficio incluido en el paquete de compensaciones. En un proyecto de compensaciones es relativamente fácil encubrir la remuneración a quien haya influido en la decisión de concesión del contrato o haya asegurado su resultado. También es digno de mención el desvío directo de fondos destinados al paquete de compensación.

## RECOMENDACIONES

Los gobiernos importadores que exijan compensaciones deben asegurarse de que el cumplimiento y la transparencia estén en el núcleo de su política en cuanto a las mismas. Las adquisiciones de defensa deben formar parte de los requisitos propios de seguridad estratégica a largo plazo; las decisiones de contratación no deben estar influenciadas por consideraciones relativas a las compensaciones. El equipo de compensaciones debe estar formado por personal competente y experimentado, vinculado por un sólido código de conducta: las compensaciones son un área de especialización no indicada para funcionarios del



Portada del informe de TI sobre los riesgos de corrupción de las compensaciones en materia de defensa

ministerio de defensa ni mandos del ejército que no tengan experiencia en este campo. Los gobiernos también deben exigir que se aplique la diligencia debida en sus adquisiciones, para evitar que los miembros del gobierno se beneficien indebidamente de los contratos de compensación, y que se asegure la revelación de todos los conflictos de intereses potenciales entre sus funcionarios, mandos del ejército y miembros del parlamento.

**Los gobiernos nacionales** deben exigir que todo contrato de obligación de compensación sea específico acerca de cómo se monitoreará su cumplimiento, y cómo y cuándo se harán públicos los resultados. Para mejorar el monitoreo, las autoridades encargadas de la contratación en materia de defensa deberían considerar seriamente un requisito de apreciación dual, mediante el que todas las candidaturas se presenten con dos precios diferentes: uno que incluya el paquete de compensaciones, y otro que no lo incluya.

**Las compañías de defensa** deben abordar los riesgos de corrupción de manera explícita, mediante códigos internos de conducta y programas de cumplimiento y ética en los negocios, que den forma a la cultura corporativa y se extiendan a los subcontratistas. También es importante que las empresas apliquen la diligencia debida a los intermediarios de las compensaciones, así como a todos los terceros que pudieran beneficiarse de su asociación con el paquete de compensaciones. Las asociaciones de la industria de defensa han de ponerse a la cabeza de la promoción de la transparencia en materia de contratos de compensación, mediante el desarrollo y la publicación de documentos de orientación acerca de cómo debe ser un paquete de compensación de alta integridad, además de cotejar la experiencia dentro de la industria y estimular la discusión sobre los problemas de corrupción en materia de compensaciones.

### CUADRO 29: ACUERDOS DE COMPENSACIÓN EN PORTUGAL

En 2004, Portugal cerró la adquisición de dos submarinos construidos por el Consorcio de Submarinos de Alemania (GSC por sus siglas en inglés). Como miembro del consorcio, el gigante industrial alemán Ferrostaal AG era responsable de la mayoría del trato de compensación de 1.100 millones de euros,<sup>44</sup> (mientras que el valor de la adquisición ascendía a 760 millones de euros), que englobaba compensaciones directas, así como proyectos en los sectores naval, automotriz y de nuevas tecnologías. En 2006, las autoridades portuguesas iniciaron una investigación criminal del contrato, al surgir preguntas, derivadas de los hallazgos de otra investigación, acerca de unos pagos de 30 millones de euros a una empresa intermediaria por facilitar el trato y el contrato de compensación.

Según los cargos públicos, la investigación subsiguiente se ocupa de casos de corrupción, gestión indebida y lavado de dinero, asociados principalmente con ganancias financieras indebidas obtenidas por ciertos actores y partidos políticos.<sup>45</sup> Los investigadores ya tienen en la mira a varias oficinas de empresas y firmas legales involucradas en la adquisición, la Comisión de Compensación portuguesa, el MD y sus propiedades, y las residencias de personal de alto nivel y otro personal vinculado al concurso.<sup>46, 47, 48</sup>

Las compensaciones, concretamente, fueron también objeto de una investigación derivada que condujo a un proceso formal en otoño de 2009. Los fiscales portugueses han encausado a tres ejecutivos alemanes y a siete portugueses por alegaciones de fraude y falsedad documental en relación a proyectos de compensación en el sector automotriz que estaban incluidos en el paquete de los submarinos.<sup>49</sup>

# Presupuestos y activos

## LA CORRUPCIÓN NUNCA SE ALEJA DEMASIADO DE DONDE ESTÁ EL DINERO

Las actividades corruptas pueden hacer acto de presencia en cualquier lugar, desde los más visibles, como los presupuestos nacionales, hasta la enajenación de activos a nivel local. Si bien se dedica mayor atención a los presupuestos y la contratación, también existen otras categorías de activos en los sectores de defensa y seguridad que resultan atractivas para actores corruptos. Éstas no suelen recibir tanto escrutinio. Dichos recursos se dividen en tres categorías principales:

- Enajenación de activos físicos: suelo, transporte, armas o similares
- Uso indebido de activos gubernamentales en beneficio de particulares
- Negocios pertenecientes al estamento militar.

### ESTA SECCIÓN INCLUYE:

- La importancia de reforzar la transparencia de los presupuestos de defensa y su proceso de creación. Algunas naciones están descubriendo que un alto nivel de transparencia presupuestaria y en materia de activos puede compensar el esfuerzo de enfrentarse al problema, lo cual conduce a una mayor confianza por parte del público y un mejor uso de los recursos monetarios, que pueden ser escasos (Capítulo 18).
- Cómo considerar debidamente la reducción del riesgo de corrupción en materia de enajenación de activos (Capítulo 19).
- Algunos de los problemas en materia de integridad relacionados con la posesión de negocios por parte del estamento militar (Capítulo 20).

## 18. PRESUPUESTOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD

Aumentar la transparencia del presupuesto de defensa es una reforma importante: presentamos varios ejemplos de naciones que han llevado esto a cabo

### TRANSPARENCIA EN EL PRESUPUESTO DE DEFENSA

Un alto nivel de transparencia de las partidas de defensa y seguridad, unido a altos niveles de escrutinio de las mismas, son las características centrales de un entorno de defensa de alta integridad y responsabilidad. Pero, sorprendentemente, esto no es común.

El secretismo que rodea al sector de defensa se hace especialmente evidente al observar lo inadecuada que es la información publicada en las partidas de defensa gubernamentales. Esto es, hasta cierto punto, necesario. Pero una retención o manipulación excesiva de la información del presupuesto de defensa socava la credibilidad del gobierno, y es señal de posibles abusos en la asignación de recursos, y de falta de responsabilidad.

La reforma en este sector es relativamente simple, y paga dividendos. Varios ministerios de seguridad y defensa han descubierto que una mayor transparencia presupuestaria conduce a mayor confianza por parte del público.

Un estudio reciente sobre los aspectos clave del ciclo presupuestario en materia de defensa de más de 100 países, ha comprobado que un tercio de ellos obtiene una baja puntuación en cuanto a su transparencia. Además ha demostrado que cerca del 85% de los países revelan a sus parlamentos muy poca o ninguna información acerca de los gastos militares relacionados con la seguridad nacional. Esto tiene un impacto en la confianza pública, como se verá en los ejemplos del presente capítulo.<sup>50</sup>

El requisito clave es que los gastos confidenciales se justifiquen mediante un objetivo estratégico razonable y bien estudiado (p. ej., la protección de la integridad territorial del estado en caso de amenaza externa, la construcción de un sistema adecuado de protección de testigos, etc.). También debería haber un procedimiento reglamentario que estipule los mecanismos exactos de clasificación de los gastos.

Se puede compatibilizar la transparencia con una confidencialidad apropiada, siempre que exista un impulso aperturista en las altas instancias. Los países centrados en la reforma hacen de la transparencia presupuestaria una prioridad.

Un ejemplo es Bulgaria, donde el nuevo gobierno está poniendo el máximo empeño en limpiar sus sectores de defensa y seguridad de la persistente mancha de la corrupción. Otro es Colombia, donde el desafío principal es convencer a la población de que las fuerzas de seguridad no son corruptas. Para poder desarrollar un argumento convincente, el Gobierno ha sido muy transparente sobre su financiamiento y gastos (Figura 40).

### PRESUPUESTOS SECRETOS

Siempre existirá la necesidad de partidas secretas. El desafío es asegurar que se aplique el secretismo sólo cuando sea esencial, y además al nivel adecuado. Un buen enfoque es el adoptado por Corea del Sur.

El gobierno de Corea del Sur divide su presupuesto de defensa en tres categorías distintas en cuanto a su secretismo. Los elementos presupuestarios de Categoría A se presentan a la Asamblea Nacional en forma agregada para su discusión; los elementos de Categoría B se presentan a los miembros de un Comité de Defensa Nacional de la Asamblea Nacional en forma desagregada y detallada; Los elementos de Categoría C se desagregan aún más antes de presentarse al Comité de Defensa Nacional. Anteriormente, sólo se presentaba a debate la suma global del presupuesto.

Si bien muchos países son reacios a revelar información financiera relacionada con sus gastos en materia de seguridad nacional o de inteligencia militar, la información puede organizarse según su grado de secretismo, y se pueden designar comités especiales con la acreditación

de seguridad necesaria. Esto permite un mayor control del proceso presupuestario por parte del parlamento.<sup>51</sup>

### AUDITORÍAS PRESUPUESTARIAS

La *Iniciativa de Presupuesto Abierto* de International Budget Partnership también indica que la regulación y supervisión de los fondos del sector de seguridad son abrumadoramente insatisfactorios. Casi un cuarto de los países incluidos (22 de 92) no realizaba ninguna auditoría de su sector de seguridad, o bien sólo realizaba auditorías parciales, que a menudo eximían completamente a las agencias de inteligencia militar o a otros cuerpos del sector de seguridad.

Los países que sólo realizaban auditorías parciales de su sector de seguridad eran Argelia, Argentina, Bolivia, Costa Rica, Filipinas, Fiyi, Guatemala, Pakistán y Uganda. En general se eximían los fondos secretos o la agencia de inteligencia al completo. En Bangladesh y China, los sectores de seguridad sólo se someten a auditorías internas, cuya jurisdicción recae en el departamento respectivo (ejército, policía, etc.).<sup>52</sup>

#### CUADRO 30: AUMENTANDO LA TRANSPARENCIA EN BULGARIA

En 1999, el Ministerio de Defensa de Bulgaria se embarcó en una ambiciosa reforma del sector de seguridad. Entre los objetivos estaba mejorar las normas en materia de educación en el sector de defensa, adoptar buenas prácticas al preparar los presupuestos de defensa, y reforzar el control civil sobre el ejército. El MD adoptó un *Sistema Integrado de Planificación, Desarrollo de Programas y Presupuestos*, similar a los sistemas usados por los miembros de la OTAN, que alinea los objetivos de seguridad a largo plazo con las prioridades a corto plazo, dentro de los recursos disponibles. La planificación comienza con un análisis de recursos y capacidades de defensa, y la delegación de autoridad a unas instituciones apropiadas y responsables para aumentar la transparencia. El Ministerio de Defensa invita a los de Finanzas y Economía a prestar su asistencia en las predicciones económicas.<sup>53</sup>

La contribución de los legisladores en la propuesta presupuestaria es crítica para asegurar un uso de recursos efectivo: tras discutirse en el Parlamento de Bulgaria, el presupuesto de defensa se cierra y se convierte en un documento clave para la promoción de la responsabilidad. El gobierno de Bulgaria, para asegurar una supervisión efectiva del presupuesto, cuenta con un proceso de control a tres niveles:

- La Dirección de Planificación y Gestión Presupuestaria, una administración especializada del MD, realiza controles internos preliminares
- También coordina la supervisión del gasto, mediante verificaciones aleatorias por parte de organizaciones no militares externas
- La Cámara de Auditorías realiza controles independientes de seguimiento y comunica sus conclusiones al parlamento y a la población.<sup>54</sup>

Crear un marco legal adecuado que asegure el acceso público a una información precisa y fidedigna acerca del presupuesto de defensa

Reforzar el papel del parlamento en el proceso presupuestario de defensa

Implicar a actores externos, como el ministerio de finanzas, en la planificación del proceso presupuestario, para que con su contribución mejoren la asignación de recursos y las proyecciones económicas

Designar un comité parlamentario encargado de la labor presupuestaria de defensa; otorgar a sus miembros acreditación de seguridad para que puedan acceder a la información relativa a la seguridad nacional y la inteligencia militar

Reservar tiempo suficiente para el debate parlamentario, de forma que los legisladores puedan contribuir activamente en la propuesta presupuestaria de defensa

Poner la propuesta presupuestaria a disposición del público cuando se lleve al parlamento, no después de su aprobación, de forma que la población y las organizaciones no gubernamentales puedan supervisar el proceso de aprobación

Publicar informes trimestrales a lo largo de toda la etapa de ejecución presupuestaria para aumentar la transparencia y mejorar la vigilancia de la asignación de recursos

Realizar regularmente auditorías internas y externas del sector de seguridad, y ponerlas a disposición del público. Los formularios de solicitud en el sitio web del ministerio de defensa son una manera sencilla de divulgar la información presupuestaria a las partes interesadas

Establecer una agencia de supervisión independiente, cuyo personal tenga conocimientos de la labor presupuestaria, así como del sector de defensa

Buscar socios regionales y globales para aumentar los niveles mutuos de transparencia en el presupuesto de defensa.

## 19. ENAJENACIÓN DE ACTIVOS

La enajenación de activos, que a menudo tienen lugar “por debajo del radar”, es una importante área de corrupción, que se puede gestionar fácilmente mediante controles

Tanto en el mundo militar, como en el civil, los activos son recursos económicos que incluyen los intangibles (capital/financiero) y los tangibles (p.ej., inmuebles, suelo, equipamiento).

Aparte de su personal y experiencia, los activos más preciados de un estamento de seguridad o de defensa suelen ser su equipamiento y sus inmuebles. Dentro de los estamentos de defensa y seguridad, los activos se pueden dividir en seis categorías<sup>55</sup>:

### CUADRO 32: EJEMPLOS DE PROCESOS DE VENTA DE ACTIVOS

- En Canadá se ha contratado una consultoría para la puesta en venta de “excedentes de activos militares” directamente a gobiernos extranjeros. Esta consultoría “representa a Canadá de la misma manera que un agente inmobiliario representaría al propietario durante la venta de un inmueble”.<sup>56</sup>
- El Ministerio de Defensa de Bulgaria ha reformado y reorganizado recientemente su gestión de bienes inmuebles, tomando nota de los riesgos de corrupción que habían llevado a una enajenación de activos indebida en el pasado.<sup>57</sup>
- En Australia, como en el Reino Unido, el Departamento de Defensa considera la enajenación de excedentes de activos como una fase diferenciada de la gestión del ciclo vital de los activos. Se puede descargar un resumen del proceso en [www.defence.gov.au/IM](http://www.defence.gov.au/IM)
- El ejército británico también dispone de un sitio web dedicado a la enajenación de activos. Los excedentes de equipamiento también se subastan en el sitio web: [www.edisposals.com](http://www.edisposals.com)

1. **Equipamiento Militar de Uso Exclusivo (SUME)** (por sus siglas en inglés): equipamiento militar que no puede usarse con fines civiles. Se incluyen las armas, así como su equipamiento de apoyo y de uso, p. ej., buques de guerra, submarinos, cazas, tanques, misiles y lanzaderas.
2. **Suelo e inmuebles:** oficinas, almacenes, hospitales, cuarteles, hangares, pistas de aterrizaje, aparcamientos y los inmuebles asociados (excepto las casas-cuartel).
3. **Activos en construcción**
4. **Equipamiento de transporte:** cualquier equipamiento que sirva para mover personas u objetos, p. ej., camiones, trenes, ambulancias y aeronaves (siempre que no estén clasificadas como SUME).
5. **Plantas y maquinaria:** equipamiento portátil o fijo que sea necesario para reparar o mantener otros activos, o para fines administrativos.
6. **Informática y comunicaciones:** Todos los sistemas informáticos y su hardware y software respectivos (siempre que no estén clasificados)

como SUME).

Estas seis categorías pueden ser todas objeto de corrupción. Las que generan una mayor cantidad de informes son *Suelo e inmuebles*, y *Armas*. Los riesgos de corrupción se producen especialmente en aquellas naciones en proceso de venta o enajenación de grandes cantidades de activos, y en países en conflicto, o recién salidos de un conflicto, en los que no se puede proteger los activos militares. A menudo ha habido actores externos que han contribuido al desvío y a la enajenación indebida. Por ejemplo, en Irak ya hay una inmensa cantidad de equipamiento militar desaparecida o no registrada, lo que aumentará significativamente el riesgo de desvío cuando se enajene posteriormente dicho equipamiento (Cuadros 33 y 34).

Los ejemplos de corrupción en materia de activos varían: desde los países post-comunistas, que han sido muy vulnerables durante los procesos de enajenación de activos, hasta países bien posicionados en el *Índice de Percepciones de Corrupción* de TI, como Finlandia.<sup>58</sup>

El uso de los excedentes de equipamiento e infraestructura constituye un desafío para todos los estamentos de defensa y seguridad. Cuando la venta o enajenación de excedentes de equipamiento e infraestructura no se somete al mismo nivel de escrutinio que la contratación en materia de defensa, la gestión de estos excedentes puede conllevar un riesgo de corrupción muy alto. Puede ser conveniente pensar sobre la venta de equipamiento o infraestructuras de la misma forma en que pensamos sobre la contratación.

#### CUADRO 33: IRAK:

##### ¿UN DESVÍO ANUNCIADO DE EQUIPAMIENTO MILITAR?

El Inspector General del Departamento de Defensa estadounidense demostró en un informe de 2007 que, en Irak, había desaparecido equipamiento militar entregado a las fuerzas de seguridad iraquíes por valor de 1.000 millones de dólares, y presentaba un riesgo considerable de desvío posterior. Según un reportaje de investigación de CBS News, “el ejército había perdido la pista de 12.712 armas, de un total de 13.508, incluyendo pistolas, rifles de asalto, lanzacohetes y ametralladoras”.<sup>59</sup>

#### CUADRO 34: DESVÍO DE ENAJENACIÓN DE ACTIVOS

##### EN LA ANTIGUA URSS

Desde el fin de la Guerra Fría y el colapso de la Unión Soviética, Ucrania ha venido siendo un estado en el que la enajenación de equipamiento militar ha supuesto un desafío particular. A principios de los 90, esto estaba facilitado tanto por la enorme cantidad de armas que ya no eran necesarias, como por las condiciones socio-económicas. La economía de Ucrania se desplomó y redujo a la mitad, lo que produjo una recesión mayor que la que había sufrido Occidente en los años 30. De un valor accionario total de 89.000 millones de dólares en 1992, la gigantesca cantidad de 57.000 millones se perdió. Nunca se hizo ningún inventario entre 1992 y 2002. Entre el equipamiento que se transfirió de manera ilícita a zonas de conflicto, como el África Occidental, se incluía material cuyo desmantelamiento había sido financiado por Occidente merced al Tratado de las Fuerzas Armadas Convencionales en Europa. La entrega de radares militares a Irak en el año 2000 también supuso una ruptura de las sanciones de la ONU. Las armas ucranianas han acabado en lugares como Angola, Costa de Marfil, Eritrea, Irak, Iran, Liberia, Myanmar (Birmania), Ruanda, Sierra Leona, Sri Lanka, Yemen del Sur y Zaire<sup>60</sup> (actual República Democrática del Congo).

## 20. NEGOCIOS PERTENECIENTES AL ESTAMENTO MILITAR

Estos negocios constituyen un desafío específico para ciertos países: en el presente capítulo se revisa el problema y se identifican algunos esfuerzos de reforma

Hay un número sorprendentemente alto de estamentos nacionales de defensa y seguridad que cuentan con negocios pertenecientes al ejército en varias industrias.

Pero hay un importante problema de integridad derivado de la participación militar en actividades de obtención de beneficios: crea un conflicto de intereses y compromete el papel y función principales de las fuerzas armadas. En aquellos casos en que los negocios militares han caído en lo que se considera prácticas corruptas, la situación es especialmente problemática, ya que se daña la imagen pública del ejército.

### RAÍCES HISTÓRICAS

Puede haber muchos motivos para la creación de empresas militares. Tradicionalmente, la participación del ejército en los negocios se desarrollaba porque los gobiernos no tenían la capacidad de sostener las operaciones militares en su totalidad. Esto se debía a una financiación insuficiente para soportar las necesidades presupuestarias del ejército, o bien a la necesidad urgente de financiar otros elementos del

gasto gubernamental. Dos ejemplos de ello son Indonesia y China.

Como resultado, se solía ordenar al ejército que adoptara un modelo autárquico y buscara medios alternativos de satisfacer sus necesidades presupuestarias. En algunos casos, los negocios militares funcionan como un embudo para emplear a personal militar desmovilizado o retirado en el sector privado.

En la mayoría de los países, la posesión de negocios por parte del ejército se organiza mediante una estructura formal. Por ejemplo, en Pakistán y Turquía, las fuerzas armadas poseen negocios que se incorporan por medio de un holding. En Pakistán, el complejo militar-empresarial ha evolucionado alrededor de cuatro fundaciones pertenecientes a las diversas alas militares. En el año 2007, algunas fuentes estimaban que el valor combinado de estas empresas era aproximadamente de 1.130 millones de dólares.

#### CUADRO 35: ABANDONO DE LOS NEGOCIOS POR PARTE DEL EJÉRCITO INDONESIO

En 2007, el gobierno de Indonesia comunicó que las Fuerzas Armadas Nacionales de Indonesia (*Tentara Nasional Indonesia*, TNI) poseían activos brutos por un valor de 350 millones de dólares, y sus actividades “legales de negocios” generaban unos beneficios aproximados de 30 millones de dólares<sup>61</sup>. El parlamento había promulgado en 2004 varias leyes que solicitaban oficialmente al gobierno indonesio que cerrara o requisara todos los negocios pertenecientes a las TNI antes de 2009. La nueva ley instaba al gobierno a requisar todos los negocios pertenecientes, directa o indirectamente, al estamento militar en un plazo de cinco años. Un decreto presidencial posterior definía instrucciones para el establecimiento de un nuevo equipo de supervisión interministerial que vigilara la transferencia de los negocios de las TNI. Tanto las leyes, como los decretos, declaraban que cualquier fundación de las TNI que no se atuviera a las normas legales sería sometida a liquidación o fusión.

La introducción de estas medidas gubernamentales, encaminadas a terminar con la implicación del ejército en los negocios, tuvo como resultado la liquidación o cierre de varias empresas.

Sin embargo, incluso después de dichas ventas, las TNI seguían teniendo 23 fundaciones activas y más de 1.000 cooperativas. Además de ser dueñas de estos negocios, las TNI siguen gestionando varias empresas y mantienen opciones de compra sobre varias propiedades y edificios gubernamentales. A pesar de sus buenas intenciones, el gobierno no ha conseguido llevar a cabo su plan para revertir la inversión de negocios de las TNI.<sup>62</sup>

Se puede argumentar que el éxito de las reformas ha sido limitado por cinco motivos:

1. Vaguedad de las leyes en cuanto al programa de desinversión
2. Falta de clarificación del estatus y los poderes del equipo de supervisión
3. Falta de voluntad de participación en las reformas por parte de la jerarquía de las TNI y del MD
4. Influencia judicial y política insuficiente para el procesamiento de individuos culpables
5. Plazos no realistas para la conclusión de los negocios militares.<sup>63</sup>

El caso de China y la desinversión del Ejército de Liberación Popular (ELP) demuestra que la tarea de terminar con los negocios del estamento militar no es imposible. Sin embargo, hacen falta varias precondiciones esenciales para que dichas reformas tengan éxito.

Una de las lecciones clave del programa de desinversión del ELP es que hubo pasos preparatorios que resultaron integrales para el éxito. Con anterioridad al anuncio oficial de desinversión de Jiang Zemin, ya se habían introducido varias medidas que en última instancia ayudaron a suavizar el golpe de la pérdida del imperio económico del ELP:

1. Retirada de las tasas fiscales preferenciales
2. Supresión del acceso privilegiado a la infraestructura nacional
3. Instalación de una nueva clase dirigente en el ejército
4. Introducción de una legislación centrada y encaminada a contener la escala de las empresas del estamento militar
5. Refuerzo del sistema judicial y de su capacidad de

procesamiento de mandos militares.

Estas medidas no se han ordenado de ninguna manera particular: cada una de ellas tuvo un papel vital para asegurar el éxito de las reformas de Jiang. Se debe tener en cuenta que se reservó un período de tiempo dilatado para la introducción de todas estas medidas, lo que ayudó a reducir cualquier descontento potencial. Los cimientos de la desinversión se empezaron a poner ya en 1989, y el proceso no se completó hasta 1999. Al hacer efectivas estas reformas, Jiang Zemin no sólo aseguró que habría una nueva clase dirigente comprensiva con su causa, sino también minimizó la oposición a sus propuestas de cambio. La supresión temprana del trato preferente a los negocios del estamento militar también permitió la mejora del sistema de competencia dentro de la economía, y aseguró que las empresas del ELP se vieran obligadas a competir en términos equilibrados. Con esto se pudo reducir el privilegiado estatus del ELP en la sociedad, reduciendo también la fuerza del modelo de ejército omnipotente.<sup>64</sup>

## INICIAR LA REFORMA

No importa el motivo por el cual haya negocios privados pertenecientes al ejército: ésta no es una buena práctica en términos de integridad. El ministerio y/o el ejército deben desinvertir en los negocios siempre que sea posible. Si no es posible, o la situación política no lo permite, entonces se debe poner especial empeño en que los negocios sean transparentes. Esto incluye las cuentas, los activos, las auditorías y la supervisión, los beneficiarios y el flujo financiero de la empresa a sus propietarios.

## ESTUDIO DE CASO: NEGOCIOS MILITARES DE CHINA

La participación del Ejército de Liberación Popular (ELP) en la economía de China data del fin de la guerra civil en 1949. La motivación para el desarrollo de la economía militar del ELP era doble: autosuficiencia e ideología. En su punto álgido, en 1993, se estimaba que el ELP tenía aproximadamente 20.000 negocios, desde pequeñas cooperativas hasta grandes conglomerados.

Según algunas estimaciones, en 1997 había aproximadamente 10.000 negocios pertenecientes al ELP que generaban entre 1.000 y 3.000 millones de dólares al año.<sup>65</sup> Sin embargo, el atrincheramiento de una cultura de obtención de beneficios dentro del estamento militar, la falta de mecanismos de supervisión civil, y la posición privilegiada del ELP en la sociedad aumentaban el riesgo de corrupción entre las filas del ELP.

Las preocupaciones crecientes acerca de la corrupción actuaban en claro detrimento de la imagen pública del ELP. Desde el punto de vista de los dirigentes civiles, bajo el mando de Jiang Zemin, el mejor enfoque para combatir la corrupción dentro del ELP habría sido el de eliminar el problema de raíz. El resultado fue el anuncio oficial, en 1998, de que el ELP debía disolver su imperio militar-empresarial (Cuadro 36).

Lecturas

adicionales

Abreviaturas

Lista de figuras

Notas finales

## LECTURAS ADICIONALES

### Lectura general

- Transparencia Internacional (2000), *TI Source Book 2000. Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*.
- Bertrand de Speville (2010), *Overcoming corruption. The Essentials*.
- Todor Tagarev (2010), *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence – A Compendium of Best Practices (DCAF)*.
- J. Edgardo Campos/Sanjay Pradhan (2007), *The Many Faces of Corruption. Tracking Vulnerabilities at the Sector Level (World Bank)*.
- Rasma Karklins (2005), *The System made me do it. Corruption in post-communist societies*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2005), *Security System Reform and Governance, Directrices y serie de referencia de OCDE CAD*, disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf>

### Documentos oficiales

- Naciones Unidas: *Convención contra la Corrupción (2004)* <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>
- Naciones Unidas: *Anti-Corruption Toolkit (2004)* [http://www.unodc.org/documents/corruption/publications\\_toolkit\\_sep04.pdf](http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_toolkit_sep04.pdf)

### Diagnóstico de riesgos de corrupción (Capítulos 1-3)

- Transparencia Internacional y otros (2009), *Cuestionario de Autoevaluación de Integridad*, disponible en: <http://www.ti-defence.org/publications/827-integrity-self-assessment-questionnaire>
- Naciones Unidas (2004), *UN Organisation Integrity Survey 2004, Final Report* (informe preparado por Deloitte Consulting LLP)
- United Nations Integrity Survey (2004), disponible en: <http://www.un.org/news/ossg/sg/integritysurvey.pdf>
- Transparencia Internacional, *National Integrity System Assessments*, disponible en: [www.transparency.org/policy\\_research/nis/methodology](http://www.transparency.org/policy_research/nis/methodology)
- Nathaniel Heller (2008), *A User's Guide to Measuring Corruption*. United Nations Development Programme and Global Integrity, disponible en: [www.undp.org/oslocentre/flagship/users\\_guide\\_measuring\\_corruption.html](http://www.undp.org/oslocentre/flagship/users_guide_measuring_corruption.html)
- Valts Kalnis (2005), *Assessing Trends in Corruption and Impact of Anti-Corruption Measures: Discussion Paper*. The Anti-Corruption Network for Transition Economies, 6th General Meeting. Centro Providus de Políticas Públicas, Consejo del Despacho de Prevención y Lucha contra la Corrupción, Letonia

### Liderando el cambio (Capítulos 4-10)

- Deborah Rowland; Malcolm Higgs (2008), *Sustaining Change. Leadership that works*.
- Banco Mundial, *Global Leadership Initiative*, disponible en: <http://go.worldbank.org/M1HWXSE3T0>
- Andrews, Matt; McConnell, Jesse; Wescott, Alison (2010): *Development as leadership-led change: A report for the global leadership initiative*.
- J.P. Cotter (1996): *Leading change*.
- Gen Ronald R. Fogleman (2001), *The Leadership-Integrity Link*, disponible en: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/au-24/fogleman.pdf>
- Country example for counter-corruption plans: *Kenya Anti-Corruption Commission, Guidelines for the preparation of an anti-corruption policy for public institutions 2007*, disponible en: [http://www.kacc.go.ke/docs/Anti\\_Corruption\\_Guidelines\\_07.pdf](http://www.kacc.go.ke/docs/Anti_Corruption_Guidelines_07.pdf)
- Ethics Resource Centre, *10 writing tips for an effective code of conduct 2009*, disponible en: <http://www.ethics.org/resource/ten-writing-tips-creating-effective-code-conducts>
- Transparencia Internacional UK (2009), *Ethics and business conduct in defence establishments – the improvement of national standards*, disponible en: <http://www.ti-defence.org/publications/664-ethics-and-business-conduct-in-defence-establishments--the-improvement-of-national-standards>
- Independent Commission against Corruption, Australia, *Organisational values and standards*, disponible en: <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/foundations-for-corruption-prevention/standards-and-values/4873>
- Aerospace Defence Security (2009), *Business Ethics – A toolkit. A guide to implementing the Common Industry Standards*.
- T. Greenberg; L. Samuel; W. Grant L. Gray (Banco Mundial) (2010), *Stolen Asset Recovery – A good practices guide for non-conviction based asset forfeiture*, disponible en: [siteresources.worldbank.org/FINANCIALSECTOR/Resources/Stolen\\_Asset\\_Recovery.pdf](http://siteresources.worldbank.org/FINANCIALSECTOR/Resources/Stolen_Asset_Recovery.pdf)
- Marina Caparini; Philipp Flury; Ferenc Molnar (2006), *Civil Society and the Security Sector. Concepts and practices in new democracies*.
- Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces (2003), *Parliamentary Oversight of the Security Sector. Principles, mechanisms and practices*.
- Transparencia Internacional (2009), *Business Principles on Countering Bribery*.

## Operaciones (Capítulos 11-13)

- Ministerio de Defensa del Reino Unido (2009): *Joint Doctrine Publication (JDP) 3-40: Security and Stabilisation: The Military Contribution*, disponible en: [www.mod.uk/DefenceInternet/MicroSite/DCDC/OurPublications/JDWP/JointDoctrinePublicationjdp340SecurityAndStabilisationTheMilitaryContribution.htm](http://www.mod.uk/DefenceInternet/MicroSite/DCDC/OurPublications/JDWP/JointDoctrinePublicationjdp340SecurityAndStabilisationTheMilitaryContribution.htm)
- UK Land Warfare Centre (2010), *Tactical Information Note 'Countering Corruption in Afghanistan'*.
- NATO COMISAF's *Counterinsurgency (COIN) Contracting Guidance (2010)*, disponible en: [www.isaf.nato.int/article/isaf-releases/comisafs-counterinsurgency-coin-contracting-guidance.html](http://www.isaf.nato.int/article/isaf-releases/comisafs-counterinsurgency-coin-contracting-guidance.html)
- David Leakey (2005), *ESDP and Civil/Military Cooperation: Bosnia and Herzegovina*, in: A. Deighton; V. Mauer, Center for Security Studies, ETH Zurich: *Securing Europe? Implementing the European Security Strategy*, Zurcher Beitrage zur Sicherheitspolitik Nr 77.
- Orientación sobre la corrupción de la ISAF, febrero de 2010
- Rep. John F. Tierney; U.S. House of Representatives (June 2010): *Warlord, Inc.: Extortion and Corruption along the U.S. Supply Chain in Afghanistan*, disponible en: [http://oversight.house.gov/images/stories/subcommittees/NS\\_Subcommittee/6.22.10\\_HNT\\_HEARING/Warlord\\_Inc\\_compress.pdf](http://oversight.house.gov/images/stories/subcommittees/NS_Subcommittee/6.22.10_HNT_HEARING/Warlord_Inc_compress.pdf)
- Special Inspector General Iraq Reconstruction (SIGIR) (2009): *Hard Lessons. The Iraq Reconstruction Experience*.
- Agencia Europea de Defensa, *Code of Conduct on Defence Procurement 2005*, disponible en: [www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?area=Organisation&id=154](http://www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?area=Organisation&id=154)
- Kenneth Mitchell (2000), *Instituting E-Procurement in the Public Sector*, in: *Government Finance Review*, disponible en: [www.allbusiness.com/management/595853-1.html](http://www.allbusiness.com/management/595853-1.html)
- United States Government Accountability Office (2009), *Defence Contracting Integrity*.
- Mark Pyman; Dominic Scott y Regina Wilson (2009), *The Extent of Single Sourcing in Defence Procurement and its Relevance as a Corruption Risk: A First Look*, *Journal of Defence and Peace Economics*, 20 (3), p. 215-232.
- Businesslink, *The role of e-procurement*, disponible en: [www.businesslink.gov.uk/bdotg/action/detail?itemId=1073792572&type=RESOURCES&lang=](http://www.businesslink.gov.uk/bdotg/action/detail?itemId=1073792572&type=RESOURCES&lang=)
- Ministerio de Defensa del Reino Unido, *eProcurement Strategy and Plan 2008-2012*, disponible en: [www.ukceb.org/RWFilePub.php?&cat=189&dx=1&ob=3&rpn=catviewleaublic189&id=101263](http://www.ukceb.org/RWFilePub.php?&cat=189&dx=1&ob=3&rpn=catviewleaublic189&id=101263)
- Ministerio de Defensa de Francia, *e-procurement*, disponible en [www.ixarm.com](http://www.ixarm.com) and [www.achats.defense.gouv.fr](http://www.achats.defense.gouv.fr)
- Maj David M. Doe (2002), *e-procurement and the U.S. military*.
- Ravinder Pal Singh (1998), *Arms Procurement Decision Making*.

## Contratación (Capítulos 14-17)

- Transparencia Internacional (2006), *Handbook for Curbing Corruption in Public Procurement*.
- Transparencia Internacional UK (2007), *Defence Integrity Pacts*, disponible en: <http://www.ti-defence.org/publications/151-defence-integrity-pacts-summary-notes>
- Mark Pyman; Alan. Waldron, y L. Avelia (2006), *Practical Application of Defence Integrity Pacts: Experience in Colombia*, artículo presentado en el seminario de Contratación Pública de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nottingham, Reino Unido, junio de 2006, disponible en: <http://www.ti-defence.org/publications/695-practical-application-of-defence-integrity-pacts-experience-in-colombia>
- Transparencia Internacional UK (2006), *Developing defence integrity pacts - Experience in Latin America*, disponible en: <http://www.ti-defence.org/publications/1119-developing-defence-integrity-pacts---experience-in-latin-america>
- Transparencia Internacional UK (2005), *Sample Defence Integrity Pacts*, disponible en: <http://www.ti-defence.org/publications/152-sample-defence-integrity-pact/>
- Ministerio de Defensa del Reino Unido, *Non-competitive procurement*, disponible en: [www.contracts.mod.uk/selltomod/competition\\_policy.shtml](http://www.contracts.mod.uk/selltomod/competition_policy.shtml)
- Departamento de Defensa de EE. UU., Preguntas frecuentes sobre contratación, disponible en: <http://tasa.dodmedia.osd.mil/dc/cfaq.htm#0002>
- William N. Washington, *A review of the literature: Competition versus sole-source procurements 1997*, disponible en: [www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf&AD=ADA487943](http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf&AD=ADA487943)
- S. Markowski, P. Hall, R. Wylie (2009), *Defence Procurement and Industry Policy*.

## Presupuestos y activos (Capítulos 18-20)

- La Red de Defensa y seguridad de América Latina (RESDAL) publica amplia información acerca de la transparencia presupuestaria en materia de defensa en toda América Latina, y ofrece consejos prácticos sobre cómo pueden la sociedad civil, y otras partes interesadas, comprender mejor las relaciones entre lo civil y lo militar y los análisis presupuestarios. Para obtener más información, visite [www.resdal.org/ing/main-about\\_i.html](http://www.resdal.org/ing/main-about_i.html)
- DCAF Backgrounder, *Parliament's Role in Defense Budgeting*, disponible en: [www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=25263&nav1=5](http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=25263&nav1=5)
- Todor Tagarev (2002), *Transparency in Defence Policy, Military Budgeting and Procurement*, disponible en: [www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=21303&nav1=5](http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=21303&nav1=5)
- Wuyi Omitoogun (2003), *The Process of Budgeting for the Military Sector in Africa*, SIPRI, disponible en: [www.sipri.org/yearbook/2003/files/SIPRIYB0308.pdf](http://www.sipri.org/yearbook/2003/files/SIPRIYB0308.pdf)
- DCAF (2003), *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices: Handbook for Parliamentarians*, disponible en: [www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=25289-&nav1=4](http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=25289-&nav1=4)
- Banco Mundial (2006), *Income and Asset disclosure requirements for Heads of State and Governments*, disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTLAW-JUSTINST/Resources/IncomeAssetDisclosureinWBClient-sasofJune62006.pdf>
- R. Burdescu; G. Reid; S. Gilman; S. Trapnell (2009), *Stolen Asset Recovery: Income and Asset Declarations. Tools and Trade-offs*, disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/EXTSARI/Resources/5570284-1257172052492/ADIncomeasset.pdf?resourceurlname=ADIncomeasset.pdf>

## ABREVIATURAS

<b>AEP</b>	Programa de Ética del Ejército
<b>ANP</b>	Policía Nacional Afgana
<b>ASEAN</b>	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
<b>BI</b>	Construcción de la Integridad (programa de la OTAN para la integridad en materia de defensa)
<b>CFE</b>	Tratado de las Fuerzas Armadas Convencionales en Europa
<b>CIS</b>	Normas Comunes de la Industria
<b>COMISAF</b>	Comandante de las Fuerzas de la ISAF en Afganistán
<b>CPA</b>	Autoridad Provisional de la Coalición
<b>IPC</b>	Índice de Percepciones de Corrupción
<b>DAPA</b>	Administración del Programa de Adquisición en materia de Defensa
<b>DCAF</b>	Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, Ginebra
<b>DFID</b>	Departamento de Desarrollo Internacional, Reino Unido
<b>DII</b>	Iniciativa de la Industria de Defensa por la Conducta y la Ética en los Negocios (EE. UU.)
<b>DIP</b>	Pacto de Integridad en materia de Defensa
<b>DTIC</b>	Centro de Información Técnica de Defensa, EE. UU.
<b>EITI</b>	Iniciativa por la Transparencia en el Sector de la Extracción
<b>ESDP</b>	Política Europea de Defensa y seguridad (PESD)
<b>EU</b>	Unión Europea (UE)
<b>EUFOR</b>	Fuerza Militar de la Unión Europea
<b>GCSP</b>	Centro de Política de Seguridad de Ginebra, Ginebra
<b>GPA</b>	Acuerdo sobre Contratación Gubernamental de la Organización Mundial del Comercio
<b>GSC</b>	Consortio de Submarinos de Alemania
<b>IP</b>	Pacto de Integridad (PI)
<b>ISAF</b>	Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad
<b>IWA</b>	Integrity Watch Afghanistan
<b>MoD</b>	Ministerio de Defensa (MD)
<b>MND</b>	Ministerio de Defensa Nacional (MDN)
<b>NACS</b>	Estrategia Nacional Anticorrupción
<b>NATO</b>	Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)
<b>NGO</b>	Organización No Gubernamental (ONG)
<b>NSP</b>	Programa de Solidaridad Nacional
<b>OBI</b>	Iniciativa de Presupuesto Abierto
<b>OECD</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)
<b>PDM-TL</b>	Mercado del Dividendo de la Paz, Timor Oriental
<b>PDT</b>	Peace Dividend Trust
<b>PLA</b>	Ejército de Liberación Popular (ELP, China)
<b>TI</b>	Transparencia Internacional
<b>TNI</b>	Tentara Nasional Indonesia (Fuerzas Armadas Nacionales de Indonesia)
<b>SIGIR</b>	Inspector General Especial para la Reconstrucción de Irak
<b>SUME</b>	Equipamiento Militar de Uso Exclusivo
<b>UN</b>	Naciones Unidas (ONU)

Figura 1	Marco para la corrupción en defensa y seguridad	10
Figura 2	Riesgos de corrupción durante el ciclo de contratación	12
Figura 3	Riesgos de corrupción del personal	14
Figura 4	Índice de Percepciones de Corrupción de Transparencia Internacional 2010	19
Figura 5	Balance de puntos fuertes y vulnerables, Ministerio de Defensa Nacional de Polonia	26
Figura 6	La hoja de ruta de Polonia para la construcción de la integridad en el sector de defensa	29
Figura 7	Descripción del Curso de Construcción de Integridad	31
Figura 8	Índice de Fuentes de Sobornos de Transparencia Internacional, 2002	36
Figura 9	Motivos de las empresas para no participar en concursos, 2006 (Control Risks)	37
Figura 10	Participación de la sociedad civil en la contratación de defensa	41
Figura 11	Los principales ejes de transición post-conflicto	45
Figura 12	Cambios en el control de la corrupción en una selección de países, 1998-2006 (Banco Mundial)	46
Figura 13	Diagnóstico de la corrupción en una situación de conflicto: una ilustración reciente (Transparencia Internacional)	47
Figura 14	Preguntas clave para la contratación, Ministerio de Defensa Nacional de Polonia	55
Figura 15	Contratos de defensa no competitivos como porcentaje de la contratación total de defensa (TI)	57
Cuadro 1	Reclutamiento en Rusia	13
Cuadro 2	Proceso de autoevaluación en Noruega	17
Cuadro 3	El término "integridad": una perspectiva ucraniana	22
Cuadro 4	Reforma anticorrupción de Bulgaria	27
Cuadro 5	Reforma anticorrupción en el Ministerio de Defensa Nacional de Polonia	28
Cuadro 6	Comentarios de los participantes en el curso de cinco días sobre integridad en el sector de defensa	30
Cuadro 7	Elementos claves de las buenas prácticas	33
Cuadro 8	Denuncia: dar la alarma de forma segura	34
Cuadro 9	Construcción de un Taller de Educación sobre la Integridad en Ucrania	35
Cuadro 10	Argentina: declaraciones de activos y bienes, educación sobre contratación	35
Cuadro 11	Ejemplos de acción colectiva exitosa en varios sectores	38
Cuadro 12	Iniciativa de la Industria de Defensa por la Conducta y la Ética en los Negocios	39
Cuadro 13	Procedimiento de exclusión de la Fuerza Aérea estadounidense	39
Cuadro 14	Taller sobre cooperación en seguridad no tradicional entre los estamentos militares de ASEAN y las organizaciones no gubernamentales	41
Cuadro 15	Doctrina de las Fuerzas Armadas Británicas	43
Cuadro 16	Estudio del caso de Afganistán: preguntas sobre corrupción post-despliegue	44
Cuadro 17	Comisión Anticorrupción de Sierra Leona	48
Cuadro 18	Combatiendo la corrupción durante la reconstrucción de Irak	50
Cuadro 19	Programa de Solidaridad Nacional de Afganistán	51
Cuadro 20	Mercado del Dividendo de la Paz, Timor Oriental	51
Cuadro 21	Reforma en el Ministerio de Defensa de Colombia	54
Cuadro 22	Contratación en el Reino Unido	56

Cuadro 23	Subastas electrónicas	57
Cuadro 24	Vigilancia independiente en Corea	58
Cuadro 25	Un enfoque de gobierno transversal con el uso de observadores independientes: México	59
Cuadro 26	Combinando los Pactos de Integridad con las Audiencias Públicas: Argentina	59
Cuadro 27	Adquisición de aeronaves por parte de Colombia	60
Cuadro 28	Directiva de Contratación en materia de Defensa de la India	61
Cuadro 29	Acuerdos de compensación en Portugal	63
Cuadro 30	Aumentando la transparencia en Bulgaria	66
Cuadro 31	Cómo presupuestar de manera transparente	67
Cuadro 32	Ejemplos de procesos de venta de activos	68
Cuadro 33	Irak: ¿un desvío anunciado de equipamiento militar?	69
Cuadro 34	Desvío de enajenación de activos en la antigua URSS	69
Cuadro 35	Abandono de los negocios por parte del Ejército Indonesio	70
Cuadro 36	Desinversión en negocios del ELP de China	71

## NOTAS FINALES

- 1 Ver Tagarev T. (2010), Compendium of Best Practices, p. 219.
- 2 Ver Daly G. (1999), Conscriptio and corruption in Napoleonic France: The case of the seine-inférieure, en: European Review of History: Revue européenne d'histoire, 1469-8293, Volumen 6, Edición 2, p. 181 – 197.
- 3 Ver Anishchuk A. (8 June 2010), Bill would let Russians pay to avoid conscription, disponible en <http://in.reuters.com/article/idINIndia-49144820100608>
- 4 Ver McDermott R. (10 de marzo de 2009), Russia's military reform plan falters, en: Asia Times (online), available at: [www.atimes.com/atimes/Central\\_Asia/KC10Ag03.html](http://www.atimes.com/atimes/Central_Asia/KC10Ag03.html)
- 5 Ver informe de la OTAN (2009), NATO Integrity Self-Assessment Process – Review of the Pilots, disponible en: <http://www.ti-defence.org/publications/1225-nato-integrity-self-assessment-process--review-of-pilots>
- 6 Ver Heller N. (2008), A User's Guide to Measuring Corruption, p. 8, disponible en: [www.undp.org/oslocentre/flagship/users\\_guide\\_measuring\\_corruption.html](http://www.undp.org/oslocentre/flagship/users_guide_measuring_corruption.html)
- 7 Se puede encontrar información detallada acerca de las encuestas e índices de TI en: [www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/about](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/about)
- 8 Ver Kalnis V. (2005), Assessing Trends in Corruption and Impact of Anti-Corruption Measures, p. 8.
- 9 Se puede encontrar información más detallada sobre los Indicadores de Gobernabilidad Global, así como la colección de datos completa, en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>. El último Índice de Fuentes de Sobornos (cuya metodología se modificó en 2008) se puede encontrar en: [www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/bpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi)
- 10 Ver Heller N. (2008), ibídem, p. 9.
- 11 La siguiente sección está extraída en su mayor parte de Reiling K. (2009): How to Assess Corruption in Defence: A Framework for Designing, Comparing and Interpreting Corruption Measurement Tools, disponible en: <http://hdl.handle.net/10427/55675>
- 12 Ver Pyman M., Scott D. y Wilson R. (2009), The Extent of Single Sourcing in Defence Procurement and its relevance as a corruption risk. Introducción en: Defence and Peace Economics, 20:3, 215-232, p. 215-232.
- 13 La OTAN, por ejemplo, puso deliberadamente a su iniciativa anticorrupción el título "Construcción de la integridad y reducción del riesgo de corrupción en los estamentos de defensa".
- 14 Ver Le Roux L. (2004), Revisiting the South African Defence Review, en: African Security Review, Volumen 13, Edición 1, p. 105-107, disponible en: [www.iss.co.za/pubs/ASR/13No1/CLeRoux.pdf](http://www.iss.co.za/pubs/ASR/13No1/CLeRoux.pdf)
- 15 Esto sería distinto en aquellas naciones en las que el rango más alto posible es el de Coronel, por ejemplo, en Islandia y Gambia.
- 16 Ver Magahy, B., Pyman, M. (2009), Ethics and business conduct in defence establishments – the improvement of national standards, Transparencia Internacional, disponible en: <http://www.ti-defence.org/publications/664-ethics-and-business-conduct-in-defence-establishments--the-improvement-of-national-standards>
- 17 Ver Shipley, T., Wegener, A.C., Pyman, M. (2011), Codes of conduct in defence ministries and Armed Forces, Transparencia Internacional, disponible en: <http://www.ti-defence.org/publications/90-codes-of-conduct-in-defence-ministries-and-armed-forces>
- 18 Ver Shipley, T., Wegener, A.C., Pyman, M. (2011), Codes of conduct in defence ministries and Armed Forces, Transparencia Internacional, disponible en: <http://www.ti-defence.org/publications/90-codes-of-conduct-in-defence-ministries-and-armed-forces>
- 19 Ver Banco Mundial (2010): Stolen Asset Recovery.
- 20 Ver [www.defence.gov.au/ig/gir.htm](http://www.defence.gov.au/ig/gir.htm)
- 21 Ver [www.mindef.gov.ar/transparencia\\_denuncias.html](http://www.mindef.gov.ar/transparencia_denuncias.html)
- 22 Ver Tools to Grow Your Business in a Changing Ethical Environment, disponible en [www.sbac.co.uk/pages/83675783.asp](http://www.sbac.co.uk/pages/83675783.asp)  
Para obtener más información sobre los CIS, ver [www.asd-europe.org/Objects/2/Files/ WEB%20Common%20Industry%20Standards.pdf](http://www.asd-europe.org/Objects/2/Files/WEB%20Common%20Industry%20Standards.pdf)
- 23 Para obtener más información sobre la exclusión en las Fuerzas Armadas de EE. UU., ver Schooner S., Collins S., Bednar R., Shaw, Steven A., Brian D., McCullough J., Pachter J., Madsen M., Yukins C., Zucker J. y Pafford A. (2004), Suspension and Debarment: Emerging Issues in Law and Policy, Public Procurement Law Review, Vol. 13, 2004. Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=509004>
- 24 Ver [www.mod.uk/DefenceInternet/MicroSite/DCDC/OurPublications/JDWP/JointDoctrinePublication-jdp340SecurityAndStabilisationTheMilitaryContribution.htm](http://www.mod.uk/DefenceInternet/MicroSite/DCDC/OurPublications/JDWP/JointDoctrinePublication-jdp340SecurityAndStabilisationTheMilitaryContribution.htm)
- 25 Ver Cockavne J., Pfister D. (2008), Peace Operations and Organised Crime, GCSP Geneva Papers 2.
- 26 Ver, entre otros: Sir Synnott H. (2009), Transforming Pakistan. Ways out of Instability.
- 27 Ver, por ejemplo: US Congressional Research Service (2009): NATO Enlargement. Albania, Croatia, and possible future candidates, disponible en [www.fas.org/sgp/crs/row/RL34701.pdf](http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34701.pdf)
- 28 Ver Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi (2007), 'Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006, disponible en [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org)
- 29 Ver Rep. Tierney, John F. (2010), U.S. House of Representatives: Warlord, Inc.: Extortion and Corruption along the U.S. Supply Chain in Afghanistan.
- 30 Ibídem
- 31 Ver [www.nspafghanistan.org/](http://www.nspafghanistan.org/)
- 32 Ver Integrity Watch Afghanistan , <http://www.iwaweb.org/>
- 33 Ver [www.peacedividendtrust.org/en/?sv=&category=Timor\\_Leste&title=Peace%20Dividend%20Trust%20Timor-Leste%20%20Overt](http://www.peacedividendtrust.org/en/?sv=&category=Timor_Leste&title=Peace%20Dividend%20Trust%20Timor-Leste%20%20Overt)
- 34 Comunicación personal a TI del Secretario de Estado del MD de Colombia, 2004.
- 35 Comunicación personal a TI del Responsable de Contratación en materia de Defensa, MD de Nigeria, 2009.
- 36 Ver [www.oas.org/dsp/documentos/politicas\\_publicas/colombia%202.pdf](http://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/colombia%202.pdf)
- 37 Ver [www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre\\_el\\_Ministerio/Control\\_Interno/GPA/politica-gpa.pdf](http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre_el_Ministerio/Control_Interno/GPA/politica-gpa.pdf)
- 38 Para obtener más detalles, ver República de Corea (2009), Activity Report of DAPA Ombudsman 2006-09, First Step Towards Transparency, disponible en <http://www.dapa.go.kr>
- 39 Ver [www.dapa.go.kr/eng/index.jsp](http://www.dapa.go.kr/eng/index.jsp)
- 40 Ver, por ejemplo, Oficina del Senador John McCain; edición del 19 de noviembre de 2004, McCain Statement on US Air Force Accountability Regarding the Boeing 767 Tanker Lease Deal, disponible en [www.defense-aerospace.com/article-view/verbatim/49262/mccain-exposes-usaf-role-in-tanker-lease.html](http://www.defense-aerospace.com/article-view/verbatim/49262/mccain-exposes-usaf-role-in-tanker-lease.html)

- 41 Esta sección se basa en Pyman, M., A. Waldron, y L. Avelia (2006), Practical Application of Defence Integrity Pacts: Experience in Colombia, artículo presentado en el seminario de Contratación Pública de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nottingham, Reino Unido, junio de 2006, disponible en: <http://www.ti-defence.org/publications/695-practical-application-of-defence-integrity-pacts-experience-in-colombia>
- 42 Ver <http://www.ti-defence.org/publications/617-defence-procurement-and-integrity-pacts-in-colombia--report-1> y <http://www.ti-defence.org/publications/711-defence-procurement-and-integrity-pacts-in-colombia--report-2>
- 43 El Acuerdo sobre Contratación Gubernamental (GPA por sus siglas en inglés) de la Organización Mundial del Comercio prohíbe a los países signatarios la contratación de compensación, como también la prohíben ciertos acuerdos comerciales regionales como NAFTA y las regulaciones de mercado internas de la UE. Pero también contempla excepciones en el caso de la contratación en materia de defensa y en el de países en vías de desarrollo, aunque se les sigue instando a negociar y a declarar claramente las condiciones de los requisitos de compensación. Las compensaciones no pueden formar parte de los criterios de concesión de contratos.
- 44 Ver <http://www.millerchevalier.com/Publications/MillerChevalierPublications?find=37004>
- 45 Traducción de una entrevista con el Director del DCIAP en la cadena de radio portuguesa TSF, 1 de octubre de 2009.
- 46 Traducción de un artículo del rotativo portugués Correio da Manhã, 22 de julio de 2008, 8 de marzo de 2009 y 12 de septiembre de 2009.
- 47 Traducción de un artículo del semanal portugués Sol, 24 y 25 de julio de 2007, 29 de noviembre de 2008.
- 48 Traducción de un artículo de la revista semanal portuguesa Sábado, 1 de octubre de 2009
- 49 Khalib, A. and Anneli Palment (2 October 2009), 'Portugal accuses 10 of fraud in submarine deal', Associated Press, disponible en: [www.reuters.com/article/rbssConstructionAgriculturalMachinery/idUSL257190620091002](http://www.reuters.com/article/rbssConstructionAgriculturalMachinery/idUSL257190620091002)
- 50 Para obtener más información sobre la Iniciativa de Presupuestos Declarados y el Índice de Presupuestos Declarados (OBI por sus siglas en inglés), ver: [www.openbudgetindex.org/](http://www.openbudgetindex.org/)
- 51 Ver Chul Choi, Jong (1998), South Korea', in Pal Singh, Ravinder (Ed.), Arms Procurement Decision Making Volume I: China, India, Israel, Japan, South Korea and Thailand, disponible en: [http://books.sipri.org/product\\_info?c\\_product\\_id=156#contents](http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=156#contents)
- 52 Los países que no realizaban una auditoría del sector de seguridad cuando se llevó a cabo la encuesta del OBI son Afganistán, Arabia Saudí, Azerbaiyán, Camboya, Chad, Guinea Ecuatorial, Jordania, Kazajistán, Liberia, Marruecos, Níger, Nigeria, RDC, Ruanda, Serbia (se había establecido una Institución Suprema de Auditorías, pero no estaba plenamente en funcionamiento) y Sri Lanka. Los países que realizaban una auditoría parcial, normalmente eximiendo las partidas secretas o la agencia de inteligencia al completo, son Argelia, Argentina, Bolivia, Costa Rica, Filipinas, Fiyi, Guatemala, Pakistán y Uganda.
- 53 Ver Totev, Dobromir (2002), Bulgarian Defence Resource Management System – Vehicle for Transparency in Defence Planning and Budgeting in Transparency in Defence Policy, Military Budgeting and Procurement, disponible en: [www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=21303&nav1=5](http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=21303&nav1=5)
- 54 Sugerencia de lectura adicional: Ivanov, Tilcho (2003), Transparency of Defence Policy in Progress, Information and Security, Vol. 11, pp. 55-72; Totev, Dobromir (2009), Implementation of Results-Oriented Defence Resource Management in the Bulgarian MOD – Problems and Way Ahead, Information and Security: An International Journal, Vol. 23, No. 2, disponible en: [http://infosec.procon.bg/v23\\_2/Totev.pdf](http://infosec.procon.bg/v23_2/Totev.pdf)
- 55 Las definiciones se pueden encontrar en: Ministerio de Defensa del Reino Unido, Asset Management Strategy, 2007. Todos estos son activos fijos tangibles, no intangibles ("costes de desarrollo, derechos de propiedad intelectual, software y licencias de software, y asignaciones de emisión de gases de efecto invernadero").
- 56 Ver [www.smithland.com/services\\_canada.html](http://www.smithland.com/services_canada.html)
- 57 Alexandrova, P. (en preparación), Anti-Corruption Reforms in the Defence and Security Sector in Bulgaria. Analysis of the Reforms under the Borisov Cabinet from August 2009 until Mid-April 2010.
- 58 Tagarev T (2010), Compendium of Best Practices, p. 119.
- 59 Ver [www.cbsnews.com/stories/2007/12/06/iraq/main3584247.shtml](http://www.cbsnews.com/stories/2007/12/06/iraq/main3584247.shtml)
- 60 Ver Kuzio T. (2008), Ukrainian Officials, Illicit Arms Sales, and International Responsibility, Universidad de Columbia, Nueva York, 18-19 de abril de 2008. Sobre condiciones socio-económicas ver también: Bevan J. (2007), Where Have All the Antonovs Gone? Small Arms Survey Public Interest Report.
- 61 Ver [www.asia-pacific-solidarity.net/southeastasia/indonesia/reports/hrw\\_unkeptpromise\\_jan2010.htm](http://www.asia-pacific-solidarity.net/southeastasia/indonesia/reports/hrw_unkeptpromise_jan2010.htm), o <http://www.thejakartaglobe.com/home/indonesian-military-maintains-business-empire-despite-2004-ban-report/352346>
- 62 Ibidem
- 63 Ver Batara A. (2010), Compendium of Best Practices, p. 124.
- 64 Ver, por ejemplo, Lee D. (2006), Chinese Civil-Military Relations: The Divestiture of People's Liberation, en: Armed Forces and Society.
- 65 Ver Cheung T.M. (2001), China's entrepreneurial Army, p. 59.

Tanto a mis colegas del Ministerio de Defensa, como a mí misma, la contribución del programa de defensa de TI nos ha resultado de gran ayuda en nuestro proceso de reformas. Su Manual es un documento excelente, no sólo para mí personalmente, sino también para distribuirlo entre mi personal y nuestros altos cargos. Gracias a él podemos adquirir una comprensión común de la materia.

*Avgustina Tsvetkova, Viceministra de Defensa, Bulgaria*

Por más que lo dijéramos, nunca seríamos capaces de insistir suficientemente en el potencial de la corrupción para dañar la imagen, efectividad y legitimidad de las instituciones de defensa y las fuerzas armadas. Este útil Manual no sólo demuestra que es posible abordar el problema de una manera sistemática y constructiva, sino que además destruye el mito de que es simplemente demasiado difícil intervenir en esta área. Muestra muchas formas de generar un impacto práctico y positivo. Recomiendo de todo corazón este Manual a todos los que estén en puestos de responsabilidad en los sectores de defensa y seguridad.

*John Githongo, Director, The Policy Practice Kenya, y ex Secretario Permanente para la Gobernabilidad y la Ética en la Oficina del Presidente de Kenia*

El Ministerio de Defensa de Noruega tiene la determinación de mantener la corrupción fuera de las adquisiciones y acciones de defensa del país. Es esencial que lo hagamos, no sólo por la integridad de nuestra labor, sino también para mantener la confianza del pueblo noruego. La labor del programa de defensa y seguridad de TI nos es bien conocida y apoyamos plenamente las reformas y enfoques propuestos por TI en este excelente manual.”

*Morten Tillar, Vicesecretario General y Director Nacional de Armamentística, Ministerio de Defensa de Noruega*

Este manual representa una excelente contribución práctica de Transparencia Internacional. La OTAN ha abierto nuevas áreas de trabajo con las ONG y otras organizaciones en las áreas de construcción de la integridad y reducción del riesgo de corrupción. La cooperación entre la OTAN y Transparencia Internacional es impresionante.

Es una asociación a la que ya se está dando un uso rápido y práctico para hacer frente a problemas reales que afectan a la seguridad, y los resultados están recibiendo el firme apoyo de muchas naciones, incluyendo, por supuesto, el Reino Unido.

Esta segunda edición del manual refleja dos años más de trabajo con las naciones de la OTAN y he de recomendarlo con todas mis fuerzas.

*Mariot Leslie, Compañera de las órdenes de San Miguel y San Jorge, Embajadora del Reino Unido en la OTAN*