

Fomento de la Integridad y Reducción de la Corrupción en Defensa

Un Compendio de Buenas Prácticas

Ginebra

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

Consejo Editorial

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

Editor y autor principal: Todor Tagarev (Bulgaria)

Colaboradores

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

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

Corrector de Lenguaje: Ashley Thornton

Aviso Legal

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

Versión original: Inglés, Ginebra, 2010

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

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

Diseño de portada: Hristo Bliznashki

Traducción: Gral. (ret.) Jaime Lahoz

ISBN 978-92-9222-410-3

CONTENIDO

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

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

Parte III

Fomento de la Integridad y Reducción de la Corrupción Potencial en Establishments de Defensa

La tercera parte del compendio contempla a los participantes en el fomento de la integridad, y sus funciones. Comienza con un capítulo sobre la importancia del fomento de la integridad. Los siguientes capítulos examinan el papel de los marcos regulatorios, las personas, la rama ejecutiva del gobierno (centrado en el ministerio de defensa), los parlamentos y las auditorías, la institución del ombudsman, la industria de defensa, la sociedad civil y los medios de comunicación, y las organizaciones internacionales. Cada capítulo presenta los principios y las buenas prácticas en el fomento de la integridad y de la reducción de riesgos de corrupción en los *establishments* de defensa.

Capítulo 19

Papel de las Instituciones del Ombudsperson

En sus 200 años de historia,¹ la institución del ombudsman (defensor del pueblo) ha demostrado su valor tanto en las democracias en desarrollo como en las democracias maduras. La institución del *ombudsperson* no es el principal instrumento para luchar contra la corrupción como actividad criminal. Sin embargo, si está bien diseñada, apoyada por una fuerte voluntad política y dotada de un personal experto y motivado, la oficina del *ombuds* puede ser un instrumento eficaz dentro de una estrategia de prevención, neutralización y erradicación de la corrupción en defensa.

Función del Ombudsman en Defensa

En su interpretación moderna, la función principal del ombudsman es “proteger al pueblo contra la violación de derechos, abusos de poder, errores, negligencias, decisiones injustas y mala administración, con el fin de mejorar la administración pública y hacer los actos del gobierno más abiertos, y el gobierno y sus funcionarios más fiscalizables por el público.”² La esencia de esta explicación, adoptada por las democracias maduras, es que el *ombudsperson* es independiente de la organización sometida a las quejas del pueblo. De ahí que la institución del *ombuds* se cree por ley; el *ombudsperson* es designado por la asamblea legislativa y sirve como su agente. Uno de los argumentos de apoyo es que ese acuerdo ayuda a garantizar la independencia del ombudsman, que de otro modo podría ser reacio a criticar las acciones de las agencias que rinden cuentas al ejecutivo. Como parte de la rama legislativa del gobierno, el defensor del pueblo no sólo da un servicio directo a los ciudadanos, sino que también desempeña un papel en el control legislativo de las agencias bajo su jurisdicción. Puesto que el ombudsman sólo puede hacer recomendaciones y no puede obligar a las agencias ejecutivas y judiciales a tomar acciones sustanciales, su papel es coherente con el concepto de separación de poderes.³

¹ Frank Orton, antiguo defensor de los derechos humanos de Bosnia y Herzegovina, y antiguo ombudsman sueco, sostiene que en octubre de 1713 el rey de Suecia firmó un decreto por el que se creaba la institución del Mayor Ombudsman del Reino para garantizar que los jueces, oficiales militares y funcionarios civiles en Suecia observaran las leyes del país y las normas establecidas para ellos.

² International Ombudsman Institute, citado en: www.law.ualberta.ca/centres/ioi/.

³ Comentario del *Model Ombudsman Act for the State Governments*, desarrollado por la Asociación del Ombudsman de USA, www.abanet.org/adminlaw/ombuds/usoaMdDel1.html.

Cuadro 19.1. Definiendo “Ombudsman”

Traducido libremente, “ombudsman” significa “defensor de los ciudadanos” o “representante del pueblo.” Ombudsman es un término de género neutro, utilizado en todo el mundo por mujeres y hombres que ocupan el cargo. Sin embargo, algunos prefieren los términos *ombuds* u *ombudsperson* (ver www.usombudsman.org). Muchos otros nombres se utilizan para representar a la oficina del ombudsman. Por ejemplo, en países de habla inglesa los nombres varían desde *comisionado parlamentario* para la administración (Sri Lanka, Reino Unido), *protector público* (Sudáfrica), a *investigador general* (Zambia). En un número de países, la protección de los derechos humanos es uno de los propósitos principales de la oficina del defensor del pueblo, y esto se refleja a menudo en el nombre de la oficina, por ejemplo, la *Comisión Nacional de Derechos Humanos* de México, el *Protector de los Derechos Civiles* de Polonia, el *Defensor de los Derechos Humanos* de Eslovenia y el *Comisionado Parlamentario para los Derechos Humanos* en Hungría.

Fuente: Petter Bolme, *International Overview of the Ombudsman Concept* (Stockholm: Global Reporting Sweden AB, 2008), 4.

Esta es la base del concepto original que, aplicado a la defensa, contempla al protector del pueblo u ombudsman militar, quien protege los derechos del personal militar y enfatiza el constitucionalismo democrático dentro de las fuerzas armadas. Es importante destacar que interpretaciones como “ombudsman interno” o “inspector general” con funciones de *ombuds*, designado por el jefe de la institución, se desvían del concepto original. Pueden tener un impacto positivo en mantener la institución saludable, pero no se pueden ver como alternativas. Las burocracias caracterizadas por distintas culturas organizativas han implantado versiones modificadas del concepto original de *ombuds* con diversos grados de éxito. El conocimiento de los conceptos básicos y sus mecanismos específicos de implementación facilitan la creación de una institución del *ombudsperson* adecuada a la estrategia de fomento de la integridad nacional e institucional.

La creación de una institución del ombudsman de defensa trata de hacer frente a dos problemas principales de la defensa en una democracia liberal (o liberalizadora): mantener las relaciones entre la sociedad civil y sus instituciones militares bajo un control civil adecuado y, al mismo tiempo, proteger los derechos humanos y sociales de la gente de defensa. Así, la pregunta clásica en las relaciones cívico militares «¿quién guardará a los guardianes?» se combina con otra, “¿cómo proteger los derechos de los guardianes como ciudadanos de uniforme?” Los temas, unidos por ambas cuestiones, están interrelacionados no sólo conceptualmente sino como estrategia y política del desarrollo social e institucional de la defensa.

El papel internacionalmente aceptado de la oficina del *ombuds* es simplemente el de investigar y recomendar soluciones. La creación de esa oficina, por tanto, no se debe

contemplar como una amenaza a ninguna autoridad existente.⁴ El ámbito de la actividad de un ombudsman militar dependerá, en gran parte, de la intención, influencia y naturaleza del ambiente de defensa envolvente. Es poco probable que lo consiga sin más trámite.⁵ La corrupción, en sus múltiples formas y manifestaciones, es plausible a lo largo de todo el espectro de las relaciones cívico militares. Por lo tanto, un “ombudsman a gran escala” debe tener la responsabilidad y la capacidad para superar todos los problemas cívico-militares. Merece la pena señalar que la creación de esta oficina en varios países ha dado lugar a algunos desarrollos notables en la conducta y el comportamiento del personal militar, y en el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades.

Modelos de Instituciones del Ombudsman

En general, las instituciones del *ombuds* se dividen en dos grupos, “clásicos” y “organizativos.” Hay una evolución constante dentro de cada grupo, y las líneas de demarcación entre ellos cambian rápidamente.⁶ Pero la defensa es diferente, como política gubernamental y como indiferencia social. Por esa razón existen numerosos tipos de instituciones de ombudsman en la defensa, con una gran variación de tareas y autoridades. Se pueden distinguir tres modelos principales desde un punto de vista práctico, el *ombudsperson* clásico, el poderoso *ombudsperson* institucional en defensa, y el débil *ombudsperson* organizativo de las fuerzas armadas.

Recordando la básica premisa en la gestión de que “lo que se mide es lo que se hace,” el poder del *ombudsperson* se estudia aquí como un componente de los procesos de control y evaluación de la gobernanza de defensa, en particular en la formulación e implementación de la política de defensa.

Modelo Clásico de Ombudsman en Defensa

Este modelo se basa en la presunción de que en cualquier democracia parlamentaria el parlamento es la autoridad nacional suprema. El parlamento toma por sí solo todas las decisiones finales sobre cuestiones de defensa a través de audiencias parlamentarias, incluyendo las decisiones sobre la asignación de recursos y la institucionalización de mecanismos de control, como el control del presupuesto, la audiencia de peticiones, el aumento de los problemas, etc. Estos mecanismos también pueden incluir un protector público u ombudsman militar que proteja, por un lado, la propiedad parlamentaria y social de la política de defensa nacional y que enfatice el constitucionalismo democrático dentro de las fuerzas armadas y, por otro, los derechos de los militares como personas, ciudadanos

⁴ En muchos casos estas actividades son vistas como contrarias a la subordinación militar, y se explican – con razón o sin ella – como una erosión de la autoridad militar o política y del liderazgo.

⁵ Phasoane Mokgobu, “Determining a Role for a Military Ombudsman in the South African National Defence Force,” *African Security Review* 8:1 (1999), <http://www.iss.co.za/ASR/8NO1/Determining.html>.

⁶ De acuerdo al material publicado por la Asociación de Ombudsmen (TOA), grupo multitudinario basado en EEUU. Ver también la página web www.ombudsman.forces.gc.ca.

y miembros de la organización militar. El Cuadro 19.2 proporciona un ejemplo del ombudsman de defensa clásico en Noruega.

A pesar de algunas variaciones en el nombre, las instituciones *ombuds* de defensa clásicas comparten algunas características esenciales:

- Para proteger los derechos de las personas, *la función ombudsman es creada por ley* y el *ombudsperson es designado por el órgano legislativo* que proporciona fuertes garantías jurídicas para su independencia y confidencialidad de los registros.
- El *ombudsperson* tiene la *facultad de investigar* si el gobierno, incluyendo el Ministerio de Defensa (MdD), realiza funciones contrarias a la ley o en contra de las normas morales públicas.
- El *ombudsperson* *hace propuestas y recomendaciones de asuntos* al gobierno para que cambie o inicie acciones (incluyendo acciones legales) para que suspenda actuaciones institucionales injustas o impropias.
- Hace de propiedad pública los resultados de sus actividades, e inicia una presión no gubernamental y de los medios para una acción correctiva administrativa o legislativa.

Cuadro 19.2. Modelo Clásico de un Ombudsman de la Defensa en Noruega

Un ejemplo de un defensor clásico en defensa es el Ombudsman Parlamentario para las Fuerzas Armadas de Noruega, primer ombudsman militar parlamentario del mundo creado en 1952. El ombudsman y el Comité del Ombudsman son organismos del Parlamento de Noruega y parte de sus actividades de control y supervisión. El ombudsman deberá salvaguardar los derechos de todos los miembros (y ex miembros) de las fuerzas armadas. Cualquier persona que se sienta incorrecta, injusta o indebidamente tratada puede llevar su caso ante el ombudsman. El Comité del Ombudsman está obligado a presentar informes anuales al parlamento, pero puede dirigir un tema al parlamento en cualquier momento. El ombudsman actúa como asesor para el parlamento y el Ministerio de Defensa sobre asuntos dentro de su ámbito de competencia. En su papel como mecanismo de control militar independiente, el Comité del Ombudsman inspecciona las unidades militares estacionadas en el país y en el extranjero. El ombudsman presenta los informes de inspección con las adecuadas recomendaciones al ministro de defensa y al Jefe de Estado Mayor de la Defensa.

El ombudsman puede abordar o emprender acciones por propia iniciativa en cualquier asunto que llame su atención. Está facultado para ocuparse de casos que involucren a todas las autoridades, tiene acceso a todos los documentos e información y puede oír a testigos y expertos. El ombudsman es imparcial e independiente del ministro de defensa, del Ministerio de Defensa y de las autoridades militares.

Fuente: Página web del ombudsman noruego para las FA,s, www.ombudsmann.no/mil/english.asp.

En cualquier caso, la institución del ombudsman debe ser imparcial, no partidista y apolítica. Pero inevitablemente el ombudsman es un actor en la arena política.⁷ Está en situación de iniciar respuestas políticas, incluyendo a la creación de nuevas leyes o enmiendas, recomienda la destitución de cargos políticos, esclarece prácticas ilegales políticas o administrativas, e inicia reformas institucionales sectoriales o estructurales. La crítica a un ministerio o a otra autoridad pública representa una crítica contra la opción de gobierno (partido o coalición) y puede ser (mal) utilizado por la oposición.⁸

El poder del *ombudsperson clásico* en el fomento de la identidad y la integridad militar nacional no es sólo en la investigación de casos personales de violación de los distintos derechos. El papel del *ombudsperson* en el fomento de la integridad puede ser considerable si tiene éxito para influir en el proceso político en la etapa de formulación de políticas, fortalecer la legitimidad de su aplicación y proporcionar a la sociedad información sobre los resultados. El ombudsman tendrá un papel clave para la sociedad y las fuerzas armadas si contribuye a crear un ambiente de confianza y apoyo mutuo.

Modelo Institucional (Organizativo)

El concepto original del ombudsman se basa en su independencia de los poderes ejecutivos. Históricamente, durante los dos últimos siglos, la mayoría de los organismos del gobierno en las democracias han emparejado el auténtico modelo de ombudsman y su papel mediante la creación de procedimientos internos para el tratamiento de las quejas de los funcionarios. El concepto clásico ha sido modificado ampliándolo para que abarque a los así llamados ombudsmen, nombrados por los jefes de los departamentos o agencias objeto de las reclamaciones. En ocasiones, esto se ve como una alternativa a la institución *ombuds* clásica, creada con el propósito de garantizar la responsabilidad de organizaciones complejas como la defensa. Tales alternativas se establecen para satisfacer las necesidades concretas de la organización, y sus términos de referencia y competencias están adaptadas para ello. Tales alternativas comparten algunas características comunes, que ilustran claramente sus características y limitaciones:

- Se crean mediante normas emitidas por el ministro de defensa; como resultado no disponen de unas garantías jurídicas fuertes y una autonomía garantizada por una legislación especial. En algunos casos estos *ombudspersons* sólo se mencionan como un elemento de la arquitectura ministerial.
- Son nombrados por el ministro de defensa e informan directa y solamente a él, sin tener acceso directo a la asamblea legislativa.
- Como funcionarios del MdD, son parte de la cadena de mando ministerial con todos los beneficios y limitaciones derivadas de ese hecho.

⁷ En este caso, la arena política se compone de partidos políticos, instituciones políticas como el parlamento, el gobierno, la oficina presidencial, organizaciones no gubernamentales y los procedimientos formales e informales, legales e ilegales empleados para interactuar en la arena.

⁸ Ivan Bizjak, "The Ombudsman between Legislator, Administration and Citizen – Political Angle" (Copenhague, Abril 2005).

- Sus informes, conclusiones y recomendaciones son generalmente “para uso oficial solamente” o incluso de un nivel más alto de clasificación.
- Intentan resolver problemas de manera informal, siempre que sea posible, y tienen la capacidad de investigar y hacer recomendaciones si es necesario, pero respetando el conducto militar establecido.

Analistas y profesionales tienen opiniones opuestas sobre el valor de este concepto modificado. Un punto de vista es que creando el *ombudsperson institucional* se ha distorsionado la idea y distanciado de la idea original y de los objetivos deseados. Claramente, en comparación con el modelo clásico, cualquier *ombudsperson* institucional tiene un estatus, un poder y unas capacidades limitadas para llevar a cabo sus funciones. El punto de vista contrario es que la existencia de muchas personas y altos cargos clásicos e institucionales con funciones de *ombuds* ha creado una capa adicional de control y transparencia sobre lo que normalmente ocurre en los organismos ejecutivos.

Además, la experiencia de diferentes países, tanto en las diferentes etapas de madurez democrática como en la creación de instituciones de defensa, proporciona argumentos para definir versiones “fuertes” o “débiles” del modelo de *ombudsperson* institucional.

Una Institución Fuerte del Ombudsman

Dentro de la fórmula “fuerte” el objetivo final es crear una *oficina* del ombudsman eficaz y creíble, con un enfoque en la *oficina*. Las cualidades principales de la oficina del *ombuds* “fuerte” son la independencia y la imparcialidad, la confidencialidad y las capacidades (normativas, recursos, personal) para llevar a cabo investigaciones y revisiones creíbles. Dentro de este modelo, la iniciativa y la responsabilidad son para el ombudsman, que no debe esperar que “el cliente” (soldado, oficial, empleado civil o miembro de la familia) se dirija a la oficina, sino que supervise, estudie, analice e investigue por su propia iniciativa, o por una orden o petición especial.

Una institución fuerte del ombudsman para la defensa existe cuando se ha creado por ley con la presunción de que ejerza el control y proporcione información sobre: 1) política de defensa, considerada en su conjunto; 2) gestión de los recursos de defensa; 3) actuación de las fuerzas armadas; y 4) valores personales, derechos y libertades del personal. El Cuadro 19.3 presenta un ejemplo basado en la experiencia de los Países Bajos. Esta debe ser una oficina grande y funcionalmente potente, generalmente dirigida por un inspector general, colocada fuera del sistema de mando militar e informando directamente al ministro de defensa. Todo el personal militar y civil, así como todas las funciones realizadas por el Ministerio de Defensa y las fuerzas armadas, deben estar bajo su supervisión. El inspector general puede llevar a cabo investigaciones y hacer recomendaciones siguiendo órdenes, siguiendo pistas, o por propia iniciativa. Están investidos de un considerable poder y autoridad, y hay una clara correlación entre su capacidad para establecer los hechos y su credibilidad dentro de sus ámbitos.

Dentro del concepto del llamado Ministerio Integrado de Defensa, donde el personal administrativo y de defensa está organizativa y funcionalmente integrado bajo la dirección y el control compartido de un administrador civil de alto nivel y un jefe de la defensa, el

Cuadro 19.3. El Inspector General como un Sólido Ombudsman Institucional

Un ejemplo de un ombudsman institucional fuerte es el inspector general de las fuerzas armadas de los Países Bajos. Trabaja fuera de la cadena de mando e informa directamente al ministro de defensa. Tiene el mandato de: informar y hacer recomendaciones al ministro, a solicitud o por iniciativa propia, en asuntos relativos a las fuerzas armadas, además de llevar a cabo investigaciones sobre cuestiones relativas a personas particulares de las fuerzas armadas o a antiguo personal de las mismas, o cumpliendo el papel de mediador y árbitro, siéndole dichas cuestiones presentadas por escrito por la persona en cuestión, o en su nombre o en el de sus parientes más próximos. Sus funciones incluyen asesoramiento, mediación en las etapas finales de los procesos, contactos, y presentar los problemas a la atención de quienes puedan resolverlos. Los dos fundamentos de su oficio son la independencia y la confidencialidad. El inspector general tiene un amplio abanico de facultades de investigación, incluyendo el derecho a acceder a cualquier lugar o documento perteneciente a las fuerzas armadas, así como la facultad de invocar a cualquier personal de las fuerzas armadas a una audiencia.

Fuente: Ombudsman de la Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas canadienses, *The Way Forward: Ombudsmen Models*.

papel y las responsabilidades de la oficina del inspector general son mucho mayores que las del ombudsman, que se centra principalmente en las quejas de la gente. Ese diseño de una agencia de la defensa se basa en una distinción conceptual clara entre las funciones políticas, de gestión y de mando, y en la máxima integración de expertos civiles y militares. Para funcionar correctamente, este sistema necesita de modo crítico comprobaciones internas y equilibrio, diseñadas para garantizar la calidad del asesoramiento y la calidad de la relación entre civiles y militares. Para hacer frente a este desafío, el inspector general, además de sus funciones principales para garantizar que nadie sufra injusticias mientras sirve en las fuerzas armadas o trabajando para el Ministerio de Defensa, tiene la función de servir como “una auditoría interna independiente.” Tal expansión del modelo de ombudsman tiene un enorme valor para la prevención y la lucha contra la corrupción, especialmente en áreas sensibles en defensa, como la adquisición y contratación, la asignación de recursos y la gestión. Organizativamente y en términos de recursos, ha de ser una oficina grande y muy competente, situada fuera de la cadena de mando militar y directamente subordinada al ministro de defensa.

Una Institución Débil del Ombudsman

En su versión “débil,” la institución del ombudsman *ayuda al cliente* a desarrollar, y luego seguir, sus propias opciones para resolver los problemas. La responsabilidad recae en el “cliente” (soldado, oficial, empleado civil, empresa, ciudadano, etc.). Este es un concepto muy distorsionado del ombudsman (parece más una “oficina de reclamaciones” administrativa que una institución para defender la democracia y los derechos humanos). Tiene algún valor para el personal de defensa y se puede emplear para luchar contra la corrupción, pero tiene un valor bastante limitado para el desarrollo de la defensa como

Cuadro 19.4. Modelo de Institución “Débil” del Ombudsman: Un Ejemplo

Un ejemplo de una institución “similar al ombudsman” es la Oficina del Inspector del Ministro de Defensa de la República Checa (el mismo caso que en otros países, ex miembros del Pacto de Varsovia). Es el órgano supremo de control interno del Ministerio de Defensa, responsable de la realización de las operaciones de inspección en el ejército checo, exceptuando la inspección de operaciones financieras. La Oficina del Inspector coopera con las autoridades de inspección a nivel nacional, como la Auditoría Suprema de la República Checa, el Defensor Público de los Derechos (Ombudsman), las autoridades checas con jurisdicción sobre la persecución criminal, y la Autoridad de Seguridad Nacional. El inspectorado coordina la estrategia de lucha contra la corrupción dentro de las fuerzas armadas, y proporciona coordinación en la aplicación de medidas de lucha anticorrupción. También es responsable de las investigaciones sobre las causas de accidentes aéreos. La inspección está dirigida por un director, quien informa al Ministro de defensa.

Fuente: Página web del Ministerio de Defensa checo, www.army.cz/scripts/detail.php?id=7152.

una institución eficaz y democrática, transparente y responsable, para la sociedad de ciudadanos libres y activos, y para el parlamento como centro para el desarrollo democrático y el control del ejecutivo “en nombre del pueblo.” Las funciones típicas de este modelo a menudo son sólo “chequear”, escuchar, informar, reformular problemas, recomendar, aconsejar, estudiar un problema, mediar formalmente, proponer cambios en ciertas prácticas, y controlar y elevar referencias sobre las tendencias.⁹

Hay diferencias en la aplicación concreta de este modelo, pero solo una característica es común a todos: el deber del ombudsman es garantizar que las autoridades públicas cumplen la exigencia de una administración legal y el respeto por los derechos individuales de los ciudadanos.¹⁰

Papel del Ombudsman en el Fomento de la Integridad y la Reducción de Riesgos de Corrupción en Defensa

La corrupción es la antítesis de la buena gobernanza, algo que se admite generalmente como esencial para el desarrollo económico.¹¹ La idea antigua y persistente, profundamente enraizada en algunos *establishments* de defensa, es que la corrupción es “sólo otro gasto de la empresa, normal para la economía de mercado, y que quienes quieren

⁹ Estos son los “diez puntos” citados en la bibliografía de *The Ombudsmen Association*.

¹⁰ Michael Lunn, *The Ombudsman between Legislator, Administration and Citizen – Developing the Ombudsman Concept*, discurso con ocasión del 50º aniversario de la institución del ombudsman danés, 1.

¹¹ Como el prominente analista de la búlgara transición hacia la democracia, Dr. Ivan Krastev dijo en una entrevista de TV, “los funcionarios públicos toman sobornos porque no tienen una razón para no tomar sobornos. Las empresas privadas dan sobornos porque no tienen una opción de no dar.”

hacer negocio con defensa deben pagar. Todo el mundo lo hace!" De hecho, la corrupción conduce a un bajo rendimiento con consecuencias a largo plazo, no sólo para el carácter de las fuerzas armadas sino para el país en su conjunto. La corrupción en defensa es uno de los mayores desafíos morales de hoy. A pesar de las especificidades de los distintos países, la corrupción podría identificarse como la razón común de algunas faltas espectaculares en la adquisición de defensa, venta de bienes inmuebles y gestión de propiedades, llamada a filas y rechazo del servicio militar, e incluso en algunos aspectos de las reformas estructurales.

El proceso de toma de decisiones en defensa se basa, y pasa, por los sectores políticos, administrativos y militares donde: (1) expertos militares establecen las doctrinas operativas y las capacidades necesarias; (2) los gestores y los políticos civiles toman decisiones sobre la asignación de recursos, la adquisición de material, el comercio de armas y el desarrollo organizativo; y (3) los organismos civiles de defensa organizan la adquisición de ofertas públicas y la prestación de servicios. Cada sector a lo largo de este proceso es susceptible de corrupción.

Más aún, desde un punto de vista sociopolítico, cada decisión potencialmente corrupta de un ministro civil tropieza con el "costo de la política" social, confunde la imagen de los políticos convirtiéndolos de un símbolo de la democracia en "políticos de negocios," crea una brecha en la confianza en las fuerzas armadas y en la dirección política (a pesar de las sospechas de que también estén implicados sus colegas militares) y da la impresión de que cada partido político está rodeado por su propio "anillo de empresas." Al mismo tiempo, cada participación de los militares en actividades corruptas daña el espíritu interno y la moral de las personas de uniforme, el prestigio público y el valor nacional de la institución de defensa. En una frase, la corrupción destruye la cohesión del sistema nacional de integridad, incluyendo su pilar militar.

John McMillan, ombudsman de la Commonwealth y de la Fuerza de Defensa de Australia, basado en su amplia experiencia argumenta, "la lucha contra la corrupción no es la principal o incluso una función importante de las oficinas del Ombudsman. No tienen las facultades intrusivas que son necesarias para ese fin, como la facultad de llevar a cabo una vigilancia discreta, interceptar llamadas telefónicas y detener sospechosos para interrogarlos. Esas funciones son además un recurso trabajoso y más allá de la capacidad de la mayoría de las oficinas del Ombudsman. Más bien, la función central de las oficinas del Ombudsman es doble: tratar las quejas del público sobre las deficiencias en la toma de decisiones de gobierno y en la prestación de servicios; y dirigir *motu proprio* investigaciones ocasionales sobre problemas sistémicos que se dan tanto en el gobierno como en organismos determinados."¹²

No obstante, el papel de la institución del ombudsman dentro de un enfoque integral contra las prácticas corruptas tiene los siguientes valores y capacidades:

¹² Anotaciones de John McMillan para la Conferencia sobre Medidas Anticorrupción, Buena Gobernanza y Derechos Humanos, Polonia, 8–9 Noviembre 2006.

- La sola existencia de una oficina del ombudsman y el hecho de que cada persona en el *establishment* de la defensa tenga derecho a comunicarle cualquier problema creado por alguna decisión o por su trabajo, es una buena razón para que quienes ostentan el poder político, administrativo, o de mando actúen legal e íntegramente.
- La creación de una oficina dentro de una institución de defensa, independiente de la cadena de mando, crea el sentimiento de que hay opciones en el caso en que alguien piense que la corrupción es posible o que es un hecho. La gente de defensa tiene una opción y sabe que la obligación de seguir procedimientos organizativos estrictos no les obliga a guardar silencio cuando son testigos de comportamientos corruptos.
- La fácil accesibilidad del *ombudsperson* ofrece oportunidades para tratar casos “menores” de corrupción que generalmente quedan fuera de las sanciones judiciales, administrativas o militares. Sin embargo, esos casos menores son a menudo los virus que tras no mucho tiempo hacen que incluso sistemas sólidos como el de la defensa se pudran.
- El potencial de la oficina del *ombuds* para examinar los procesos de toma de decisiones en defensa, que en la práctica significa la mayoría del gobierno, sistemática e imprevisiblemente, con un número potencialmente grande de fuentes de información, es un recordatorio permanente a los implicados de que su trabajo es controlado desde dentro y desde fuera, y de que cualquier indicio de corrupción, o de posible corrupción, podría activar la alarma en cualquier etapa de los procesos de toma de decisiones o de implementación.
- El acceso del *ombudsperson* a documentos e instalaciones clasificados es un fuerte factor de disuasión contra la falsificación de documentos, pruebas y procedimientos en los intentos de facilitar la corrupción.
- La capacidad del ombudsman para hacer público su trabajo, y de publicar todos los nombres de políticos, militares y civiles involucrados en prácticas corruptas o ilegales, sin exención, es una advertencia a cada servidor público para que se mantenga alejado de la corrupción a menos que esté dispuesto a arriesgar su carrera y su honor.
- El hecho de que todos los ciudadanos, no sólo el personal de defensa, tengan el derecho de llamar la atención de la oficina del ombudsman de defensa, crea una importante sensación de integridad entre la sociedad (consumidores de seguridad y partes interesadas en la defensa nacional) y las fuerzas armadas, que constituye uno de los pilares de la integridad nacional consolidada.

Así, el ombudsman para la defensa juega un importante papel para mantener la institución saludable, mejorar su gobernanza y su trabajo, y desarrollar sistemáticamente los valores y la moral del pueblo en la defensa, en consonancia con los más altos estándares profesionales y la madurez de la integridad social y nacional. Como ha subrayado John

McMillan, “muchas oficinas del ombudsman se ven a sí mismas como campeonas de los métodos de tratamiento de las quejas, la libertad de información y la protección de informantes. Son parte del tejido de valores democráticos que puede fortalecer un sistema de gobierno y actuar como barrera y elemento disuasorio contra las prácticas corruptas y dañinas.”¹³

Una lección digna de ser tenida en cuenta, de la experiencia mundial en la lucha contra la corrupción, es que una estrategia multifacética que combine reformas políticas, sociales y económicas con el fortalecimiento del sistema de integridad nacional puede tener más éxito que medidas fragmentadas de lucha contra la corrupción, a pesar de lo determinante y cruciales que puedan ser.¹⁴ Por tanto, la creación de una institución del *ombuds* de defensa es un componente importante de cualquier estrategia de lucha contra la corrupción. En todo el mundo, no hay dos modelos idénticos (ver Cuadro 19.5 para un ejemplo de una aplicación muy concreta del concepto de ombudsman). Un modelo de ombudsman sólo tendrá éxito en su aplicación si se adapta para satisfacer las demandas que llevaron a su creación. No obstante, cuando un país o una institución de defensa proyecta su institución del ombudsman, puede tener en cuenta algunas consideraciones principales extraídas de la experiencia positiva de defensores del pueblo de defensa de diferentes países, y de diferentes modelos:

- *Visión:* La creación de un ombudsman de defensa (o de las fuerzas armadas) debe convencer a la sociedad y al establishment de defensa de que las autoridades nacionales (parlamento, gobierno, jefe del estado y sistema judicial) funcionan de una manera justa, eficaz, responsable y transparente estrictamente dentro del marco constitucional, y de conformidad con los valores morales democráticos y nacionales. Alcanzar y mantener la confianza mutua es vital para las relaciones cívico militares en el país y para el sector de la seguridad nacional. La confianza como percepción es la fe en el sistema y su capacidad para gestionar con éxito la seguridad nacional, el *establishment* de defensa y cualquier tipo de crisis.
- *Papel:* El papel del ombudsman de defensa debe contribuir al fortalecimiento de la identidad y el carácter de los militares, de los civiles de defensa y de la dirección política de la defensa nacional. A ese respecto, el ombudsman tiene el papel de un constructor de consenso a través del diálogo, el respeto mutuo, y la comunión intensiva e inclusiva de objetivos y propósitos ampliamente compartidos.

¹³ *Ibidem.*

¹⁴ Rick Stapenhurst and Sahr John Kpundeh, *Curbing Corruption: Toward a MdDel for Building National Integrity* (Washington, DC: World Bank, 1999).

Cuadro 19.5. Aplicación del Concepto de Ombudsman en la Mejora de la Integridad en la Adquisición de la Defensa

Desde 2006, Corea ha utilizado la Administración de Programas de Adquisición de Defensa (DAPA). Fue creada tras los amplios problemas con la integridad y la corrupción en las adquisiciones de defensa en el pasado, y bajo la presión de la sociedad civil sobre la necesidad de una reforma fundamental para fomentar la transparencia.

En 2003, se puso en marcha un comité especial para preparar la reforma fundamental de la adquisición en defensa. La DAPA se lanzó en enero de 2006 con el respaldo de una nueva ley. Su tarea era tratar la adquisición y la contratación en defensa, con la vista puesta en la mejora de la transparencia, la eficacia, la experiencia y la fiscalización en el proceso. La DAPA se creó con un 50 por ciento de personal civil, que fue importante como el primer movimiento en un área previamente intocable, o incluso “divina,” del gobierno. Invitar a la sociedad civil a participar en esto fue un logro más en Corea.

Las herramientas disponibles por la DAPA incluyen un comité de ejecución de programas, Pactos de Integridad, programas del ombudsman, y las políticas de “nombre real.” Se nombraron tres ombudsmen bajo recomendación de Transparencia Internacional de Corea, PSPD, y el Consejo de Auditoría e Inspección. Los principios de la actividad del ombudsman son independencia, continuidad, proceso participativo, transparencia y neutralidad. El grupo ombudsman celebra reuniones semanales, hace recomendaciones y correcciones, y publica los resultados.

El sistema del ombudsman DAPA fue el primero en Corea en estar basado en la ley y el primer caso de participación de la sociedad civil en la supervisión de adquisiciones de defensa. Se están empezando a aplicar los cambios a las viejas prácticas por primera vez, con la posibilidad de que se aumente la cooperación.

Las lecciones de este proceso han sido las siguientes:

1. La participación de la sociedad civil es posible e importante en cada paso
2. El control participativo externo es fundamental para mejorar la integridad
3. La participación de los expertos es también muy importante para crear confianza en los resultados de la investigación
4. Una actitud de no confrontación y de cooperación es un factor clave para diseñar un cambio voluntario
5. Sostener el cambio es tan importante y tan difícil como lograrlo.

Fuente: Basado en la presentación de Sung-Goo Kang, Secretario General de Transparencia Internacional en Corea, y Representante del Ombudsman en la Administración de Programas de Adquisición de Defensa en Corea para la conferencia del Fomento de la Integridad en Monterey, California,, 25-27 Febrero 2009.

- *Misión:* La misión principal del ombudsman es contribuir a mejorar la credibilidad y el trabajo de la dirección política, la administración y el mando de defensa, dado que el fortalecimiento de la identidad y la integridad requiere un probado historial de logros. La oficina del ombudsman protege a la sociedad en sus relaciones con el Ministerio de Defensa y las fuerzas armadas. Contribuye a corregir las deficiencias administrativas mediante la revisión independiente de las quejas

sobre actuaciones administrativas del ministerio, a promover una buena administración pública que sea responsable, legal, justa, transparente y receptiva, a ayudar a las personas a resolver las quejas sobre la acción administrativa del gobierno, al desarrollo de políticas y principios para la fiscalización, la revisión del cumplimiento legal por parte de los organismos, etc. Pero la misión del ombudsman no es cambiar u oponerse a la toma de decisiones por el gobierno, el Ministerio de Defensa o las fuerzas armadas. Más bien, la institución del ombudsman existe para animar a esos organismos y dirigentes civiles y militares, dentro de su jurisdicción, a ser conscientes de sus responsabilidades con la sociedad, el personal militar y civil, actuar razonablemente y garantizar que cumplan con la ley y las buenas prácticas en la administración, y respetar la ética militar tradicional. El ombudsman de defensa debe trabajar para convertir la organización de defensa del país en una organización que sea compartida y beneficiosa para todos los miembros de la comunidad.

- *Funciones y facultades:* Independientemente del modelo seleccionado, la función principal del ombudsman de defensa será investigar cualquier tipo de queja presentada contra la administración pública. El principal resultado de esta función no es exclusivamente identificar una violación de la ley o de los derechos, sino contribuir a crear cohesión dentro de la organización de defensa y en toda la sociedad.

Si las expectativas del país son altas, el modelo elegido debe acercarse al *modelo clásico*, donde el ombudsman de defensa está facultado para investigar todos los ámbitos del gobierno y del sector público, incluyendo los relativos a la provisión y uso de materiales y servicios. El servicio militar, los problemas de las relaciones exteriores, los tribunales militares, las reservas del estado para tiempo de guerra, la sanidad militar y los servicios recreativos, entre otros, caen dentro del ámbito de la responsabilidad del ombudsman. El deber principal del ombudsman será supervisar y velar por la observancia de los derechos constitucionales y los requisitos legales en todos los sectores de la organización de la defensa, si se originan desde dentro del Ministerio de Defensa o de las fuerzas armadas, de las industrias de defensa o de la sociedad civil. El ombudsman de defensa puede investigar las denuncias sobre actos administrativos y el empleo de la fuerza, pero normalmente no puede investigar acciones relacionadas con procedimientos disciplinarios o con la concesión o denegación de una condecoración o un premio a un individuo. Salvo en circunstancias excepcionales, investiga las quejas de servidores del estado sólo tras haber agotado los mecanismos internos de reclamaciones.

Si el país aspira a tener un *ombudsman institucional fuerte*, para que sea eficaz se le debe proveer, por ley, de independencia e imparcialidad, de confidencialidad y de un procedimiento fiable de revisión e investigación. Dado este propósito, el ombudsman de defensa debe poder iniciar investigaciones, en el caso en que también se le requiera investigar reclamaciones, y estará obligado a in-

vestigar cualquier caso en que alguien persiga fines ilegales dentro del ámbito de su jurisdicción, tome decisiones arbitrarias o inaceptables, o cometa de algún modo errores o actos negligentes en el desempeño de sus funciones.

Las funciones del *ombudsman institucional débil* se determinarán de forma que mantenga el trabajo con las personas hasta que sus problemas se solucionen, cerrando así la brecha entre “la oficina y el cliente.”

Un común denominador de los distintos modelos de las competencias del ombudsman incluye, pero no se limita a las siguientes facultades:¹⁵ investigar, por denuncia o por propia iniciativa del ombudsman, cualquier acto administrativo del MdD sin tener en cuenta la finalidad del acto administrativo; emprender, participar o colaborar con las personas y agencias en conferencias, indagaciones, reuniones o estudios que puedan mejorar el funcionamiento del Ministerio de Defensa y de las fuerzas armadas o reducir los riesgos de que se incurra en actos administrativos cuestionables; realizar tales investigaciones y obtener ayuda e información de cualquier persona o unidad de la defensa; entrar e inspeccionar sin previo aviso las instalaciones de cualquier unidad; citar a cualquier persona para que se presente, dé testimonio jurado o aporte documentación u otras pruebas que sean razonablemente relevantes con respecto a los asuntos bajo investigación; mantener la confidencialidad de cualquier asunto relacionado con las denuncias e investigaciones; y preparar y administrar un presupuesto para la oficina del ombudsman.

- *Valores:*¹⁶ *Independencia e imparcialidad* son las señas de identidad de la institución del ombudsman, son la base sobre la que se debe construir esta oficina. La independencia es necesaria para garantizar una imparcialidad real y aparente, y para establecer una estrecha relación entre el ombudsman y el ministro. La *integridad* del ombudsman está en su incondicional fidelidad a un estricto código moral o a un ético código de conducta; su comportamiento debe convencer a la gente de defensa de que su lealtad debe ser para el estado y su sistema político democrático, que protegerá sus bien ganados derechos y privilegios, permitiéndoles aplicar sus esfuerzos de un modo positivo y responsable. El ombudsman debe ser fácilmente *accesible* a los militares y funcionarios civiles, así como a los ciudadanos y empresarios. Debe tener acceso a cualquier campamento militar, división, unidad y otro ambiente de trabajo, exigir y tener acceso a todos los documentos relativos al caso investigado, con la garantía de que no se pueda ocultar ningún documento. La *confidencialidad* debe ayudar a que el ombudsman gane la confianza de la gente en la institución. El papel de la oficina

¹⁵ Adoptado de la United States Ombudsman Association, *Model Ombudsman Act for State Governments* (Dayton, Ohio, Febrero 1997).

¹⁶ Los valores se pueden definir también como “habituales.” Ver: *International Ombudsman Association Best Practices* (A Supplement to IOA’s Standards of Practice), Version 2 (March 31, 2008), de la Asociación Internacional de Ombudsman.

del ombudsman requiere la máxima *profesionalidad* por parte de todo el personal; su labor profesional refuerza la profesionalidad en las instituciones de defensa, y en el gobierno en general. El ombudsman debe ser políticamente neutral; es más, no puede alinearse con ninguna asociación formal o informal dentro de la organización de modo que pueda crear un conflicto de intereses real o aparente, o comprometa la neutralidad de la oficina del ombudsman.

- *Nombramiento*: Independientemente del modelo aplicado, el ombudsman debe ser nombrado mediante consultas con, al menos, el ministro de defensa y el comité pertinente del parlamento. Una de las facultades de este comité es llamar a testificar sobre asuntos particulares no solo al ministro sino al jefe y a cada simple soldado.
- *Personal*: Las distintas oficinas del ombudsman han adoptado varios modelos de dotación de personal, particularmente cuando se trata de equilibrar la necesidad de personal civil independiente con la necesidad de experiencia y conocimiento militar. El comisionado parlamentario alemán para las fuerzas armadas dispone de autoridad para seleccionar al personal. La oficina cuenta con una plantilla de aproximadamente 60 personas, y aproximadamente la mitad son personal de servicio de nivel medio alto y superior, en relación directa con el estudio de los asuntos dirigidos a la atención del comisionado.¹⁷ El ombudsman de la Fuerza de Defensa australiana está integrado por miembros del Servicio Público australiano. No hay personal militar involucrado en las revisiones llevadas a cabo por la oficina del ombuds. En los Países Bajos, la oficina del inspector general emplea a 16 militares y 13 civiles, mientras que los puestos de inspector general y de jefe de estado mayor rotan entre los tres servicios.¹⁸
- *Transparencia y fiscalización*: debe existir la obligación de informar a la autoridad que nombra y al público de las actividades del ombudsman. El ombudsman, al menos anualmente, debe informar generalmente sobre las actividades de la oficina a la autoridad que nombra al ombudsman, a otros políticos y al público.¹⁹ La lista puede incluir también una gama de folletos y hojas informativas a disposición del público, guías de buenas prácticas para orientar a las personas y a las agencias sobre cómo tratar con la oficina del ombudsman, informes de inspección del servicio en el Ministerio de Defensa y en las fuerzas armadas, informes de investigación de los actos administrativos

¹⁷ Karl Gleumes, *The Parliamentary Commissioner for the Armed Forces: Her Role in Exercising Parliamentary Control over the Federal Armed Forces and Processing Petitions from Service Personnel*, 17.

¹⁸ Ver la página web (www.ombudsman.forces.gc.ca) del ombudsman de las Fuerzas de Defensa canadienses.

¹⁹ La mayoría de las oficinas emite anualmente un informe que describe el trabajo del año anterior: el número de reclamaciones, el número de casos resueltos informalmente, los casos investigados y las investigaciones pendientes, las recomendaciones y si se siguieron.

del MdD y de las fuerzas armadas, un sitio web del ombudsman y boletines electrónicos que describan estudios de casos recientes de reclamaciones finalizadas donde se puedan extraer lecciones de interés para un público más amplio, carteles explicando el papel y los servicios del ombudsman, las presentaciones del ombudsman a un comité parlamentario, y otros.²⁰

Conclusión

Las instituciones del ombudsman son uno de los componentes clave de la fiscalización “horizontal” de los sistemas político, ejecutivo y de seguridad del estado. El nombramiento de un ombudsman para la defensa debe servir de salvaguarda contra cualquier acción incorrecta por parte del organismo político, administrativo o de mando de la defensa, el gobierno o la administración pública, mientras al mismo tiempo garantiza que los derechos y deberes del personal militar, empleados civiles y la sociedad civil cumplen las normas y valores democráticos.

La flexibilidad del modelo de ombudsman significa que la integridad en la defensa puede promoverse de numerosas maneras: mediante investigaciones, reportajes, discursos públicos, presentaciones parlamentarias y reuniones con altos representantes del gobierno. En cualquier caso, esta será una oficina que reciba e investigue de forma independiente alegaciones de mala administración.

Para que sea eficaz para el fortalecimiento de la integridad nacional y de la defensa, la institución del ombudsman y su función deben ser establecidos por ley, protegidos de la destitución arbitraria o de la censura, dotada siempre de un presupuesto adecuado y de un personal no partidista, y debe ser fácilmente accesible a cada persona de la defensa y a cada ciudadano. De este modo, obligará a los ejecutivos a respetar y actuar sobre las recomendaciones, incluyendo las dirigidas al fomento de la integridad en defensa.

²⁰ La lista se basa en la experiencia de las oficinas del ombudsman australiano, canadiense, alemán, noruego y estadounidense.

Capítulo 20

La Industria de Defensa como Aliada en la Reducción de la Corrupción

Para que un régimen de lucha contra la corrupción funcione eficazmente, la industria de defensa debe estar asociada a él. Los proveedores de defensa reconocen cada vez más la importancia de la responsabilidad y legitimación social empresarial, asociada a una mayor transparencia. Este capítulo presenta las políticas de integridad de dos importantes contratistas de defensa, y describe medidas adicionales que pueden ser adoptadas por la industria de defensa y los gobiernos para aumentar la integridad del sector defensa.

La Industria de Defensa como Parte de la Solución en la Reducción de Corrupción: Una Perspectiva Americana

Hay quien sostiene que la corrupción en ciertos mercados es simplemente un coste de hacer negocios en ese mercado. La implicación de este argumento es que los esfuerzos para luchar contra la corrupción son inútiles e innecesarios. Simplemente se debe aceptar este impuesto sobre los negocios y seguir adelante. Este punto de vista ignora los males muy ciertos de la corrupción. Destruye la confianza pública en los gobiernos y en las empresas, disminuye la calidad de los productos y servicios adquiridos con fondos públicos, y socava el funcionamiento eficiente del libre mercado. Afortunadamente, esta visión es cada vez menos creíble en el mundo interconectado de hoy donde la corrupción a gran escala, que al final casi siempre es descubierta, es dada a conocer y criticada en perjuicio de todas las partes involucradas.

En los últimos años, la industria de defensa ha sido sacudida por denuncias de comportamiento corrupto en todo el mundo. Esto ha debilitado significativamente la confianza en una industria que depende en gran medida de fondos públicos. Puede parecer incongruente, por tanto, decir que la asociación de la industria con el gobierno representa el único medio eficaz de lucha contra la corrupción. Si uno retrocede, sin embargo, parece lógico que el problema de la corrupción deba ser atacado tanto desde el lado del suministro, normalmente la industria de defensa, como desde el lado de la demanda, normalmente agencias o personal gubernamental.

Esta sección estudia la corrupción del lado del suministro, centrándose en las buenas prácticas puestas en marcha por las principales empresas de defensa de los Estados Unidos, Lockheed Martin en particular, para garantizar que los negocios se llevan a cabo según altos estándares éticos.

Cuadro 20.1. Principios de Autogobierno de la Iniciativa de la Industria de Defensa

1. Cada signatario tendrá y acatará un código escrito de conducta en los negocios. El código establece los altos valores éticos que se esperan de todos dentro de la organización del firmante.
2. Cada firmante se preparará en todo lo relativo a la organización en cuanto a sus responsabilidades personales bajo el código.
3. Los firmantes promoverán informes internos de violaciones del código, con la promesa de que no habrá represalias por ese informe.
4. Los signatarios tienen la obligación de autorregularse mediante la aplicación de controles para supervisar el cumplimiento de las leyes federales de adquisiciones, y mediante la adopción de procedimientos para la declaración voluntaria, a las autoridades pertinentes, de violaciones de las leyes federales de adquisiciones.
5. Cada signatario tendrá la responsabilidad mutua de compartir sus buenas prácticas en la implementación de los principios de la DII; cada signatario deberá participar en un Foro de Buenas Prácticas anual.
6. Todos los signatarios serán fiscalizables por el público.

Fuente: Charter of the Defense Industry Initiative, Article III: www.dii.org.

La Iniciativa de la Industria de Defensa (DII)

La mayoría de los contratistas de defensa importantes en los Estados Unidos pertenece a la DII. La iniciativa fue fundada en 1986 en respuesta a una erosión de la confianza pública en la industria, causada por casos ampliamente divulgados de fraude, despilfarro y abuso, tanto en la industria como en el Departamento de Defensa. Todos los signatarios de la DII acuerdan adoptar y adherirse a los seis principios de autogobierno, presentados en el Cuadro 20.1.

Cada signatario del DII se compromete a completar un detallado cuestionario anual relativo a sus programas y prácticas éticas. Los resultados de este cuestionario son recopilados y citados en el Informe Anual de Fiscalización Pública anual de la DII.¹

Aunque todos los miembros de la DII adoptan su propio enfoque sobre el cumplimiento de estos seis principios, a lo largo del tiempo y a través del intercambio de buenas prácticas, los programas de ética de los principales contratistas de defensa de EEUU han llegado a compartir algunos elementos comunes.

Elementos de un Programa Ético Eficaz

a. Códigos de ética o de Conducta

Cada signatario de la DII ha adoptado un código de ética, también conocido como código de conducta. Un código de conducta establece los valores y normas que la empresa y

¹ Los informes anuales desde 2003 están disponibles en el sitio web de IIS: www.dii.org.

sus empleados esperan se defiendan. Para que sea eficaz, un código debe reflejar la cultura y el compromiso de integridad de la empresa. Muchos códigos adoptados por las empresas estadounidenses fijan las normas de cumplimiento, además de expresar los valores de la empresa. Los códigos de los miembros de la DII incluyen generalmente normas que abordan temas que van desde la discriminación y el acoso a la cortesía en los negocios, a la lucha contra la corrupción y contra las mordidas.

El código de Lockheed Martin, “Estableciendo la Norma, el Código de Ética y de Conducta en los Negocios,”² ha estado en vigor desde el nacimiento de la empresa.

El código hace hincapié en el compromiso de Lockheed Martin con el más alto nivel de integridad y en el importante papel que cada empleado juega en el mantenimiento de ese compromiso. Informa a los empleados sobre los valores que son importantes para Lockheed Martin y de su papel en la defensa de esos valores. Todos los empleados deben certificar que han recibido, leído y comprendido el código, y acordado acatarlo.

Así, por ejemplo, una sección del código titulada “Hacer Negocios Éticamente Fuera de los Estados Unidos,” establece que el compromiso de Lockheed Martin con los más altos estándares de conducta ética se extiende a nivel mundial. El código también establece:

*El soborno, las violaciones de las leyes de exportación e importación, y el participar en boicots ilegales, erosiona la confianza en el mercado, socava la democracia, distorsiona el desarrollo económico y social, y daña a todo el que depende de la confianza y la transparencia en las transacciones comerciales.*³

Esto refleja el valor de Lockheed Martin, “Haz lo Correcto.” La sección exigirá a los empleados que cumplan con las leyes nacionales y locales de los países en que opera Lockheed Martin. La sección ordena expresamente a los empleados prestar especial atención al cumplimiento de las leyes contra la corrupción, incluyendo las adoptadas bajo la Convención sobre la Lucha contra el Soborno de Funcionarios Extranjeros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y el Acta de Prácticas Corruptas Extrañas de EEUU, entre otras convenciones internacionales de lucha contra el soborno.⁴

b. Organizaciones Éticas Formales

Los mayores contratistas de defensa de EEUU cuentan con organizaciones éticas formales que gestionan e implementan el programa de ética de la empresa. Los programas éticos formales ayudan a garantizar que el código de conducta de una empresa tenga sentido. Normalmente, este programa realiza al menos dos funciones muy importantes: (1) la comunicación, formación y compromiso con respecto a los valores de la empresa, el compromiso con el código, y el cumplimiento; y (2) la aplicación del código.

² Disponible para descarga en www.lockheedmartin.com/data/assets/corporate/documents/ethics/setting-the-standard.pdf.

³ Lockheed Martin, *Setting the Standard: Code of Ethics and Business Conduct* (Bethesda, MD: Lockheed Martin Corporation, Octubre 2008), 12.

⁴ *Ibidem.*, 12.

Cuando lleva a cabo sus esfuerzos de comunicación y de divulgación, la organización básicamente está tratando de asegurar que en la cultura de la empresa está incrustado un compromiso de integridad. En muchos sentidos, esta es la función más importante que puede cumplir un programa de ética formal. El medio más eficaz para prevenir la mala conducta o la corrupción es asegurar que se cree una cultura en la que todos los empleados entiendan que rendirán cuentas por sus actos impropios.

Una cultura de integridad no arraigará, no obstante, si los empleados creen que los valores de la organización son meras palabras sobre el papel y no representan la forma de operar real de la empresa. Por lo tanto, es muy importante equilibrar la necesidad de proteger la privacidad de los empleados con la necesidad de informarles sobre las consecuencias para quienes elijan ignorar el código de la empresa.

También es importante la ubicación de la organización dentro de la estructura de gobernanza de la empresa. Debe ser lo suficientemente alta dentro de la organización para reforzar la importancia de la ética y la integridad de la organización, y garantizar su independencia. En los Estados Unidos, la mayoría de los programas de ética informan al Consejo General de la compañía, o directamente al Director General. La mayoría ha establecido también líneas de información y de comunicación con el Consejo de Administración.

Finalmente, las organizaciones de ética más eficaces disponen de oficiales de ética a tiempo completo o parcial incrustados dentro de sus líneas o negocios principales. Los oficiales de ética representan el rostro humano de la organización ética y están disponibles para consulta y orientación, así como para investigar casos de presunta mala conducta. Estando incrustados en la empresa, los oficiales de ética también pueden ofrecer orientación de forma proactiva aunque la empresa esté bien dirigida.

En Lockheed Martin, la organización ética informa al presidente de la organización, al CEO y al presidente de Lockheed Martin, así como a la Junta Directiva. La organización cuenta con más de sesenta y cinco oficiales de ética a tiempo completo y parcial que están incrustados dentro de las líneas de negocio.

c. Líneas Directas, Líneas de Asistencia o Canales de Información

Un elemento esencial de la mayoría programas de ética de los Estados Unidos es un medio por el cual un empleado pueda informar de sus preocupaciones, o solicitar orientación, a la organización de ética. La mayoría de los programas de ética de los Estados Unidos han establecido muchas vías diferentes para que los empleados informen de sus inquietudes, o busquen orientación sobre cuestiones éticas. Éstas incluyen visitas personales a oficiales de ética, envío de correos electrónicos directamente a un oficial de ética particular o a un buzón de correo electrónico colectivo de ética, publicación en un sitio web designado, o envío de faxes o cartas. El canal de información más importante, sin embargo, es una línea telefónica directa o línea de ayuda. Normalmente, se trata de un número de teléfono gratuito que conecta a los empleados directamente a la organización de ética. Estas líneas permiten generalmente a los empleados informar de sus preocupaciones de forma anónima si no quieren identificarse. También han establecido un medio

por el cual un empleado que deja un informe anónimo puede llamar a la misma y recibir una actualización sobre la investigación de la organización de ética sobre su asunto.

Los canales eficaces de información garantizan que los empleados que observen mala conducta o se sientan presionados para participar en actos de corrupción tengan una vía para asegurar que sus preocupaciones son oídas y resueltas. Para ser eficaz, la empresa debe reafirmar con fuerza el hecho de que no permitirá represalias contra empleados que se sirvan de estos canales de información de buena fe. El temor a las represalias es una de las principales razones por las que los empleados no informan de sus inquietudes a la empresa.

d. Formación y Participación

La mayoría de los programas de ética de los Estados Unidos incluyen también formación de cumplimiento y formación sobre el código de conducta de la empresa. La formación de cumplimiento se centra en la formación que aborda áreas específicas de riesgos normativos o legales a los que una empresa concreta se enfrenta en su industria. La formación sobre el código de conducta, llamada "formación de concienciación" en Lockheed Martin, puede incluir temas de cumplimiento, pero se centra más en los valores, la cultura y la toma de decisiones ética de la empresa. Ni la formación de cumplimiento ni la del código de conducta intentan convertir a los empleados en expertos en leyes o normativas concretas. Están diseñadas para concienciar y ayudar a los empleados a entender cuándo deben buscar asesoramiento antes de actuar.

En Lockheed Martin, se da a los empleados formación de cumplimiento, basada en ordenador, sobre la función que realizan dentro de la organización. Por ejemplo, no se exige a un mecánico que trabaja en un avión que se forme sobre importación/exportación porque sus responsabilidades cotidianas no requieren que conozca este tema. Por otro lado, a todos los empleados se les exige el curso de trabajo porque, como contratista del gobierno de Estados Unidos, esta es un área sobre la que todos los empleados deben tener conocimientos. Además, cada curso de cumplimiento exigido se debe repetir periódicamente, cada uno o dos años. Por último, existen disposiciones para los empleados que no tengan acceso a un ordenador o tengan necesidades especiales.

La formación de concienciación se lleva a cabo anualmente. A diferencia de la formación de cumplimiento basada en ordenador, la mayoría de la formación de conciencia de Lockheed Martin es entregada en persona por el responsable de los empleados. Esto se lleva a cabo mediante un proceso en cascada por el que Bob Stevens, presidente y director ejecutivo de Lockheed Martin, prepara a su personal, este prepara al suyo, y así hacia abajo a través de la organización hasta que todos los empleados están formados. La formación tarda generalmente una hora y se basa en escenarios de videos y diálogo participativo en torno a los temas presentados.

e. Comunicación

Los programas de ética eficaces dedican también un esfuerzo importante a los vehículos de comunicación innovadores para garantizar que todos los empleados recuerden la importancia de mantener las normas éticas de la empresa. Las empresas utilizan boletines

informativos, mensajes de correo electrónico, carteles, postales, y páginas web para entregar mensajes durante todo el año relativos a la ética y la integridad. Los vehículos de comunicación creativa atraen a menudo la atención del empleado mejor que la formación que se les exige. Muchas empresas en Estados Unidos cada vez están utilizando más tecnología para desarrollar nuevos medios para entregar mensajes de ética a sus empleados. Por ejemplo, las empresas están publicando vídeos de casos sobre dilemas éticos en YouTube, y blogs sobre dilemas éticos o eventos actuales que suponen éxitos o fallos éticos.

En Lockheed Martin, el *Minuto de Integridad* es el más popular medio de comunicación que emplea la organización ética. El *Minuto de Integridad* de Lockheed Martin es una serie corta de videos que se envían por e-mail a los empleados de Lockheed Martin, para complementar la formación de sensibilización anual mediante el fortalecimiento de la ética, la diversidad y los mensajes Liderazgo de Espectro Completo durante todo el año. Lockheed Martin lanza tres series de *Minuto de Integridad* cada año. Se dirigen específicamente a las tendencias que se observan en el lugar de trabajo. Cada serie destaca temas importantes, como el buen comportamiento en los negocios internacionales, el acoso, los conflictos de intereses, la discriminación y otros casos de conducta inapropiada de los empleados. Los escenarios se presentan en segmentos de dos minutos en el transcurso de tres semanas. Los dos primeros segmentos terminan con una situación tensa e invitan a los empleados a sintonizar el segmento de la siguiente semana para conocer lo que sucede.

Técnicas Específicas de Lucha Contra la Corrupción

Respaldados por un programa de ética fuerte que asegura que la integridad es parte de la cultura de la empresa, lo siguiente es un resumen de ciertas técnicas específicas que Lockheed Martin ha encontrado eficaz en la lucha contra la corrupción:

- Las secciones del Código de Conducta tratando la lucha contra la corrupción, la concesión y recepción de cortesías de empresa, y los conflictos de intereses.
- Detalladas políticas de la empresa que aborden los sobornos, las cortesías de empresa y los conflictos de intereses.
- Normas de hospitalidad de cada país que establezcan los límites apropiados para las cortesías de empresa en los países donde operamos. Estas normas son de fácil acceso para nuestros empleados.
- Exigir informes periódicos sobre las cortesías de empresa que sobrepasen las normas de hospitalidad y sobre cualquier pago por asesoramiento.
- Formación de cumplimiento y del código de conducta que aborde específicamente las políticas de la empresa de lucha contra la corrupción.
- Auditorías de todos los aspectos de nuestros esfuerzos de lucha contra la corrupción.
- Investigación rigurosa de todos los agentes y asesores externos antes de contratar a estas personas. La investigación incluye, como mínimo, una revisión de

una fuente de información pública, controles de las referencias, consultas con las embajadas en el país y una entrevista cara a cara.

- Los agentes y asesores independientes están obligados a acatar el Código de Conducta de Lockheed Martin *Fijando la Norma* y, más específicamente, los estándares de lucha contra la corrupción de Lockheed Martin.
- Los acuerdos con agentes y asesores independientes están sujetos a una revisión periódica, incluyendo la repetición de la investigación.

Política de Integridad: Ejemplo de un Contratista de Defensa Europeo

En años recientes, importantes empresas internacionales han llegado a reconocer que los estrictos estándares éticos y el cumplimiento de las leyes y normativas internacionales han de ser una parte integral de su visión estratégica. Respondiendo a cambios importantes en el contexto global económico y geopolítico, y al creciente ámbito global de sus operaciones, las empresas han echado un largo y duro vistazo a la manera en que llevan a cabo aspectos de sus negocios, que van de la gestión de recursos humanos al marketing y las ventas, las operaciones industriales y las relaciones de los accionistas. Adoptando su política de responsabilidad empresarial en el año 2001, Thales fue una de las primeras empresas europeas en abrazar formalmente estos cambios.

Un Ambiente Complejo y Cambiante

A lo largo de su historia, Thales ha adaptado con éxito los cambios en su entorno. Las transformaciones en marcha en el marco institucional que rige la “industria de la soberanía” a principios del siglo XXI son al menos tan significativos como cualquiera de estos otros cambios.

Thales y las empresas que ha adquirido en otros países (Reino Unido, Países Bajos, Australia, etc.) operaron durante décadas en un marco estrictamente nacional y bajo un rígido control del estado. Como el principal cliente y a veces incluso como accionista, el estado estuvo implicado también en establecer la estrategia industrial, la financiación de la investigación y el desarrollo, la concesión de autorizaciones de exportación, y otros aspectos del negocio.

Ahora que Thales es una empresa “multinacional,” ya no opera dentro de un simple, claramente definido y consistente marco nacional, sino más bien en un espacio estratégico de dimensiones globales. En este nuevo contexto, tareas como la gestión de recursos humanos o las transacciones comerciales internacionales se están volviendo cada vez más complejas.

Como globales en que se han convertido, los negocios de la compañía todavía dependen en gran medida de tecnologías que son sensibles, estratégicas y primordiales para la soberanía nacional de cada país. Esta contradicción estructural presenta muchos retos, tanto a empresas transnacionales como a sus reguladores, y requieren un conjunto

distinto de métodos de gestión basados en conceptos innovadores de gobernanza industrial.

Más Transparencia y Facilidad de Seguimiento

Como añadidura a la complejidad de este entorno económico internacional, las organizaciones internacionales y los legisladores nacionales siguen elaborando nuevas normativas y aprobando nuevas leyes, no siempre de modo regular, mientras los actores de la sociedad civil, incluyendo las organizaciones no gubernamentales, continúan demandando nuevos y más altos estándares de la comunidad empresarial.

En ausencia de un modelo global de gobernanza, el número y la complejidad de estas diferentes reglas y requisitos hacen el ambiente de negocios incluso más incoherente, particularmente teniendo en cuenta que ciertos códigos y normas de «legislación blanda», muchos de ellos británicos o americanos en origen, están en desacuerdo con los sistemas jurídicos de otros países. Con empresas cada vez más globalizadas, y con un contexto legislativo y normativo complejo compuesto por múltiples organismos, la demanda de transparencia está creciendo constantemente, obligando a las empresas a presentar un mayor grado de apertura y facilidad de seguimiento a sus procesos de negocios.

Gestión Ética

Según la presión sobre las prácticas de gobernanza se ejerce por todo el mundo, la esfera de influencia de los organismos públicos, los únicos con la facultad de promulgar “leyes duras,” disminuye poco a poco porque ninguna ley dura está perfectamente en sintonía con las realidades económicas durante mucho tiempo. Son necesarias enmiendas y revisiones frecuentes para hacer leyes más concretas, pero cuanto más se revisan, más oscuras tienden a volverse. Como resultado, existe una tendencia creciente de los legisladores a establecer poco más que principios legislativos básicos, dejando a las empresas definir sus propios códigos, referencias y normas de conducta ética. El concepto de ética y responsabilidad empresarial comienza donde termina la ley.

Este cambio en la estructura de la gobernanza deposita mayor responsabilidad en las empresas, afectando directamente a sus procesos de gestión y modelos de negocio. Hace varios años, Thales creó una política integral sobre la ética y la responsabilidad empresarial como parte de sus esfuerzos para adaptarse a estas nuevas condiciones. En una estructura legal y normativa restrictiva, se exige constantemente a los gestores que elijan sobre la aplicación de diferentes normas. Tienen que encontrar un equilibrio entre el mínimo esfuerzo y el esfuerzo óptimo, sopesando sus opciones para determinar la mejor manera de garantizar un crecimiento y una rentabilidad sostenibles a largo plazo. Estas opciones son parte esencial de la responsabilidad del gestor y se hacen más difíciles en la medida en que aumenta el número de accionistas y sus demandas se hacen más concretas.

La gestión también tiene que acoger y conciliar las expectativas morales de todos los empleados de la empresa, cuyos antecedentes y tradiciones culturales se vuelven claramente más diversos en la medida en que la empresa expande su presencia internacional. Para gestionar eficazmente las empresas en este contexto globalizado, es importante pa-

sar de lo implícito a lo explícito, de la tradición oral a los requisitos escritos, de la toma de decisiones discrecionales a conductas regidas por unas buenas prácticas aprobadas. Ha surgido un nuevo paradigma de gestión.

Gestión del Riesgo

Cualquier proyecto de negocio implica un grado de riesgo. No obstante, los flujos en todo el mundo de tecnologías sensibles, de una creciente complejidad jurídica, de nuevas demandas sociales y de una cada vez más intensa competencia, hacen más importante que nunca identificar y gestionar los riesgos. Además, la responsabilidad civil y penal de las empresas y sus equipos de dirección está siendo cuestionada con más frecuencia a medida que el mundo de los negocios se vuelve más litigante.

Como resultado, y a la luz de sus sectores de actividad, la política de responsabilidad empresarial de Thales se basa no sólo en un análisis profundo de los riesgos de incumplimiento, sino en reglas de conducta ética y de integridad defendidas por la mayoría de los órganos superiores de gestión de la empresa, y comunicadas sistemáticamente a todos los empleados. Este enfoque activa la conciencia gestora sobre los asuntos en cuestión, y proporciona un marco, a toda la empresa, de una continua mejora que configure el desarrollo de las medidas de política ya en vigor.

Procesos a Medida

Thales cree que hacer negocios de manera responsable significa, primero y principalmente, cumplir las normativas del comercio internacional y, en particular, tomar medidas para evitar las exportaciones de tecnologías sensibles y equipamiento de defensa a países clasificados de riesgo, ayudando así a abordar los problemas planteados por la proliferación de armas de destrucción masiva y el terrorismo global. Se están reforzando en toda la empresa los procedimientos de control interno para combatir la corrupción tan eficazmente como sea posible, en un sector en el que las transacciones representan considerables sumas de dinero y pueden involucrar a países con poco interés por las prácticas éticas.

Procedimientos Estrictos para Prevenir la Corrupción

Existe un conjunto coherente de directivas y de procedimientos estrictos de delegación de responsabilidades para garantizar el cumplimiento de las leyes contra el soborno, tanto nacionales como internacionales. En particular, se han tomado medidas para garantizar que las unidades operativas no se involucren de forma independiente en las relaciones contractuales con agentes o proveedores de servicios externos para facilitar transacciones internacionales. Todos los recursos de apoyo a los esfuerzos de ventas y marketing para la exportación por parte de unidades operativas son gestionados por organizaciones dedicadas a ello, particularmente por Thales internacional. Estas son las únicas organizaciones acreditadas por la empresa para manejar estos complejos asuntos en sus estrictos marcos normativos. Esta política mejora la eficacia de los esfuerzos de ventas y marketing de Thales, y asegura la estricta supervisión del cumplimiento de sus transacciones comerciales internacionales.

Los procedimientos y las directivas se aplican a todos los proveedores de servicios externos, incluyendo personas, consultoras y empresas, que apoyan a Thales en operaciones de marketing y ventas, implicando tanto a clientes públicos como privados. Los asesores idóneos deben ser reconocidos como expertos en sus campos a nivel regional o internacional. Se aplican unos rigurosos procedimientos de selección: se debe completar un detallado cuestionario de solicitud, deben proporcionarse copias de registros de la empresa y de todos los demás documentos oficiales, particularmente informes anuales, y los directivos deben comprometerse a aplicar toda la legislación relativa a la conducta ética en el comercio internacional. Toda esta información es analizada y validada por un organismo exterior. Se señalan los factores de riesgo cuando la información proporciona razones para una investigación más detallada y su remisión a un nivel superior de gestión para una decisión. Algunos tipos de información se clasifican como “problemas muy serios” y llevan el proceso de selección a un fin inmediato. Los pagos por estos servicios también están sujetos a procedimientos estrictos. Por ejemplo, las transferencias no pueden hacerse a una entidad financiera situada en un paraíso fiscal, y todos los pagos deben corresponder a un servicio real, y reflejar el tipo exacto de servicio prestado.

Todos estos procedimientos se establecen en el *Manual de Buena Prácticas* desarrollados y aprobados por la gerencia empresarial de Thales. Está en vigor un proceso de mejora continua para aumentar tanto la exhaustividad de los procedimientos como las medidas adoptadas para su cumplimiento.

Desarrollo de Buenas Prácticas

Una empresa está en riesgo si sus competidores pueden satisfacer los requisitos legales mínimos mediante decisiones poco éticas. Se necesita, por tanto, un enfoque sectorial de modo que se puedan desarrollar y adoptar estándares comunes como buenas prácticas por todas las empresas, restaurando así la igualdad de condiciones para competir. Thales fue involucrado en el lanzamiento de tal iniciativa dentro de la Asociación Europea de Industrias Aeroespacial y de Defensa (ASD).

Responsabilidad Ética y Empresarial en Thales

La gerencia empresarial de Thales admite que una política de cumplimiento eficaz necesita extenderse más allá de las transacciones de marketing y de ventas internacionales para incluir todas las operaciones de la empresa. La ética de Thales y la política de responsabilidad empresarial está vinculada a un Código de Ética puesto a disposición de cada empleado, y en un número de juegos de procesos y procedimientos en toda la empresa que tratan los asuntos comerciales, ambientales, laborales y sociales. También ha creado una organización dedicada en exclusiva, con un Comité de Responsabilidad Ética y Empresarial que fija la política de Thales, y un departamento empresarial dedicado encargado de implementar esa política. La implementación local, a nivel de división y de país, es apoyada por una red de oficiales de ética.

Al mismo tiempo, se han llevado a cabo campañas a gran escala de concienciación, información y formación, incluyendo un programa de aprendizaje de informática, para

apoyar la adaptación del empleado a toda la organización y asegurar que todos los empleados comparten el valor ético de la empresa.

Otras Medidas para Mejorar la Integridad de la Industria de Defensa

Recientemente, los principales contratistas de defensa en Europa Occidental y América del Norte han hecho progresos visibles en la adopción y aplicación de códigos de ética y normas de tolerancia cero a la corrupción en todas sus formas. Asociaciones de estas industrias se han embarcado en obtener lecciones aprendidas y mejorar las normas de la industria. El Cuadro 20.2 presenta un ejemplo de las actividades en el marco de la Asociación Europea de Industrias Aeroespacial y de Defensa (ASD).

Cuadro 20.2. Actividades Éticas y Anticorrupción de la ASD

En 2006, los directores ejecutivos que representan a las empresas que forman el Consejo de ASD confirmaron su constante dedicación para contribuir a un mercado libre de prácticas corruptas, permitiendo a todos los participantes en el mercado internacional competir en condiciones iguales y justas.

La industria expresó su compromiso de observar y aplicar las normas incluidas en la legislación nacional implementando la *Convención sobre la Lucha contra el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales*, de la OCDE de 1997, así como en otras leyes aplicables. ASD creó un “Grupo de Trabajo sobre Ética y Anticorrupción.” Este grupo ha llevado a cabo una comparativa de mercado para evaluar las prácticas actuales entre las empresas participantes. Han sido analizado los códigos internos de ética de las empresas por un abogado independiente, que también preside la Comisión Anticorrupción de la Cámara Internacional de Comercio (ICC).

Estas actividades dieron como resultado unos “Estándares Comunes de la Industria para el Aeroespacio y la Defensa Europea,” aprobados por el consejo en abril de 2007. Se pidió a los miembros de Asociaciones Nacionales de la ASD que suscribieran las normas, y a las empresas participantes que firmaran una Declaración de Adhesión de la Empresa. La aprobación se ha pedido desde octubre de 2008 y está en marcha un proceso estructurado con indicadores de progreso para estimular y convencer a las empresas para que firmen las normas.

ASD, con el apoyo de la Cámara Internacional de Comercio, apoya las iniciativas para ampliar el ámbito geográfico de sus actividades sobre ética y lucha contra la corrupción también a países no OCDE.

Fuentes: Asociación Europea de Industrias Aeroespacial y de Defensa (ASD), *Annual Report 2007* (Bruselas: ASD, 2008), 20, www.asd-europe.org; The “Common Industry Standards for European Aerospace and Defence” está disponible en: [www.asd-europe.org/Objects/2/Files/WEB Common Industry Standards.pdf](http://www.asd-europe.org/Objects/2/Files/WEB%20Common%20Industry%20Standards.pdf).

Abordando la corrupción en el suministro, los principales contratistas y las asociaciones de la industria de defensa continuarán evaluando e intentando aumentar la eficacia de los códigos y normas de integridad para implicar a los proveedores de defensa, incluyendo las pequeñas y medianas empresas, y ampliar la cobertura geográfica de su aplicación. Una igualdad de condiciones y una competencia leal pueden garantizarse solamente a través de la aplicación de normas coherentes y armonizadas entre todas las empresas exportadoras.

Los principales contratistas de defensa deben asegurarse también de que los subcontratistas, consultores de defensa, miembros de grupos de presión, y todos los demás tipos de intermediarios involucrados se adhieran al mismo código de ética, como hacen ellos. Sólo a través de la cobertura completa de la "cadena de suministro" pueden afirmar convincentemente que el suministro que ofrecen está libre de corrupción.

Los gobiernos son asesorados para que incluyan en la lista de seleccionados solamente a los ofertantes que hayan adoptado las normas comunes de la industria de defensa sobre integridad y corrupción. Además, deben prohibir el acceso a los proveedores de defensa que hayan utilizado la corrupción para obtener contratos, y compartir esa información con otros gobiernos. Se espera, pues, de las asociaciones de la industria de defensa que priven a esa empresa de su condición de miembro.

Organizaciones internacionales como la OTAN pueden facilitar el desarrollo de una estrategia eficaz, integral y equilibrada para mejorar la integridad de la base de los proveedores de defensa. También pueden fomentar la transparencia en la industria de defensa, incluyendo la transparencia de la propiedad intelectual y apoyar a los proveedores de defensa en el cumplimiento de los requisitos de integridad.

Sólo la cooperación entre los gobiernos y los proveedores, las organizaciones intergubernamentales y las asociaciones industriales, pueden convertir las empresas de defensa en aliados fiables en la lucha común contra la posible corrupción del sector de defensa.

Capítulo 21

Papel de la Sociedad Civil y de los Medios de Comunicación

Introducción

Este capítulo contempla el indispensable papel de la sociedad civil y de los medios de comunicación en el fomento de la integridad y en la reducción de la corrupción en el sector defensa y seguridad. Examina la cuestión del “fomento de la integridad” básicamente a través del prisma de la reforma del sector de la seguridad (RSS), un concepto que surgió en los 90 en respuesta al reconocimiento de que desarrollo y seguridad son dos caras de la misma moneda, y que se deben llevar a cabo esfuerzos para mejorar la seguridad dentro de un marco de fortalecimiento democrático o de buena gobernanza. En esencia, la “buena” gobernanza es gente centrada, equitativa, fiscalizable y transparente. Genera participación y consultas en el planeamiento y en la toma de decisiones, en la gestión eficaz y eficiente del sector público, y busca y facilita activamente la participación de la sociedad civil. En otras palabras, la buena gobernanza es legitimada por procesos participativos, por esfuerzos de lucha contra la corrupción y por la fiscalización burocrática. Hace hincapié en un uso eficiente y eficaz de los recursos y promueve la participación activa del sector privado y la sociedad civil para contrarrestar los intereses creados.¹

En 2004, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) produjeron, y sus miembros aprobaron, un documento que insta a las partes interesadas a “redefinir la seguridad y trasladar el debate de una versión realista a un enfoque más integral y cooperativo.”² El CAD de la OCDE describe la RSS como la “transformación del sistema de seguridad, que incluya todos los actores, sus roles, responsabilidades y acciones, trabajando juntos para administrar y operar el sistema de una manera más coherente con las normas democráticas y los principios sólidos del buen gobierno, y contribuir así a crear un marco de seguridad que funcione.”³ En la búsqueda para crear una “cultura institucional de integridad” (Capítulo 24) parece que no haya necesidad de reinventar la rueda conceptual: los objetivos y normas establecidas en el marco de la DAC RSS ya se ajustan en gran medida al programa. Lo

¹ Hans Born, Philipp H. Fluri y Simon Lunn, eds., *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and its Reform*, Una colección de artículos sobre aspectos fundamentales del control parlamentario del sector seguridad (DCAF/NATO Parliamentary Assembly, Enero 2003), Glossary, 240–241.

² OECD Comité de Ayuda al Desarrollo, *Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice* (Paris: OECD, 2004).

³ OECD, *Security System Reform and Governance: A DAC Reference Document* (Paris: OECD, 2005), www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf.

que falta básicamente es la aplicación eficaz por parte de muchos gobiernos de las normas existentes, especialmente en lo referente a la transparencia y la fiscalización,⁴ y acoger plenamente la contribución potencial de los actores claves, especialmente de la sociedad civil.

Según ha evolucionado en los últimos años la agenda de la RSS, la sociedad civil ha desempeñado un papel importante en el fomento de la integridad de este enfoque, y hay un creciente reconocimiento entre muchos Estados y dentro de las Naciones Unidas de que los actores no gubernamentales, los medios de comunicación y los parlamentarios pueden llevar a cabo un control civil y unas funciones de supervisión fundamentales. Los parlamentarios por sí solos no pueden garantizar un control eficaz y mantener una fiscalización del gobierno de todas las actividades y políticas en el sector de la seguridad dado que no tienen el tiempo, los recursos o los conocimientos para hacerlo. Como describe el CAD, “la implicación de la sociedad civil en los programas de RSS es una condición previa para que exista un sentido de propiedad intelectual local más amplio e inclusivo y, en última instancia, de sostenibilidad.”⁵ Como se ha señalado en capítulos anteriores,⁶ la supervisión independiente por parte de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y de los medios de comunicación es un elemento necesario para el fomento de la integridad, y es crucial para la aplicación efectiva de las iniciativas RSS para fortalecer la buena gobernanza en *establishments* de defensa, así como para abordar los riesgos de corrupción.

En general, sin embargo, el papel práctico de las OSC y de los medios de comunicación en la RSS, y el fomento de la capacidad de integridad ha sido bastante limitado, no sólo en estados frágiles o en transición (debido frecuentemente a la naturaleza de los regímenes autoritarios y a la debilidad de la sociedad civil) sino también en las sociedades democráticas más avanzadas, y especialmente dentro de la OTAN (donde el acceso a la implicación de la sociedad civil independiente sigue restringido, como se verá más tarde). Este capítulo tiene como objetivo estimular el debate sobre el porqué de esto, y lo que se debe hacer para fortalecer el papel de la sociedad civil y de los medios de comunicación en el control y la reforma de los *establishments* de defensa.

⁴ En este debate “fiscalización” significa básicamente “capacidad de responder,” la obligación de responder a preguntas sobre lo que se ha hecho y se hará, y por qué. Es la definición usada por William Byrd y Stéphane Guimbert en el Banco Mundial, “Finanzas públicas, Seguridad y Desarrollo: Un Marco y una Aplicación para Afganistán,” Working Paper sobre Política de Investigación 4806 (Departamento de Reducción de la Pobreza, Gestión Económica, Finanzas y Desarrollo del Sector Privado de la Región de Asia Meridional, del Banco Mundial, enero de 2009), nota a pie de página 11.

⁵ OECD, *OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice* (2007).

⁶ Ver, por ejemplo, los capítulos 5 y 8 sobre los enfoques nacionales y los acuerdos de compensación, respectivamente. Ambos autores argumentan que las organizaciones de la sociedad civil tienen un papel que desempeñar para garantizar la transparencia y la fiscalización.

Empieza revisando por separado los papeles de la sociedad civil y de los medios de comunicación, y luego contempla las dificultades de la aplicación de estos papeles en tres escenarios concretos: estados frágiles, países en transición y la OTAN. El capítulo concluye proponiendo algunas opciones y recomendaciones para proteger y mejorar la capacidad de la sociedad civil y de los medios de comunicación para fomentar la integridad y reducir la corrupción en los *establishments* de defensa.

Papel de la Sociedad Civil

Una sociedad civil dinámica es un requisito básico para la democracia. Tiene el potencial de contrarrestar el poder del estado, oponerse al autoritarismo y, por su pluralismo, garantizar que el estado no sea controlado por intereses creados. En las últimas décadas se ha abierto el espacio político en muchas partes del mundo, y no sólo en las democracias establecidas, por una selección cambiante y creciente de grupos de la sociedad civil. No hay ninguna definición consensuada de sociedad civil. El DAC define la “sociedad civil” como “el espacio político entre el individuo y el gobierno, manifestado por miembros de organizaciones no gubernamentales (ONG), grupos sociales, asociaciones y otras organizaciones y redes. Las organizaciones de la sociedad civil incluyen las ONG,s a nivel nacional, organizaciones de base social, grupos religiosos, profesionales y grupos de interés como los sindicatos, medios de comunicación, empresas privadas, colegios de abogados, grupos de derechos humanos, consultores independientes, universidades y *think tanks* de política independiente.”⁷

El Panel de Personas Ilustres de la Secretaría General sobre las Relaciones de la Sociedad Civil de las Naciones Unidas concibe una descripción más somera de la sociedad civil, que engloba asociaciones de ciudadanos (aparte de las familias, amigos, gobierno y empresas) involucradas voluntariamente en la promoción de sus intereses, ideas e ideologías.⁸ Este capítulo, sin embargo, toma el modelo de tres sectores, que ve el estado formado por el gobierno, el mercado y la ciudadanía, como un práctico punto de partida para definir la sociedad civil. En esta perspectiva, la sociedad civil constituye el tercer sector, viviendo e interactuando con empresas estatales y con fines lucrativos (incluyendo los medios de comunicación) en forma de movimientos sociales, ONG,s, organismos religiosos, grupos femeninos y juveniles, organizaciones de pueblos indígenas, asociaciones profesionales, centros académicos, sindicatos, etc., que operan en países individuales o multinacionalmente.

Esta definición de la sociedad civil excluye a las empresas con ánimo de lucro (incluyendo la mayor parte de los medios de comunicación), y a organizaciones, dentro del sector gubernamental. No obstante, como quedará claro, los límites entre los tres sectores son cada vez menos nítidos. Existe cierto solape, por ejemplo, entre las funciones de

⁷ OECD, *OECD DAC Handbook on Security System Reform*.

⁸ Asamblea General de Naciones Unidas, *We the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance: Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations*, A/58/817 (New York, 11 June 2004), 13.

las OSC,s, las empresas privadas y los medios de comunicación, especialmente en el uso creciente por parte de las ONG,s de “nuevos medios”⁹ para llevar a cabo actividades de promoción y supervisión de funciones. Los siguientes párrafos estudian por qué la sociedad civil debe desempeñar un papel en el fomento de la integridad y en la reducción de la corrupción en defensa, qué incluye esta función, las experiencias en RSS a día de hoy, y la reacción actual contra las ONG,s.

La Sociedad Civil y la “Nueva Diplomacia”

La sociedad civil incluye un grupo heterogéneo de organizaciones y movimientos que movilizan las energías sociales para expresar que sienten profundamente valores e ideas de futuro.¹⁰ Las ONG,s son un elemento principal de la sociedad civil. Pueden estar basadas o no en asociaciones profesionales o registradas formalmente, pero generalmente son independientes de los gobiernos y de los partidos políticos, y a menudo financiadas independientemente. Se dedican a la prestación de servicios (la seguridad también es un servicio esencial que se debe prestar),¹¹ al apoyo de políticas y del desarrollo, a la educación pública y a otras formas de actividad sin afán de lucro, y van desde grandes organismos internacionales como Amnistía Internacional, que tiene más 2,2 millones de miembros y suscriptores en más de 150 países y regiones, a pequeñas organizaciones básicas. En cuanto a institutos de investigación, éstos pueden ser ONG,s o centros académicos independientes del gobierno o, por el contrario, tener vínculos con el gobierno, por ejemplo, a través de fondos del estado o de la participación de antiguos ministros y funcionarios (ya sea como miembros o como empleados).

En el pasado, muchas de las relaciones entre las ONG,s y los gobiernos fueron tensas o realmente hostiles. En muchas partes del mundo todavía lo son (o se están convirtiendo o se están haciendo de nuevo, como se trata más adelante). En las últimas dos décadas, sin embargo, en un número de asuntos y en un número creciente de lugares (incluyendo la mayor parte de Europa y de las Américas, grandes zonas de Asia meridional y de África, y en pequeñas zonas aisladas de Oriente Medio), esta relación ha pasado de un conflicto a una creciente cooperación. Algunos han apodado la relación construc-

⁹ Nuevos medios es un término que abarca el surgimiento de tecnologías de información y comunicaciones digitales, informáticas o de red en la última parte del siglo XX, como Internet y los sitios Web. Consecuentemente, “viejos medios” son programas de televisión, películas, revistas, libros o publicaciones en papel.

¹⁰ L. David Brown, *Creating Credibility: Legitimacy and Accountability for Transnational Civil Society* (Sterling, VA: Kumarian Press, 2008), 1.

¹¹ La seguridad como servicio público tiene algunas características distintivas que afectan a la forma en que se presta y a las posibilidades de fiscalización y de financiación. Controlar el trabajo de quienes prestan servicios de seguridad puede ser difícil, dado que las fuerzas de seguridad están armadas y pueden amenazar a los supervisores civiles, mientras la preparación en tiempos de paz es a menudo difícil de evaluar y puede implicar contestación sobre las medidas de la actuación y de los resultados. Ver el debate de William Byrd y Stéphane Guimbert en el Banco Mundial, “Finanzas Públicas” (Enero de 2009).

tiva entre las ONG,s y los gobiernos “la nueva diplomacia.”¹² Esto ha sido en parte resultado del creciente reconocimiento por parte de muchos gobiernos de que un elemento importante de la seguridad nacional y la estabilidad se logra mediante la promoción de la seguridad humana.¹³

Supervisión de la Defensa por La Sociedad Civil

En cuanto a la agenda específica de este libro, los actores de la sociedad civil, principalmente una estrecha gama de ONG,s e institutos de investigación, podrían (y en algunos casos limitados ya lo hacen) implicarse con los gobiernos, los parlamentos y el público en cinco formas principales:

- *Educación pública y aumento de la concienciación:* alertando al público sobre el agobiante costo de la corrupción, como se comentó en el capítulo 1, y consecuentemente de que movilizar el apoyo para que el gobierno nacional y las iniciativas internacionales fomenten la integridad, aumenten la transparencia y mejoren la transparencia y la fiscalización, es una actividad crucial de las ONG (y de los medios). Un objetivo primordial de este trabajo de concienciación es garantizar que la implementación de iniciativas nacionales de RSS se vea como un proceso a largo plazo, y que el público reconozca la importancia de este asunto para sí mismo y para sus comunidades. Las ONG,s han utilizado con éxito un activismo colectivo y estrategias de “nombrar y avergonzar” como un modo de mover a la demanda directa de asuntos o violaciones concretas.
- *Actuando como catalizadores e intermediarios:* las ONG,s y otras OSC,s, tales como *think tanks*, universidades e institutos de investigación, pueden desempeñar funciones de intermediarios o de tender puentes. En este sentido, el Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas (DCAF) y Transparencia Internacional han sido dos de los focos principales durante más de una década y han contribuido enormemente al fomento de la competencia y la capacidad parlamentaria mediante análisis e informes, y ofreciendo cursos y seminarios de formación. Muchos grupos de la sociedad civil en América Latina y Europa Central y Oriental en las décadas de 1980 y 1990 desempeñaron también un papel importante de diálogo cuando los gobiernos civiles electos comenzaron a reestructurar sus fuerzas armadas. Estos diálogos ayudaron inicialmente a romper el aislamiento de las fuerzas armadas y abrieron intercambios profesionales entre la sociedad civil, los funcionarios electos y las estructuras de mando militar. En general, no obstante, se necesita atraer a la mesa más actores de la sociedad civil, especialmente en estados frágiles y en transición, para que medien entre los gobiernos (especialmente sus *establishments* de defensa) y algu-

¹² David Davenport, “The New Diplomacy,” *Policy Review* 116 (Diciembre 2002 & Enero 2003).

¹³ El objetivo tradicional de la “seguridad nacional” ha sido la defensa del *estado* de las amenazas externas. El enfoque de seguridad humana, por el contrario, es la protección de las *personas*. *Human Security Brief 2006* (University of British Columbia, Human Security Centre).

nos sectores de la sociedad indiferente o potencialmente antagónica al propio gobierno.

- *Aportando un acervo de experiencia y conocimiento:* una multitud de distintas ONG,s y OSC,s comunes han acumulado un enorme depósito de personal institucional e individual y de experiencia activista, de conocimientos y de habilidades sobre metodologías de éxito necesarias para abordar reformas de RSS y buena gobernanza. Por ejemplo, las ONG,s han trabajado con las fuerzas armadas en el aumento de las medidas de seguridad en el almacenamiento, asesoradas en el desarrollo de programas de marcado y seguimiento de las armas, y han desempeñado un papel crucial en los programas de desarme, desmovilización y reinserción tras los conflictos. Aunque este fondo de experiencia y de recursos humanos puede ser menor en lo que se refiere a las preocupaciones concretas relacionadas con la defensa definidas en la parte II de este libro, sigue estando, no obstante, potencialmente a disposición de los gobiernos o de las organizaciones intergubernamentales (OIG,s) para reforzar las iniciativas que combaten los riesgos de corrupción y las vulnerabilidades en la defensa. El fondo de conocimientos más profundo de la RSS también puede ofrecer una importante buena gobernanza, “mezcla” de aportes y lecciones que son aplicables al sector especializado en la gestión de la defensa. Pero mientras se está haciendo un uso limitado de esta experiencia y de estos conocimientos técnicos, por ejemplo, en audiencias parlamentarias, en gran medida sigue siendo un recurso sin explotar. La falta de confianza por parte de ambos lados y las prioridades que compiten sobre los limitados recursos de ayuda social humanitaria, derechos humanos y desarrollo de las ONG son factores que también contribuyen.
- *Disposición de investigación y desarrollo primario de la política:* Uno de los principales aportes proporcionados por las OSC,s se encuentra en la investigación y documentación de la realidad de la “maldición de la corrupción” (capítulo 1), desde exponer los defectos o contradicciones en la toma de decisiones sobre el uso de la fuerza militar (en lo que se refiere tanto a la decisión de intervenir en un conflicto como a las operaciones militares sobre el terreno), a la gestión de la defensa, prácticas de adquisición y exportación inapropiadas, ineficaces y a veces ilegales. Ampliando el entendimiento público y gubernamental de estos temas, la sociedad civil y los medios de comunicación juegan un papel vital en posibilitar el desarrollo de las respuestas apropiadas. Estrechamente vinculado a esta investigación ha sido el trabajo de análisis y política orientado a las ONG,s e institutos de investigación que han tratado de proporcionar nuevos enfoques y opciones estratégicas para fomentar la integridad y reducir la corrupción en defensa. Dicho trabajo incluye la comparación de buenas prácticas en las diferentes regiones del mundo, desarrollando iniciativas de política y haciendo propuestas concretas para el cambio de política.
- *Práctica de supervisión:* Una vez que las políticas dirigidas a hacer frente a la “maldición de la corrupción” han sido adoptadas por los gobiernos, las ONG,s

también tienen un papel importante que desempeñar como “perros guardians,” supervisando la implementación de la política y llamando a los gobiernos a que den cuenta de los defectos y fallos que pueden ocurrir. ONG,s, especialmente las organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos, como Amnistía Internacional y el Observatorio de Derechos Humanos, tienen un papel importante en el seguimiento de las actividades de las fuerzas de seguridad y de las fuerzas armadas para garantizar que no cometan violaciones de derechos humanos, o violaciones del derecho internacional humanitario.

Como se verá más adelante, hay también muchas dificultades y barreras para que la sociedad civil realice estas funciones. Como mínimo, los gobiernos y los parlamentos eficaces necesitan garantizar el acceso a todos los documentos de política importantes, y estimular la existencia y el funcionamiento de un tercer sector independiente, incluyendo la supervisión de la defensa. Una manera de lograr esto último, por ejemplo, es encargando a *think tanks* independientes, institutos de investigación, universidades y ONG,s que lleven a cabo investigaciones y auditorías en áreas específicas del sector defensa y seguridad (por ejemplo, la delincuencia, asuntos de adquisición y políticas de personal). Sin embargo, si la sociedad civil debe desempeñar un papel activo en esta agenda del fomento de la integridad, y especialmente en la facilitación de debates alternativos en la esfera pública, las ONG,s independientes necesitan ser capaces de reclutar y retener a los expertos necesarios que puedan ofrecer puntos de vista bien informados sobre política de seguridad, presupuestos de defensa, adquisiciones y posibilidades de recursos del gobierno. En la actualidad, dicha experiencia dentro de las ONG,s es escasa incluso en las democracias maduras, y requiere una mayor capacitación y un mayor compromiso por parte de los donantes para su financiación.

Grupos de la sociedad civil han sido particularmente activos durante décadas en la promoción de los principios del derecho internacional, plasmados en la carta de las Naciones Unidas y en otros acuerdos e instituciones multilaterales. Frecuentemente son vistos por muchos países como proveedores de asistencia y socios de confianza. Movimientos ciudadanos y ONG,s se han convertido en defensores públicos importantes en muchos campos, incluyendo los derechos humanos, el medio ambiente, desarrollo, gobernanza democrática y prevención de conflictos. Han ayudado a normas y tratados internacionales de progreso, y han articulado innovadores estándares morales y políticos que se han convertido después en políticas y leyes.

Ejemplos de movimientos significativos de la sociedad civil incluyen la campaña de deuda Jubileo 2000 que persuadió a los gobiernos del G7 a cancelar 100 mil millones de dólares de deuda de los países pobres, la campaña de Ottawa para prohibir las minas terrestres,¹⁴ y la oposición a la invasión de Iraq liderada por EEUU en 2003. Las ONG,s jugaron también un papel crítico en la creación de un Tribunal Criminal Internacional, en

¹⁴ Ver, por ejemplo: Kenneth Anderson, “The Ottawa Convention Banning Landmines: the Role of International Non-Governmental Organizations and the Idea of International Civil Society,” *European Journal of International Affairs* 2:1 (2000).

la decisión de añadir un protocolo opcional a la Convención de los Derechos del Niño (ilegalizando el reclutamiento obligatorio de niños menores de 18 años de edad) y en el avance en las medidas para combatir la proliferación y el mal uso de armas ligeras (SALW).

La Sociedad Civil y la RSS

Tras un proceso liderado por el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del RU, y el Directorado para la Cooperación al Desarrollo de la OCDE, se confeccionó en 2007 un manual para proporcionar “orientación para hacer operativas las directivas OCDE DAC sobre RSS y cerrar la brecha entre la política y la práctica.”¹⁵ Sobre la participación de la sociedad civil en RSS, el manual afirma que, “las OSC,s pueden servir como beneficiarias, supervisoras informales, socias y defensoras de las reformas, así como proveedoras de servicios. También puede ser proporcionado apoyo a la RSS por actores de la sociedad civil internacional que pueden jugar un papel en el fomento de la capacidad y en el diseño, defensa, implementación, supervisión y evaluación de las reformas.”¹⁶

Las ONG,s ofrecen enfoques de abajo hacia arriba que son a menudo más apropiados y eficaces que las medidas de arriba hacia abajo, por ejemplo, proporcionando líneas de comunicación a las comunidades con las que los países tienen poco contacto o influencia. El manual también dice que:

Los programas RSS deben incluir un análisis firme del contexto, del papel y de la posición de las organizaciones de la sociedad civil, ya que su capacidad, eficacia y espacio para participar varían considerablemente de un país a otro. Las evaluaciones de la sociedad civil deben tener en cuenta la gama de actores locales más allá de los ‘aprobados’ por el estado, e identificar los que realmente se centran en la mejora de la seguridad de los pobres, mujeres, niños y jóvenes, y de otros grupos frecuentemente excluidos del debate de la seguridad.¹⁷

El manual analiza también los puntos de acceso de la sociedad civil, como los procesos de paz, los procesos presupuestarios nacionales y las revisiones de la seguridad y la defensa. En teoría, la sociedad civil puede realizar muchas funciones importantes, tales como: supervisar la defensa y las medidas relativas a la seguridad; supervisar los esfuerzos y la legislación contra el terrorismo y comprobar que se respetan los derechos humanos y el estado de derecho; supervisar las acciones militares, policiales y de otros servicios de seguridad, y dar a conocer las violaciones de la ley o de las políticas, o de las consecuencias negativas de las leyes o políticas inadecuadas; llevar a cabo investigaciones sobre presunta corrupción y otros abusos; y recomendar pautas para la práctica mejorada de la RSS. En la práctica, sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil a

¹⁵ *OECD DAC Handbook on Security System Reform* (OECD, 2007).

¹⁶ *Ibidem.*, 226.

¹⁷ *Ibidem.*

menudo quedan relegadas a papeles consultivos¹⁸ y los nobles principios contenidos en el manual son constantemente ignorados.

Incluso la presencia de una sociedad civil activa no es una varita mágica ni garantía de éxito. Antes del genocidio de 1994 en Ruanda, por ejemplo, el país contaba con uno de los sectores de ONG,s más altamente desarrollado de África, pero la sociedad, aún dividida étnicamente, se sumergió rápidamente en el caos y la violencia.¹⁹

¿Una Reacción Violenta contra las ONG,s?

El entusiasmo por la sociedad civil que surgió en los 80 y 90 con la caída del muro de Berlín y la propagación de regímenes democráticos, ha sido sustituido en los últimos años, según algunos analistas, por una reacción violenta en muchos niveles y frentes. Esta va de la renovada y sistemática represión de la sociedad civil en los estados autoritarios, en un extremo del espectro, a una consulta más general de la honradez de las OSC,s, especialmente las ONG,s, en el otro.²⁰

Públicos nacionales, académicos, activistas de base, organizaciones intergubernamentales (OIG,s), medios de comunicación, empresas y gobiernos cada vez más preguntan con qué autoridad pretenden las ONG,s hablar por los demás y aspiran a influir en políticas nacionales e internacionales. (Esta es una pregunta perfectamente válida pero que está fuera del alcance de este capítulo.²¹ Baste decir que la integridad y la fiscalización de las OSC,s y de los medios de comunicación son requisitos previos determinantes para la aceptación por parte del público y del gobierno de sus funciones de supervisión y como representantes del cambio). Es una reacción que sólo se ha intensificado desde los ataques del 9/11 y la subsiguiente “guerra contra el terror” global. La disertación sobre actores no estatales como amenazas a la seguridad nacional ha llevado a medidas legislativas y regulatorias restrictivas que han hecho más difícil para muchas ONG operar libre

¹⁸ Daniel Bendix y Ruth Stanley, “Deconstructing Local Ownership of Security Sector Reform: A Review of the Literature,” *African Security Review* 17:2 (Junio 2008): 93–104.

¹⁹ La mayoría de las organizaciones no gubernamentales en Ruanda en 1994 fueron creaciones recientes, dependientes casi totalmente de donantes externos y del estado, y había pocos programas para desafiar el racismo y el odio étnico. Ver: Peter Uvin, *Aiding Violence: The Development Enterprise in Uganda* (West Hartford, CT: Kumarian Press, 1998), 164–176.

²⁰ Jude Howell, y otros., “The Backlash against Civil Society in the Wake of the Long War on Terror,” *Development in Practice* 18:1 (2008): 82–93. En cuanto a este último, nótese, por ejemplo, esta frase aparentemente inocua en el capítulo 4 de este Compendio: “Las organizaciones de la sociedad civil deben ser vistas como socios y facilitadores para lograr un objetivo común de integridad institucional” [añadido énfasis]. Sin embargo, ninguna advertencia similar se utiliza como prólogo o para calificar a las otras partes interesadas.

²¹ Para un completo tratamiento de este tema, ver: Lisa Jordan y Peter van Tuijl, eds., *NGO Accountability: Politics, Principles and Innovations* (Sterling, VA: Earthscan, 2006); y Jem Bendell, *Debating NGO Accountability*, UN-NGLS Development Dossier (Naciones Unidas, 2006).

y eficazmente.²² Las ONG,s, organizaciones y movimientos que desafían a los regímenes represivos inevitablemente despiertan la ira de quienes ocupan el poder, pero en los últimos años, los países democráticos, las ONG,s, y las empresas transnacionales (ETN,s) se han apropiado el lenguaje de la lucha contra el terrorismo para intensificar sus ataques contra los críticos de la sociedad civil. Han sido especialmente notables los impactos negativos en zonas de conflicto y entre los grupos que desafían las políticas del gobierno a través de sus trabajos en el fomento de la paz, la democratización y los derechos humanos.²³

Y si el agua no estaba ya bastante fangosa, los gobiernos (y cada vez más el sector privado) a veces crea ONG,s “fachadas” que sirven para reforzar los puestos en el *establishment* y confundir la auténtica voz de la sociedad civil.²⁴ En casos excepcionales, las empresas y los gobiernos también han plantado “espías” dentro de las ONG,s.²⁵ Este, pues, es el exigente contexto actual en el que se espera que la sociedad civil contribuya al fomento de la integridad y a la reducción de la corrupción en defensa. En vez de llevar a cabo libremente su papel de perro guardián, muchas ONG,s se encuentran bajo sospecha y sujetas a un creciente control por parte del estado y del sector privado.

Papel de los Medios

La función principal de perro guardián de los periodistas es sacar a la luz los delitos o el mal comportamiento. Más allá de este mecanismo de fiscalización, un medio independiente puede también funcionar como instrumento de buena gobernanza ofreciendo información precisa, equilibrada y oportuna sobre temas de interés para la sociedad. Esto permite a los ciudadanos tomar decisiones basadas en buena información sobre quién gobierna y cómo son gobernados. En otras palabras, el buen periodismo “juega un papel vital en la identificación de lo que está en juego en una determinada política o decisión,

²² En los Estados Unidos, por ejemplo, donde la hostilidad hacia la implicación de las ONG,s en asuntos de gobernanza mundial ha sido una característica definitoria del pensamiento neoconservador, estas políticas restrictivas incluyen la Orden Ejecutiva 13224, el Acta Patriótica y las directivas de Financiación Antiterrorista voluntaria para donativos emitidos por el Tesoro de EEUU. No obstante, los enfoques normativos similares para ampliar la autoridad de la policía, de la inteligencia y de las fuerzas de seguridad para investigar y detener a sospechosos, con poca consideración por el control judicial o la protección de los derechos individuales, ha tenido lugar en muchos otros países en todo el mundo.

²³ Para ejemplos más amplios, ver: Alistair Millar y David Cortright, Linda Gerber-Stellingwerf George A. Lopez, *Oversight or Overlooked? Civil Society's Role in Monitoring and Reforming Security Systems and the Practice of Counterterrorism*, Un informe Cordaid del Cuarto Foro por la Libertad y del Instituto Kroc para Estudios Internacionales de la Paz en la Universidad de Notre Dame (Marzo 2009).

²⁴ Moisés Naím, “What Is a Gongo? How Government-Sponsored Groups Masquerade as Civil Society,” *Foreign Policy* (Mayo/Junio 2007): 96.

²⁵ Saeed Shah, “BAE Ordered to Identify ‘Mole’ Who Passed Details on Arms Protesters,” *The Independent* (27 Febrero 2007); George Monbiot, “A Parallel State,” *The Guardian* (13 Febrero 2007).

planteando asuntos al público, analizando los temas e identificando posibles soluciones y alternativas.”²⁶ El examen cercano de los medios de comunicación es ampliamente reconocido como un elemento importante en el control democrático de las fuerzas armadas. Sin embargo, la interacción entre el “cuarto poder” y la política de seguridad es un tema complejo con muchos matices, y esta sección sólo toca algunas de las principales tendencias y cuestiones.

Muchos de los tradicionales medios para ofrecer información están siendo lentamente reemplazados por el ritmo creciente de los modernos avances tecnológicos. Casi cada modo convencional de difusión de los medios y de la información tiene un equivalente MdDerno de información: televisión terrestre versus televisión vía satélite; publicación en la web versus publicación tradicional; y voz sobre protocolo de internet versus telefonía convencional. El crecimiento exponencial de los medios electrónicos (tanto en producción como en consumo) ha sido una tendencia particularmente significativa. Durante los 90, por ejemplo, el satélite y el cable domésticos crecieron de 85 millones a más 300 millones, surgiendo por primera vez una docena, o más, de canales multiregionales de noticias.

Combinado con internet, que ahora alcanza a casi 1.800 millones de personas (más del 25% de la población mundial), ahora es posible para muchos ciudadanos acceder regularmente a “medios extranjeros” como fuente alternativa de información sobre acontecimientos mundiales. Muchos de estos avances tecnológicos también ofrecen a los periodistas importantes ventajas potenciales en su búsqueda para mantener y mejorar su “libertad de expresión,” aunque algunos gobiernos están respondiendo a los retos planteados por las nuevas tecnologías de los medios de comunicación desplegando una cada vez más sofisticada tecnología propia (un ejemplo notable es los intentos de China de imponer control a través de un proveedor de servicios de internet estatales que controla el acceso a Internet).

Los periodistas encuentran numerosos obstáculos y problemas en el desempeño de su función de perros guardianes, siendo estos problemas frecuentemente agravados o agudizados en la información sobre asuntos relacionados con la defensa. En particular, el papel de perro guardián de los medios de comunicación en materia de agencias de seguridad e inteligencia es a menudo débil, especialmente en tiempos de paz.²⁷ Esto es en parte debido a los relativamente pocos periodistas especializados en este campo, la mayoría de los cuales se encuentran o en grandes empresas de medios de comunicación (como la BBC, las principales cadenas de Estados Unidos y otros importantes periódicos y redes nacionales), o en medios especializados en defensa (tales como el Grupo Jane’s), pero también se debe al descenso de un periodismo serio sobre asuntos públicos

²⁶ Para un estudio detallado de la relación de los medios de comunicación con la seguridad y su gobernanza, ver Marina Caparini, ed., *Media in Security and Governance: The Role of the News Media in Security* (Ginebra: DCAF, 2004), capítulo 1.

²⁷ En contraste con la información en tiempo de paz sobre asuntos militares, la corresponsalia de guerra tiende a atraer un número mayor de periodistas. Por ejemplo, alrededor de 5.000 periodistas cubrieron la guerra de Kosovo de 1999.

y a una bajada del nivel intelectual de las noticias en la última década. No obstante, hay también otros numerosos factores que pueden socavar la eficacia de los medios en su papel de supervisión de la defensa. La “información pública sobre el campo de batalla” después del 9/11 recalca muchos de estos obstáculos y problemas, lo que ya han hecho las OSC,s como se ha descrito anteriormente.²⁸

Un principio general clave es que los medios de comunicación deben mantener un sano nivel de independencia, especialmente del estado y del gobierno en el poder, pero también de otros intereses creados. Pero desde el 9/11 los principales medios de comunicación occidentales han sido criticados por ser patrióticos y serviles. El aumento de la concentración de la propiedad (que sólo en parte se compensa por la creciente diversidad dentro de los “nuevos medios”) agrava esas preocupaciones. Esta estrecha relación entre intereses empresariales, ciertas elites políticas y los monopolios de los medios de comunicación tiende a restringir el periodismo independiente y crítico. También puede reducir el espectro de perspectivas que se dan a conocer, sobre todo en asuntos públicos vitales. Por lo tanto, así como periódicos sensacionalistas antieuropeos en el Reino Unido juegan un papel importante en el sostenimiento de un amplio pero desinformado euroescepticismo en el debate público, controles similares se ejercitan sobre los parámetros del discurso de la seguridad nacional. Como un crítico de los medios de comunicación de Estados Unidos “animadores” de las intervenciones en Irak y Afganistán ha dicho, “muchos periodistas y columnistas americanos de la corriente prevaeciente siguen pareciéndose a los escribanos de la clase que empleaban los emperadores mogoles.”²⁹

Esta tendencia a la cooptación (reproduciendo las declaraciones y los puntos de vista oficiales en lugar de someterlos a examen crítico) es tal vez más común en el campo de la seguridad, como lo es el riesgo de “interiorizar” la línea oficial o de ser manipulados por miembros del sistema (incluyendo funcionarios, informadores y “asesores de imagen”). En la mayoría de los países de la OTAN, por ejemplo, el enfoque de las fuerzas armadas hacia los medios de comunicación es ahora esencialmente igual a la de cualquier otra gran organización, con directivas de comunicación y especialistas en relaciones públicas. Ahora también es casi común en las operaciones militares por parte de los partidos interesados contratar los servicios de empresas de *lobby* para presentar sus casos; una práctica popularizada por el gobierno de Kuwait en 1990 y llevada a cabo a durante la desintegración de Yugoslavia y más recientemente por los gobiernos de Georgia y Afganistán.³⁰

Los periodistas también necesitan alguna medida de protección para no ser acusados injustamente de difamación, demandados, encarcelados o incluso muertos por “señalar con el dedo” a funcionarios en el poder cuando informan sobre la corrupción. Sin embargo, más de un tercio de la población mundial vive en países

²⁸ Carl Conetta, “Disappearing the Dead: Iraq, Afghanistan, and the Idea of a ‘New Warfare,’” *Project on Defense Alternatives Research Monograph*, No. 9 (18 Febrero 2004).

²⁹ Pankaj Mishra, “Kissinger’s Fantasy is Obama’s Reality,” *The Guardian* (11 Diciembre 2009).

³⁰ Jaimy Lee, “National Security Council of Georgia hires Public Strategies,” *PR Week* (19 Noviembre 2009).

donde no existe libertad de prensa, y los nuevos tipos de conflictos entre intereses étnicos, ideológicos, religiosos o simplemente criminales se han hecho cada vez más peligrosos.

Otra tendencia clave es la creciente capacidad de los medios globales de enardecer la “sensibilidad de la víctima” tanto en apoyo como en oposición a una intervención extranjera. Este llamado “efecto CNN” ha sido un tema de amplia preocupación en la comunidad de defensa desde la década de 1990.³¹ La iniciación y la finalización de las operaciones de Estados Unidos en Somalia y la rápida conclusión de la Guerra del Golfo 1990-91 (siguiendo a la circulación de imágenes mostrando la escena así llamada “Autopista de la Muerte”) fueron ambas parcialmente atribuidas a este efecto. Esto condujo a su vez a mayores esfuerzos por parte del gobierno para arreglárselas con los medios de comunicación, controlar el flujo de información y dar forma a la cobertura de las operaciones militares posteriores al 9/11, mediante, por ejemplo, “incrustados” en la Guerra de Iraq de 2003 y el desarrollo y difusión de mensajes coordinados. A pesar de la continuación de esta política restrictiva en Afganistán (incluyendo la exclusión de periodistas incrustados “negativos”³²) la literatura estratégica se ha llenado de reflexiones sobre la capacidad de los talibanes y Al Qaeda para explotar tanto el “efecto CNN” como la sensibilidad sobre las bajas en la búsqueda de una ventaja asimétrica sobre los Estados Unidos y sus aliados de la OTAN.³³

Un tema de disputa inapenable y de larga duración es el secretismo. Mientras los gobiernos pueden suprimir legalmente información si creen que su publicación podría perjudicar el interés público o nacional, utilizan también la “seguridad nacional” como justificación para retener información que podría causar vergüenza o escándalo por corrupción o mala gestión. El clima de “asegurar la seguridad” que siguió al 9/11 ha dado lugar también a un énfasis renovado en el secreto gubernamental y a una reversión parcial de una tendencia posterior a la Guerra Fría hacia una mayor transparencia, fiscalización pública y accesibilidad de la información oficial.

³¹ Usada en ocasiones para referirse a cualquier implicación de los medios, esta expresión refleja más con más exactitud la opinión de que la información de la televisión en tiempo real, ejerce en particular una influencia excesiva en la gestión de crisis y despliegues militares en el extranjero por países democráticos. Margaret H. Belknap, “The CNN Effect: Strategic Enabler or Operational Risk?” *Parameters* (Otoño 2002): 100–114.

³² Charlie Reed, “Pentagon Hires PR firm to Weed out ‘Negative’ Embedded Journalists,” *Stars and Stripes* (25 Agosto 2009), www.reclaimthemedial.org/propaganda_and_war/pentagon_hires_pr_firm_weed_ou2535.

³³ Ver, por ejemplo: Peter Singer, “Winning the War of Words: Information Warfare in Afghanistan” (The Brookings Institution, 23 Octubre 2001); Thomas Elkjer Nissen, “The Taliban’s Information Warfare – A Comparative Analysis of NATO Information Operations (Info Ops) and Taliban Information Activities,” Brief (Royal Danish Defence College, Diciembre 2007); Tim Foxley, “Winning the Information War,” Blog entry, SIPRI website (12 Mayo 2009), www.sipri.org/blogs/Afghanistan/winning-the-information-war.

Cuadro 21.1. El Periodismo de Investigación Revela Casos de Corrupción de Defensa

El Agujero Negro de la Contratación en Iraq

Una combinación de periodismo de investigación, informadores, auditores gubernamentales y diputados han desvelado poco a poco las prácticas de contratación de EEUU en Iraq. Una investigación de BBC Panorama en 2008 afirmaba que tanto como 23 mil millones de dólares pueden haber sido perdidos, robados o no correctamente contabilizados en Irak. Los alegatos de mala gestión, fraude y derroche son legión: contratistas elegidos por sus conexiones con el gobierno de los Estados Unidos sin un proceso de licitación; contratistas inflando sus costos, y el doble recuento para aumentar sus beneficios, y miles de millones que teóricamente se utilizan para reconstruir el ejército iraquí que presuntamente terminan en los bolsillos de algunos funcionarios del gobierno iraquí.

Fuentes: Ed Harriman, "Where Has all the Money Gone?," *London Review of Books* 27:13 (7 Julio 2005): 3-7; DaylightRobbery:BBCPanorama (10 Jun 2008), <http://news.bbc.co.uk/1/hi/programmes/panorama/7438372.stm>.

Financiación de los Talibanes en Afganistán

En 2009, el periodista de investigación Aram Roston rastreó cómo contratistas civiles del Pentágono en Afganistán terminaron pagando a grupos insurgentes para que protegieran las rutas de suministro estadounidenses de los ataques. Funcionarios militares de Estados Unidos en Kabul dijeron a Roston que un mínimo del diez por ciento de los contratos de logística del Pentágono consiste en pagos a los talibanes.

Fuente: Aram Roston, "How the US Funds the Taliban," *The Nation*, 30 Noviembre 2009.

El Affair Aitken – RU

En abril de 1995, el anterior ministro de adquisiciones de defensa del RU, Jonathan Aitken, prometió usar la "espada de la verdad" contra The Guardian y demandó al periódico por difamación en una columna sobre sus tratos con traficantes de armas saudíes. En 1999 fue a prisión durante siete meses por perjurio después de que se revelara que había mentido repetidamente.

Fuente: "The Aitken Affair," Special Reports, *The Guardian*, www.guardian.co.uk/aitken.

Loa Archivos de BAE – RU

En febrero de 2010, la empresa de armamento BAE Systems se declaró culpable y acordó pagar multas en Estados Unidos y el Reino Unido por un total de varios cientos de millones de dólares, para resolver todas las denuncias de corrupción a lo largo de mucho tiempo contra ella, divulgadas por The Guardian en 2003.

Fuente: "The BAE Files," *The Guardian*, www.guardian.co.uk/world/bae.

Operation "West End," India

La operación "West End" fue una operación dirigida contra la corrupción subyacente en grandes contratos de defensa con la India. El artículo original de investigación escrito por Tehelka, de la revista *Independent Weekly News* de la India, en 2001, apuntó a varios miembros del gobierno

de coalición en el poder. Mostró a varias figuras políticas, así como a altos oficiales del ejército, conspirando para aceptar sobornos a fin de aprobar contratos de defensa. El Ministro de Defensa dimitió después de que las grabaciones se hicieran públicas, pero recuperó el puesto más adelante. Inicialmente el gobierno, en lugar de actuar sobre las pruebas, acusó a Tehelka de inventar alegatos. Sin embargo, cinco años más tarde, en octubre de 2006, la Oficina Central de Investigación de la India presentó cargos contra destacadas personalidades en el caso del misil Barak, afirmando que había una base razonable para sospechar de corrupción y conspiración criminal.

Fuentes: Tarun J. Tejpal, "The Tehelka Exposé," www.taruntejpal.com/TheTehelkaExpose.htm; V. Venkatesan, "Dubious Deal," *Frontline* 23:21 (2006), <http://www.hinduonnet.com/fline/fl2321/stories/20061103001804100.htm>.

La Sociedad Civil y los Medios en Estados Frágiles, Estados en Transición y la OTAN

En muchos "estados frágiles"³⁴ las operaciones de seguridad abusivas hacen muy difícil, y hasta peligroso, para la sociedad civil y los medios de comunicación incluso intentar supervisar y promover el fomento de integridad en *establishments* de la defensa nacional. La creación de fuerzas especiales de seguridad, y la intensificación de operaciones contra insurgentes y presuntos delincuentes y terroristas, han llevado a un fuerte aumento en el número de casos sin resolver de asesinatos extrajudiciales y secuestros de trabajadores y activistas políticos sobre derechos humanos en muchos estados frágiles, incluyendo a (pero no sólo) Bangladesh, Etiopía, Kenia, Paquistán, Uganda y Zimbabue. Mientras, en Colombia, Nepal, los Territorios Palestinos, Somalia, Sri Lanka y otras zonas de conflicto, las ONG,s son vistas a veces por gobiernos y rebeldes armados como adversarios políticos. En algunas áreas de conflicto se niega el acceso a las ONG,s, mientras en otras, como Mogadiscio y partes de Iraq y Afganistán, en ocasiones las operaciones de las OSC,s se han vuelto insostenibles debido a peligros extremos.³⁵

Del mismo modo, en muchos "estados en transición,"³⁶ las barreras burocráticas para el reconocimiento legal de las ONG,s, el pobre historial de libertad política y las generalmente débiles sociedades civiles implican el que, con respecto a la reforma del sector de las fuerzas armadas y de la seguridad, los actores no estatales tiendan a jugar sólo un

³⁴ Los estados frágiles (también a veces llamados estados "fallidos" o "débiles") son los que generalmente no puede garantizar la seguridad de sus ciudadanos y de su territorio, y que son corruptos e ilegítimos a los ojos de sus ciudadanos.

³⁵ Por ejemplo, ver: Millar, Cortright, Gerber-Stellingwerf and Lopez, *Oversight or Overlooked?* (2009).

³⁶ Un término aplicado generalmente a los estados sucesores de los soviéticos, pero a veces se aplica también a cualquier estado en transición de un estado con un gobierno autoritario o militar a la gobernanza democrática.

papel mínimo en la conformación de la política.³⁷ Y como se señaló anteriormente, la legislación represiva y las presiones contra la población civil han aumentado después del 9/11. La legislación antiterrorista y las medidas contra el “extremismo” se han utilizado para aplicar mano dura a las ONG,s y a los activistas políticos que critican las políticas del gobierno en muchos estados en transición, incluyendo a (y de nuevo no sólo) China, Egipto, El Salvador, Indonesia, Jordania, Filipinas, Rusia, Sudán, Túnez, Uzbekistán y Yemen.³⁸ Mientras que la década de 1990 vio una cantidad considerable de atrevidos informes sobre temas RSS en Rusia, por ejemplo, en los últimos años la sociedad civil rusa y los medios de comunicación parecen muy debilitados.

No obstante, la implicación de la sociedad civil y la supervisión del sector de la seguridad todavía es a veces posible en estados en transición, especialmente con apoyo externo de las OIG,s. En el antiguo espacio soviético, por ejemplo, la Organización Para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) ha hecho mucho para contrarrestar esas tendencias negativas promoviendo la estabilidad mediante el fortalecimiento de la buena gobernanza, la sociedad civil y la libertad de prensa. DE forma similar, la UE tha mostrado, en diferentes grados, una buena comprensión del papel de los actores no estatales como puntos de entrada alternativos en estados frágiles y en transición. La Iniciativa Europea sobre los Derechos Humanos (IEDDH) y el Mecanismo de Reacción Rápida (MRR) son los únicos que financian proyectos de la sociedad civil, la democracia, los derechos humanos y la prevención de conflictos civiles sin necesidad de aprobación por parte de sus gobiernos.

También hay ejemplos de trabajos importantes relacionados con la RSS, realizados por actores de la sociedad civil sobre el terreno en países en transición. Por ejemplo, la Red de Defensa de África del Sur y de Gestión de la Seguridad (SADSEM) es una actividad apoyada por donantes dentro del sector de la seguridad, que tiene como objetivo aumentar la profesionalidad y la fiscalización de una amplia gama de actores del sector de la seguridad (incluida la sociedad civil), y la interacción entre ellos. Pero mientras hay pocos ejemplos de OSC,s locales interesadas que llevan a cabo un control y una supervisión valiosos en el extremo “más suave” de la RSS (como la reforma policial y judicial), en el extremo más duro (las misiones relacionadas con la defensa y las instituciones que presenta este libro), las actividades de las OSC,s permanecen casi totalmente desapercibidas.³⁹

Un estudio de varios casos llegó a la conclusión de que: “en todos los países estudiados, la sociedad civil rara vez es un socio pleno, y los programas siguen estando más

³⁷ Sobre la sociedad civil y la RSS en los países poscomunistas, ver: Marina Caparini, Philipp Fluri and Ferenc Molnar, eds., *Civil Society and the Security Sector: Concepts and Practices in New Democracies* (Berlin: LIT, 2006).

³⁸ Para ejemplos, ver: Millar, Cortright, Gerber-Stellingwerf y López, *Oversight or Overlooked?* (2009).

³⁹ Edward Rees, “Security Sector Reform (RSS) and Peace Operations: ‘Improvisation and Confusion’ from the Field,” External Study for the UN Department of Peacekeeping Operations (Marzo 2006).

enfocados a la prestación de seguridad y justicia que a la demanda de ellos.”⁴⁰ Otra revisión de misiones integradas en Burundi, la República Democrática del Congo, Haití y Kosovo encontró que en cada caso “se prestó un apoyo insignificante al desarrollo de mecanismos de supervisión parlamentaria o de la sociedad civil para el sector de la seguridad. El apoyo para el fortalecimiento de la capacidad de las asambleas legislativas o de actores de la sociedad civil, como los medios de comunicación y las ONG,s, es generalmente proporcionado por el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), aunque raramente con un enfoque específico en el sector de la seguridad.”⁴¹

Otra debilidad de la agenda RSS/buena gobernanza es que invariablemente se contempla como algo que deben implementar otros países. Así, por ejemplo, mientras que uno de los principales partidarios, el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID),⁴² ha hecho mucho para promover la RSS y la implicación de las ONG,s en países en transición y frágiles, el propio registro nacional reciente de Gran Bretaña se considera contradictorio: el principal país productor de defensa se ha enfrentado a una serie de acusaciones de corrupción que afectan a contratos de armas en África, Oriente Medio y Europa del Este;⁴³ y la Oficina Nacional Auditora ha descrito el programa de adquisiciones de defensa de Gran Bretaña como “prohibitivo”, tras las revelaciones de un “agujero negro” de entre 3.000 y 6.000 millones de libras en los planes de gastos del Ministerio de Defensa.⁴⁴ La lección clave de la experiencia británica reciente es, por tanto, que el fomento de la integridad y la reducción de la corrupción en defensa comienza en casa. Por supuesto, comparada con la situación en los países más frágiles y en transición, la situación de Gran Bretaña es mucho menos crítica.

Para que la OTAN esté a la altura de la razón por la que fue creada, *salvaguardar la libertad, el patrimonio común y la civilización de sus pueblos, basada en los principios de democracia, libertad individual y el estado de derecho* (Tratado del Atlántico Norte, 1949), se espera que sea abierta, transparente y fiscalizable ante el público. El sistema de la OTAN de toma colectiva de decisiones podría ser adecuadamente fiscalizable si se

⁴⁰ Christopher Stone, Joel Miller, Monica Thornton and Jennifer Trone, “Supporting Security, Justice, and Development: Lessons for a New Era” (Vera Institute of Justice, Junio 2005), 9, www.dfid.gov.uk/Pubs/files/security-justice-development.pdf.

⁴¹ Heiner Hänggi y Vincenza Scherrer, “Recent Experience of UN Integrated Missions in Security Sector Reform (RSS): Review and Recommendations” (Ginebra: DCAF, Noviembre 2007), www.dcaf.ch/un_RSS_pcpb/recent-experience-un-integrated-missions-071203.pdf.

⁴² Ver, por ejemplo: UK Department for International Development, “Understanding and Supporting Security Sector Reform,” www.dfid.gov.uk/Pubs/files/supportingsecurity.pdf.

⁴³ “BAE Faces Corruption Charges,” *New York Times* (1 Octubre 2009). Para más antecedentes, ver: “The BAE Files,” *The Guardian*, www.guardian.co.uk/world/bae. Curiosamente, fue una acción coordinada de la sociedad civil entre Corner House y la Campaña Contra el Comercio de Armas la que llevó a una revisión judicial de la conclusión de la Oficina de Fraudes Graves de la investigación sobre los contratos de BAE con Arabia Saudita.

⁴⁴ Nicholas Timmins, “Warning of ‘Black Hole’ in Defence Budget,” *Financial Times* (15 Diciembre 2009); Jeremy Lemer, Alex Barker and James Blitz, “Damning UK Defence Equipment Review,” *Financial Times* (15 Octubre 2009).

Cuadro 21.2. Implicación de la Sociedad Civil y de las Asociaciones en la RSS y en la Supervisión de la Defensa

Un número de organizaciones de la sociedad civil y de redes proporciona ejemplos de una implicación con éxito en la supervisión del sector de seguridad y de la defensa. Entre ellos se encuentran:

La Red Africana del Sector de la Seguridad (ASSN),

www.africansecuritynetwork.org

Red de África Meridional de Gestión de la Defensa y la Seguridad (SADSEM)

www.sadsem.org

La asociación se creó en Ghana en 2003 con el objetivo de apoyar y facilitar la gobernanza del sector de la seguridad en África mediante trabajos que incluían la investigación, el apoyo, el fomento de la capacidad, y el facilitar puntos de contacto para interactuar y compartir información con socios y otros actores. La ASSN incluye la gama completa de actores relevantes para la RSS (es decir, políticos, profesionales, donantes y sociedad civil) y ha desarrollado cursos sobre la gobernanza del sector de la seguridad que se ofrecen, por ejemplo, por la Red de África Meridional de Gestión de la Defensa y la Seguridad (SADSEM). SADSEM es una actividad apoyada por donantes, dentro del sector de la seguridad, que tiene como objetivo aumentar el profesionalidad y responsabilidad de una amplia gama de actores del sector de la seguridad (incluida la sociedad civil), y de la interacción entre ellos. El valor de ambas redes está en que ofrecen un espacio para que los funcionarios de la seguridad interactúen con académicos y la sociedad civil, desempeñando así un importante papel de sensibilización, así como de fomento de capacidad.

Saferworld – UK, www.saferworld.org.uk

Academy for Peace and Development, Somalia, www.apd-somaliland.org

Puntland Development Research Centre – Somalia, www.pdrcomalia.org

Centre for Research and Dialogue – Somalia, www.crd.comalia.org

Saferworld comenzó hace más de 15 años a trabajar para un acuerdo regional sobre transferencias de armas en la UE, un movimiento que con el tiempo ha culminado en la conclusión, por la Unión Europea, de un acuerdo jurídicamente vinculante sobre el control de las exportaciones de armas. En el Reino Unido, a principios de este siglo, la legislación que rige las transferencias irresponsables de armas cambió por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, haciendo más difícil para los fabricantes de armas y sus agentes canalizar las armas a los lugares donde son más dañinas. En Somalia, que ha carecido de una gobernanza eficaz durante más de 18 años, Saferworld ha estado trabajando con las organizaciones basadas en comunidades, el sector empresarial y otros grupos de la sociedad civil para aportar sus ideas para la seguridad y el desarrollo del país a la atención de los responsables políticos internacionales, incluyendo el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en Djibouti. Los socios locales somalíes incluyen la Academia para la Paz y el Desarrollo, el Centro Puntland de Investigación y Desarrollo, y el Centro para la Investigación y el Diálogo. Mientras se mantienen grandes retos, los esfuerzos siguen en pie para capacitar a las OSCs para contribuir a los procesos de paz y desarrollo y ayuda a conseguir un consenso sobre cómo llevar la paz a Somalia.

mantuviera a los miembros de los parlamentos completamente informados de las decisiones de la OTAN, y si tuvieran el control financiero. Tampoco es el caso actualmente. El control existe sin duda en las asambleas legislativas nacionales y en los comités parlamentarios, y ha tenido lugar alguna investigación muy eficaz de actuaciones de la OTAN (en Bosnia, Kosovo y Afganistán, por ejemplo). Esto, sin embargo, ha menudo ha sido obstaculizado por dificultades de acceso a información relevante. Además, el papel de los parlamentos nacionales en su discutible función más importante de acordar la política es particularmente subdesarrollado. Muchos parlamentos simplemente carecen del poder de autorización previa de las operaciones militares, o de la determinación del tiempo de despliegue de una misión.

De manera similar, la Asamblea Parlamentaria de la OTAN no está diseñada para tener influencia o control formal sobre la toma de decisiones de la Alianza. Las decisiones de defensa no deben ser, ciertamente, terreno exclusivo de la rama ejecutiva del gobierno, o de las poderosas burocracias intergubernamentales. Esto es aplicable, por ejemplo, a las decisiones sobre adquisiciones tomadas en el marco de la Conferencia de Directores Nacionales de Armamentos (CNAD), el órgano de la OTAN responsable de la colaboración entre los países miembros sobre proyectos de equipamiento y de investigación.

Ciudadanos (y parlamentarios) de los países miembros de la OTAN están obligados por normas de confidencialidad que se redactaron en una época muy diferente, cuando el público tenía diferentes expectativas sobre su participación en la defensa y en la política exterior, cuando pocos de sus países miembros habían adoptado una ley nacional de derecho a la información, y cuando la amenaza planteada a la alianza occidental era más profunda e inmediata. Todas estas circunstancias han cambiado, pero el régimen que rige el manejo de información compartida se mantiene sin cambios en aspectos importantes. En consecuencia, es bastante difícil para los legisladores y los ciudadanos participar en la formulación de políticas que tengan un efecto profundo sobre su libertad y su seguridad.

Para abordar estas debilidades se creó una nueva red de política de la sociedad civil, NATO Watch (Vigilancia de OTAN), en abril de 2009. NATO Watch tiene como objetivo: estimular a la OTAN para que adopte una política de apertura de información consecuente con las leyes de acceso a la información ya en vigor en 28 países miembros de la Alianza; contribuir a una supervisión independiente y al análisis de la formulación de políticas y de las actividades operativas dentro de la OTAN; y aumentar la transparencia, estimular la implicación parlamentaria y ampliar la concienciación y la participación pública en la formulación de políticas de la OTAN. NATO Watch, que se asocia con los países miembros, los países de la asociación y de contacto se esforzará en perseguir estos objetivos a través de sus representantes parlamentarios y redes nacionales de toma de decisiones y creadores de opinión.⁴⁵ Grupos de la sociedad civil reunidos en una Shadow NATO Summit (Cumbre de la OTAN en la Sombra) en Bruselas también pidieron a la OTAN “volver a conectar con los ciudadanos,” afirmando que “profundizar y extender la

⁴⁵ Para más detalles, ver: www.natowatch.org.

base de valores compartidos dentro de la Alianza... significa una alianza actualizada, más abierta, transparente y fiscalizable, adecuada a las expectativas del siglo XXI.”⁴⁶ Además, “Cinco Principios para una OTAN Abierta y Fiscalizable” redactados por Access Info, llama a la OTAN a establecer directivas para la publicación proactiva de información esencial, un mecanismo mediante el cual el público pueda presentar solicitudes de información, y un órgano de revisión independiente para la audiencia de apelaciones contra rechazos o fracasos para publicar información pública en un corto plazo.⁴⁷

Conclusiones: Aumento de ONG,s y de Asociaciones para el Fomento de la Integridad Gubernamental

La sociedad civil juega un papel fundamental en el fomento de la integridad y en la reducción de la corrupción en defensa. Muchos gobiernos reconocen ya la válida contribución de las ONG,s, de otros sectores de la sociedad civil, y de unos medios independientes. Las OSC,s y los medios pueden mantener un papel eficaz de perro guardián siguiendo con la divulgación y oponiéndose a los abusos en el sector de defensa, y fomentando el apoyo público a un gobierno más fiscalizable basado en el estado de derecho. No obstante, en los países en los que esas mutuamente beneficiosas asociaciones son insuficientes o no existen, los gobiernos deben conceder espacios y tomar medidas para su ampliación o creación.

La creación de un ambiente público en el que se ofrezca algo más que palabrería a esta agenda puede exigir cambios de actitud y la promoción de hábitos de apertura, consulta, cooperación, y confianza, tanto por parte de los gobiernos como de las ONG,s emergentes y de las estructuras de la sociedad civil. Debe también darse un compromiso con un abanico más amplio de activos de la sociedad civil, como los medios de comunicación, ONG,s, académicos, sindicatos y organizaciones de mujeres (y no sólo los “establishment-friendly” think tanks de defensa). Con demasiada frecuencia, estas voces y funciones de la sociedad civil más amplias son restringidas o ignoradas. Es poco probable que tales cambios se logren de un día para otro. Pero los beneficios para la sociedad y los gobiernos (ver capítulo 14) hacen que sea un proceso en el que merece la pena embarcarse.

Desde los ataques del 9/11, los Estados Unidos y algunos de sus aliados han considerado estar en guerra y se entiende que en guerra las relaciones entre los medios y la

⁴⁶ “Citizens Declaration of Alliance Security,” desarrollada en la NATO Shadow Summit celebrada en Bruselas del 31 de Marzo al 1 de Abril 2009, www.isis-europe.org/pdf/2009_artrel_308_natoshadow_execsum_v5.pdf; see also: “The Shadow NATO Summit Report,” www.isis-europe.org/pdf/2009_artrel_309_natoshadow_v11.pdf.

⁴⁷ NATO Shadow Summit Report, “Five Principles for an Open and Accountable NATO,” Appendix 4. Access Info (www.access-info.org) es una organización de derechos humanos con sede en Madrid, que trabaja para promover y defender el derecho de acceso a la información mediante la promoción de la transparencia de los organismos públicos nacionales y supranacionales. NATO Watch y Access Info han propuesto un grupo de expertos conjunto de la sociedad civil y OTAN para revisar la política de divulgación de información de la Alianza.

sociedad civil, y el gobierno y las fuerzas armadas, se rigen por normas diferentes. En las sociedades más democráticas, la mayoría de la gente entiende perfectamente que en guerra un gobierno empleará tanto el secreto como el engaño. Pero mientras hay poca controversia sobre las restricciones que se deben aplicar a los medios y a la sociedad civil en las guerras de supervivencia nacional, la invocación de estas normas para las “guerras de elección” (que podría decirse que incluye la operación en Iraq y otras operaciones de seguridad en la “Guerra contra el Terror”) ha recibido menos apoyo público.

En respuesta a las presiones y restricciones que se han impuesto a la sociedad civil desde el 9/11, algunas ONG,s han tratado de reivindicar su derecho a operar libremente sin la intromisión y el acoso del gobierno. El Centro Internacional para el Derecho sin Fines de Lucro (ICNL) basado en Estados Unidos, por ejemplo, ha presentado una serie de principios de protección de la sociedad civil basados en convenciones universales sobre los derechos humanos y declaraciones que prácticamente ya suscriben todos los gobiernos.⁴⁸ Los países deben no sólo evitar interferir en los derechos humanos y en las libertades fundamentales, sino que deben defender esos derechos y garantizar su aplicación pacífica. Es vital que los países creen un entorno propicio en el que los actores de la sociedad civil pueden funcionar sin restricciones.

A su vez, los grupos de la sociedad civil, y sobre todo las asociaciones dedicadas al desarrollo, los derechos humanos y las libertades civiles necesitan implicarse más plenamente en el debate público sobre las estrategias de seguridad y el enfoque adecuado para superar el riesgo de corrupción en defensa. Estos actores de la sociedad civil pueden crear una red internacional que tenga una voz coherente y se implique en un conjunto de actividades comunes que aborden los retos planteados en este libro. Las OSC,s pueden ayudar a crear y estimular el apoyo a ese esquivo equilibrio óptimo entre las inversiones en integridad, transparencia y fiscalización, por un lado, y la preservación de la eficiencia y la eficacia de las fuerzas de defensa, por el otro (ver capítulo 2). Las ONG,s con experiencia en la RSS son adecuadas para estos trabajos. Muchas tienen una amplia experiencia de campo en zonas de conflicto y en sus misiones en general, por ejemplo, en la superación de situaciones de exclusión social, y pueden ofrecer una idea válida sobre lo que se necesita para mejorar las condiciones que conducen a la corrupción en defensa.

El estudio del caso de Corea del sur en el capítulo 19 muestra justo lo que se puede conseguir. A raíz de importantes problemas con la integridad y la corrupción en las adquisiciones de defensa, el gobierno surcoreano inició un proceso de reforma en 2003. Tres años más tarde, se introdujo un sistema de ombudsman, el primero en Corea basado en la ley y el primer caso de participación de la sociedad civil en la supervisión de la adquisición de defensa.

Las OSC,s necesitan ser más proactivas transmitiendo sus experiencias y conocimientos de un modo más extensamente a las autoridades y al público, y deben tratar de asumir un mayor liderazgo en la reformulación del discurso político sobre el fomento de la

⁴⁸ International Center for Not-for-Profit Law and World Movement for Democracy, “Defending Civil Society,” *The International Journal of Not-for-Profit Law* 10:2 (Abril 2008): 31-33.

integridad a todos los niveles del debate sobre la defensa y la seguridad. Los grupos de la sociedad civil deben ayudar a crear una nueva narrativa, y a dar forma a los términos del debate a mediante un marco de política innovadora que sea práctica, basada en la experiencia y con una base ética. Las OSC,s deben emplear los medios y las nuevas herramientas de comunicación (como internet y las redes sociales) para dar a conocer esta perspectiva y contrarrestar las declaraciones falsas y la desinformación. Para garantizar que el papel potencial de la sociedad civil se utiliza plenamente, es aconsejable que la comunidad de donantes transfiera recursos para la mejora de la capacidad de las ONG,s para que desempeñan las funciones que aquí se han señalado.

Las ONG,s no deben rechazar la exigencia de una mayor transparencia y fiscalización de sus propios asuntos financieros y de sus operaciones. La legitimidad y la integridad pública son vitales para las OSC,s y son esenciales para la eficacia de sus misiones. Del mismo modo que se exige transparencia y fiscalización a las ONG,s, la misma transparencia y fiscalización se necesitan de los gobiernos y de sus agencias, así como dentro de la OTAN. A lo largo de la historia de la OTAN, al preguntar los diputados en los parlamentos nacionales sobre decisiones de la OTAN, invariablemente se les ha dicho que tales decisiones son confidenciales. Cuando se presentaron las mismas preguntas al Secretario General, respondió invariablemente que la OTAN era una alianza de países soberanos. Este círculo vicioso puede haber servido a un propósito durante la Guerra Fría, pero hoy ya no es apropiado. Se necesitan urgentemente mecanismos adecuados de transparencia y fiscalización dentro de la OTAN.

Capítulo 22

Papel de las Organizaciones Internacionales

Las organizaciones internacionales han desempeñado un papel central en la dirección del enorme cambio en las actitudes en todo el mundo acerca de la corrupción, que se han producido en los últimos veinte años. Han jugado también un importante papel en los esfuerzos prácticos contra la corrupción a través de convenios y normas internacionales, promoviendo la buena gobernanza, su supervisión y su apoyo. Mientras que la mayor parte de este trabajo se ha centrado en las áreas de los negocios y el desarrollo internacionales, se da ahora una creciente atención al tema de la corrupción en los sectores de la defensa y la seguridad. Es esta una ampliación natural de un creciente enfoque sobre la gobernanza de la defensa en la última década, siendo impulsada la misma por la idea cada vez más aceptada en instituciones como la OTAN de que una administración eficaz de los recursos es vital para garantizar el éxito de las operaciones.

Las organizaciones internacionales, que para los efectos de este capítulo incluyen las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales globales, disponen de enormes recursos y conocimientos que pueden ser valiosos para aquellos funcionarios o ciudadanos que deseen hacer una contribución a la lucha contra la corrupción en sus instituciones o en la sociedad. Este capítulo pretende ayudar a estos lectores a conocer mejor los recursos disponibles, acceder a ellos y utilizarlos con eficacia. Contemplará primero los diferentes papeles y enfoques para la lucha contra la corrupción adoptados por las organizaciones internacionales, tanto globales como más concretamente en el área de defensa. Examinará después más de cerca varias instituciones prominentes, antes de considerar cómo hacer un mejor uso de las capacidades proporcionadas por estas instituciones para catalizar el cambio en el contexto nacional.

Papel de las Organizaciones Internacionales: Contexto Amplio

Hasta el principio de los 90, la corrupción se contempló por la mayoría de la comunidad internacional de negocios y desarrollo como un coste regular (si no “normal”) de las transacciones. En algunos países occidentales, no era inusual que los pagos de la corrupción figuraran como gastos comerciales legales a efectos fiscales. Sin embargo, desde hace varias décadas se ha dado una comprensión creciente de la enorme carga que la corrupción supone para los programas de desarrollo, así como de sus efectos de distorsión de la economía. El debate sobre el Acta de Prácticas Extranjeras Corruptas de EEUU de 1977, por ejemplo, señaló que más de 400 empresas de EEUU habían admitido pagar un exceso de 300 millones de dólares en fondos empresariales a funcionarios extranjeros, una realidad que era no sólo inmoral, sino también un mal negocio, erosionando la confianza en las empresas en cuestión y, favoreciendo los acuerdos privados

sobre eficacia, socavando la integridad del sistema de libre mercado en general.¹ Los enormes efectos corrosivos de la corrupción se presentaron también por la problemática transición al “libre mercado” en Rusia y otros estados post-soviéticos, donde los programas de privatización recomendados por expertos occidentales, bien intencionados (pero ingenuos), degeneraron en un robo a gran escala de bienes estatales. La creación en 1993 de Transparencia Internacional, cuyos fundadores eran funcionarios con experiencia directa en el daño que la corrupción causa al desarrollo, puso voz a esta creciente toma de conciencia. Desde entonces, una creciente red de instituciones nacionales e internacionales ha utilizado la formación, las influencias, y la investigación enfocada a situar el problema de la corrupción, y la necesidad de combatirla, firmemente en la agenda política de todo el mundo.

Hoy, docenas de grandes organizaciones internacionales, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales de carácter global están activamente implicadas en trabajos contra la corrupción. Ocupan un número de especialidades importantes en el ecosistema de la lucha contra la corrupción (debido a limitaciones de espacio, las organizaciones mencionadas para cada especialidad son sólo representativas, no exhaustivas):

Desarrollo e implementación de acuerdos y normas de lucha contra la corrupción a nivel mundial y regional. Hoy existen más de una docena de acuerdos de este tipo, siendo el más notable la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), que entró en vigor en diciembre de 2005, y la Convención de la OCDE sobre la Lucha contra el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, firmada en diciembre de 1997. El control de la aplicación de los convenios es frecuentemente una función importante de instituciones como la OCDE, como lo es la identificación y difusión de buenas prácticas. El trabajo es apoyado a menudo mediante una red de organizaciones, por ejemplo, en Europa: el Consejo de Europa, GRECO (Grupo de Países contra la Corrupción), la Comisión Europea, y el Coordinador de Actividades Económicas y Ambientales de la OSCE. En América, la Organización de Estados Americanos trabaja en apoyo de la Convención Interamericana contra la Corrupción. También hay funciones especializadas: el Equipo de Trabajo de Acción Financiera (FATF) dirige la lucha contra el blanqueo de dinero a través del desarrollo y la implementación de normas internacionales; la Organización Mundial del Comercio incluye un papel de lucha contra la corrupción en su Grupo de Trabajo sobre la Transparencia en la Adquisición Gubernamental.

Las *asambleas parlamentarias* pueden ayudar a desarrollar los acuerdos internacionales y a enfocar la lucha contra la corrupción, a adoptar el lobby nacional y a supervisar su implementación. La Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa (PACE) es un excelente ejemplo por su trabajo sobre las Convenciones sobre la ley Penal y Civil del Consejo de Europa sobre la Corrupción. Otra organización destacada, la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC), con base en Canadá, apoya a los

¹ Unlawful Corporate Payments Act of 1977, Legislative History – House Report, <http://10.173.2.10/criminal/fraud/fcpa/history/1977/houseprt.html>.

parlamentarios nacionales en la protección de su propia integridad mediante su adhesión a un código de conducta, así como en su comprensión y en el ejercicio de su papel de supervisión. De un modo útil, incluye indicadores de su trabajo para el control parlamentario. Otras asambleas parlamentarias regionales, como la Asamblea Parlamentaria Asiática, abordan también asuntos de corrupción.

Los bancos de desarrollo se han convertido en actores principales en los esfuerzos contra la corrupción, tanto para mantener la integridad de sus propios programas como, más ampliamente, para eliminar lo que es ampliamente reconocido como un serio impedimento al desarrollo económico y social; la corrupción distorsiona el estado de derecho, debilita las instituciones necesarias para el crecimiento económico y socava los servicios públicos de los que dependen particularmente los pobres. Los programas de bancos de desarrollo adoptan a menudo un enfoque multifacético para la lucha contra la corrupción, fomentando la gobernanza y la gestión empresarial en instituciones que reciben préstamos, aumentando la fiscalización política del gasto de recursos, y fortaleciendo la capacidad de la sociedad civil para exigir medidas y la supervisión del cumplimiento. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional son los dos mayores actores globales. Además, los bancos de desarrollo regional como el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo también tienen programas de lucha contra la corrupción.

Las organizaciones principales de desarrollo internacional (y nacional) de instituciones financieras no bancarias también han tomado cada vez más la corrupción como objetivo, como parte del creciente énfasis sobre la buena gobernanza como esencial para la raza humana. La corrupción es cada vez más el objetivo a medida que se han ido conociendo mejor sus efectos corrosivos sobre la gobernanza. Las instituciones que trabajan para identificar y difundir buenas prácticas incluyen el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, el Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, y la Red de Asesoramiento Global para la Reforma del Sector de la Seguridad (GFN-RSS). En este sentido, la OTAN funciona también como una organización de «desarrollo», uniendo sus programas de lucha contra la corrupción a su interés en la buena gobernanza del sector de la seguridad y en el control civil democrático.

Coordinando actuaciones de aplicación de la ley. Instituciones globales como la Interpol y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen (UNODC) juegan un papel importante coordinando y complementando los esfuerzos nacionales de lucha contra la corrupción. Abordando una de sus seis áreas prioritarias para la lucha contra el crimen, Interpol ha desarrollado códigos de ética y conducta para los agentes del orden, normas para las fuerzas policiales y una Evaluación de la Integridad de la Policía para comparar las aptitudes, recopilado una Biblioteca de Buenas Prácticas para ayudar a los investigadores de la corrupción, y creado un grupo de puntos de contacto nacionales sobre la corrupción. También opera el Grupo de Interpol de Expertos en Corrupción (IGEC) para facilitar, conjuntamente con otros actores internacionales, la coordinación y la armo-

Cuadro 22.1. Lista de Organizaciones Internacionales y Páginas Web

Banco Asiático de Desarrollo	http://www.adb.org/Anticorruption/unit.asp
Organización Asiática de Instituciones Auditoras Supremas	http://www.asosai.org
Asamblea Parlamentaria Asiática	http://www.asianparliament.org
Consejo de Europa	http://www.consilium.europa.eu
Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo	http://www.ebrd.com
Comisión Europea	http://ec.europa.eu
Grupo de Trabajo de Acción Financiera	http://www.fatf-gafi.org
Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas	http://www.dcaf.ch
Red de Asesoramiento Global para la Reforma del Sector de la Seguridad (GFN-RSS)	http://www.RSSnetwork.net
Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC)	http://www.gopacnetwork.org
Grupo de Países contra la Corrupción (GRECO)	http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/
Banco de Desarrollo Interamericano	http://www.iadb.org
Asociación Internacional de Jueces	http://www.iaj-uim.org
Asociación Internacional de Fiscales	http://www.iap-association.org
Asociación Internacional de Colegios de Abogados	http://www.ibanet.org
Comisión Anticorrupción de la Cámara Internacional de Comercio (ICC)	http://www.iccwbo.org/policy/anticorruption
Comisión Internacional de Juristas	http://www.icj.org
Fondo Monetario Internacional	http://www.imf.org
Interpol	http://www.interpol.int
Organizac. del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)	http://www.nato.int
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)	http://www.oecd.org
Organización de Estados Americanos	http://www.oas.org
Coordinador de Actividades Económicas y Ambientales de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)	http://www.osce.org/eea
Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa	http://assembly.coe.int
Transparencia Internacional	http://www.transparency.org
Naciones Unidas	http://www.un.org
UNICORN	http://www.againstcorruption.org
Oficina de naciones Unidas para las Drogas y el Crimen (UNODC)	http://www.unodc.org
Programa de Desarrollo de Naciones Unidas	http://www.undp.org
Banco Mundial	http://www.worldbank.org
Organización Internacional del Comercio	http://www.wto.org
Grupo de Trabajo de la OIC sobre la Transparencia en la Adquisición Gubernamental	http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm#plurilateral

nización de los enfoques nacionales y regionales para la lucha contra la corrupción. La UNODC y la Interpol han acordado abrir la primera Academia Anticorrupción del mundo, que se ubicará cerca de Viena, Austria. La Comisión Europea tiene también sólidos programas de lucha contra la corrupción, igual que algunas instituciones regionales, como las fuerzas especiales de aplicación de la ley en el Mar Báltico y en los Balcanes.

Las *organizaciones profesionales internacionales* disponen a menudo de programas para mantener la integridad y combatir la corrupción en sus áreas de responsabilidad. Los ejemplos de organizaciones globales incluyen la Asociación Internacional de Jueces, la Comisión Internacional de Juristas, la Asociación Internacional de Colegios de Abogados, y la Asociación Internacional de Fiscales. Existe también un número de organizaciones regionales auditorías; por ejemplo, la Organización Asiática de Instituciones Auditoras Supremas.

Promoción y supervisión. Un número de organizaciones no gubernamentales trabaja para concienciar y promover la actuación anticorrupción, mediante la presión política y social. Con una red internacional y más de 90 sucursales nacionales, Transparencia Internacional lidera en este campo. Sus esfuerzos se complementan con otras instituciones, como la organización sindical UNICORN y la Cámara Internacional de Comercio (CIC), una asociación empresarial que apoya un eficiente funcionamiento de la economía mundial caracterizado por una libre y leal competencia. La CIC dispone de una Comisión Anticorrupción, cuyo principal objetivo es alentar la autorregulación mediante empresas que se enfrentan a asuntos de extorsión y soborno, y sustentar la participación de empresas en las iniciativas internacionales de lucha contra la corrupción.

Conexión con Defensa

El despertar de la comunidad de defensa a la importancia de la gobernanza, y la amenaza directa que la corrupción supone para ella, se empareja con el de la comunidad de desarrollo. El caso de la Asociación para la Paz en Europa Central y Oriental ilustra bien esta situación. La década de los 90 vislumbró esperanzas para una rápida transformación democrática y del libre mercado en los países postcomunistas. La implicación de fuerzas armadas con fuerzas armadas complementó ese proceso al reunir profesionales militares en tareas comunes de mantenimiento de la paz y de ayuda humanitaria. La tarea número uno de los programas de cooperación y asistencia en aquel momento era por lo tanto la interoperabilidad (la capacidad de las fuerzas militares de entenderse mutuamente, o al menos de ser compatibles), los procedimientos y las capacidades técnicas necesarias para trabajar lado a lado en operaciones conjuntas. El control democrático de las fuerzas armadas se tenía en cuenta en buena medida en lo que se refería al control operativo.

La década siguiente vio un avance considerable en el desarrollo de la interoperabilidad operacional. Sin embargo, a medida que progresaban los años 90 quedó claro que la interoperabilidad por sí sola era únicamente la mitad de la ecuación: la otra mitad era la transformación de la defensa, el desarrollo de nuevas capacidades y métodos que se ajustaran a los requisitos de las operaciones modernas. Esto condujo a un impulso de la transformación cuando las misiones de lucha contra el terrorismo se hicieron cada vez

más importantes tras el 9/11. A diferencia de la interoperabilidad, la transformación no podía ser aislada como un esfuerzo de “militar a military.” Por el contrario, necesitaba ser dirigida por nuevas visiones de la política, un planeamiento innovador y un mayor apoyo presupuestario. Sin embargo, mientras que el control civil democrático estaba efectivamente en vigor en términos operativos (es decir, el presidente como “comandante en jefe”), las instituciones de defensa responsables de la política, el planeamiento, la asignación de recursos, etc. eran débiles en muchos países. Sin un ministerio de defensa civil eficaz para aportar dirección o presión hacia sus intereses, las fuerzas armadas cayeron víctimas de su propia inercia y de la apatía de la clase política hacia asuntos de seguridad nacional (y de los presupuestos de defensa).

Esto puso de lleno el tema de la gobernanza del sector de la seguridad en la agenda de cooperación de defensa, una tendencia que se confirmó con la creación en 2004 del programa de Creación de la Institución de Defensa de la Asociación para la Paz de la OTAN. Con la buena gobernanza ya físicamente en la agenda de cooperación de defensa, era sólo cuestión de tiempo que la lucha contra la corrupción recibiera la debida atención, en forma del programa de la OTAN para el Fomento de la Integridad y Reducción de la Corrupción (patrocinador de este compendio). Este programa considera la lucha contra la corrupción como una parte esencial de la reforma, pero mantiene el foco en el desarrollo de una dinámica positiva de integridad, transparencia y fiscalización como claves para la gestión eficaz de la defensa.

Instituciones y Programas Escogidos

El papel de las *Naciones Unidas* en la corrupción se centra en la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que entró en vigor en diciembre de 2005. La convención busca desarrollar un lenguaje global común sobre la corrupción, y un sistema eficaz de referencia para unas estrategias de aplicación coherentes. Establece un enfoque de cuatro puntos para combatir la corrupción, que incluye medidas de prevención, criminalización, cooperación internacional y recuperación de valores.

La Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen (UNODC) mantiene un Programa Global contra la Corrupción como un catalizador y un recurso para ayudar a los países a aplicar eficazmente las disposiciones de la convención. Ayuda a los países con un desarrollo o una economía en transición vulnerables mediante la promoción de medidas anticorrupción en el sector público y privado, incluyendo los círculos financieros y políticos de alto nivel. Las áreas de trabajo incluyen la codificación de buenas prácticas y de la política, la asistencia técnica para difundir estas buenas prácticas en el sector público y privado, y la concienciación pública. Las herramientas específicas incluyen un Grupo de Integridad Judicial, una lista de comprobación de autoevaluación, y una guía legislativa para los signatarios de la convención.

En los últimos años, bajo la presión de los medios y de miembros de los gobiernos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas ha aumentado también sus esfuerzos de lucha contra la corrupción, llevando a cabo una se-

rie de investigaciones y, en ocasiones, disminuyendo las contribuciones de tropas de países que tenían un historial de problemas.

La *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)* es una organización internacional de 31 países comprometidos con los valores de la democracia pluralista basada en el estado de derecho y el respeto a los derechos humanos, en la adhesión a los principios de la economía de mercado abierta y transparente, y en un objetivo común de desarrollo sostenible.² La OCDE se ha convertido en un importante centro para el diálogo sobre asuntos de importancia global, y contribuye a los esfuerzos para una economía mundial más fuerte, más limpia y más justa. Utilizando una de las fuentes de estadísticas comparadas mayores y más fiables del mundo, controla tendencias, analiza y pronóstica desarrollos económicos, e investiga los cambios sociales o los patrones de la evolución en el comercio, medio ambiente, agricultura, tecnología, fiscalidad y gobernanza pública.

Una de las áreas importantes del trabajo de la organización es la lucha contra la corrupción. Ésta amenaza a la buena gobernanza, al proceso democrático, al desarrollo sostenible y a las prácticas comerciales justas. Mediante el empleo de un enfoque multidisciplinario la OCDE aborda la corrupción en los negocios, los impuestos, la ayuda al desarrollo y la gobernanza en los países miembros y aún más. Esto incluye la lucha contra la “oferta” de soborno, la prevención de la corrupción mediante créditos a la exportación, la denegación de la desgravación fiscal de los sobornos, la promoción de una conducta empresarial responsable, la prevención de la corrupción en el sector público mediante la creación de un marco de integridad sólido, y la mejora de la gobernanza mediante la asistencia al desarrollo.³

La OCDE ayuda a los países a prevenir conflictos de intereses y la corrupción en el servicio público. Se centra en áreas vulnerables como la gestión pública de la adquisición y la contratación, las influencias y la conexión política-administrativa. Basada en revisiones y análisis de las buenas prácticas del país, la OCDE ha desarrollado instrumentos de política, directivas para su aplicación y herramientas prácticas para ayudar a quienes elaboran las políticas y a los gestores a promover la integridad y fomentar la resistencia a la corrupción en el sector público.

El punto fuerte de los esfuerzos anticorrupción de la OCDE es la Convención de 1997 sobre la Lucha contra el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (Convención Antisoborno) y los instrumentos relacionados que abordan asuntos de impuestos, créditos a la exportación, ayuda bilateral, empresas

² Los países miembros de la OCDE son: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile (se unió en enero de 2010), la República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, Méjico, los países bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, Eslovaquia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido y los Estados Unidos.

³ Para más información, ver: www.oecd.org/corruption.

multinacionales y adquisición pública.⁴ La Convención es un tratado internacional jurídicamente que se ocupa del “soborno active,” las personas o empresas que prometen, ofrecen o sobornan a funcionarios públicos extranjeros con el fin de ganar o mantener ventajas comerciales. Todos los países miembros de la OCDE más 7 economías no miembros son partes en la Convención Contra el Soborno, habiéndose comprometido a hacer del soborno de funcionarios públicos extranjeros en el comercio internacional un delito bajo sus legislaciones nacionales, y a aplicar políticas eficaces para prevenir, detectar, investigar y sancionar el soborno a extranjeros.

En su lucha para eliminar el soborno de funcionarios públicos extranjeros del concurso para conseguir contratos e inversión, la OCDE realiza una contribución importante para que las empresas transnacionales compitan en igualdad de condiciones, incluyendo la industria de defensa. Una característica de los instrumentos anti-soborno de la OCDE es sus precisos análisis, realizados por el Grupo de Trabajo sobre el Soborno, de la OCDE. Los detallados informes de la supervisión evalúan la implementación y la aplicación de las leyes y de las políticas contra el soborno. Un proceso de evaluación mutua crea presión dentro del Grupo de Trabajo y motiva a los países para garantizar el mayor nivel de cumplimiento de la convención.

El Consejo de Europa (CoE)/GRECO existe para defender e impulsar la democracia pluralista, los derechos humanos y el estado de derecho. Los esfuerzos del consejo para luchar contra la corrupción se deben a la amenaza que la corrupción representa para los fundamentos de estos valores. El enfoque del CoE consta de tres elementos interrelacionados: (1) fijar normas y estándares europeos; (2) supervisar el cumplimiento de las normas; y (3) creación de capacidades ofrecidas a países y regiones particulares, a través de programas de cooperación técnica.

El Consejo de Europa ha desarrollado una serie de instrumentos jurídicos, abordando cuestiones como la criminalización de la corrupción en los sectores público y privado, la responsabilidad e indemnización por los daños causados por la corrupción, la conducta de los funcionarios públicos y la financiación de los partidos políticos. Estos instrumentos están dirigidos a mejorar la capacidad de los países para luchar contra la corrupción, tanto a nivel nacional como internacional.

El control del cumplimiento de estas normas se confió al Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO). GRECO fue establecido en 1999 por el Consejo de Europa para controlar el cumplimiento por parte de los países de las normas de la organización de lucha contra la corrupción. Actualmente cuenta con 46 miembros, 45 países europeos y los Estados Unidos de América. El objetivo del GRECO es mejorar la capacidad de sus miembros para luchar contra la corrupción. Esto se consigue a través de un proceso dinámico de evaluación y presión mutua basado en la supervisión de las misiones para probar el cumplimiento de las normas anticorrupción del Consejo de Europa, identificar las deficiencias en las políticas anticorrupción nacionales y dar entonces entrada a las necesarias reformas legislativas, institucionales y prácticas. GRECO también ofrece una

⁴ OECD, “Key OECD Anti-Corruption Documents,” www.oecd.org/document/42/0,3343,en_2649_37447_41799402_1_1_1_1,00.html.

Cuadro 22.2. La Convención de la OCDE contra el Soborno, y los Intereses de la Seguridad Nacional

Según el Artículo 5 de la Convención Antisoborno de la OCDE, a la investigación y persecución del soborno de un funcionario público extranjero no le afectarán las consideraciones de interés económico nacional, el probable efecto sobre las relaciones con otro país, o la identidad de las personas físicas o jurídicas involucradas. El Artículo 5 reconoce la posibilidad de discreción en la acusación, pero limita tal discreción a motivos profesionales (p. ej., el peso de la evidencia), excluyendo una influencia indebida por preocupaciones de carácter político. La aplicabilidad del Artículo 5 de la Convención de la OCDE se probó en el Reino Unido cuando finalizó un importante caso sobre el presunto soborno de un funcionario público extranjero, al parecer debido a la necesidad de salvaguardar la seguridad nacional e internacional.

Hechos. Entre julio de 2004 y diciembre de 2006 la Oficina de Fraudes Graves (SFO) del Reino Unido investigó denuncias de soborno por BAE Systems en relación con los contratos de aviones militares de Al-Yamamah con el Reino de Arabia Saudita. En octubre de 2005, BAE trató de persuadir al fiscal general y a la SFO para que se detuviera la investigación, bajo la base de que su continuación afectaría negativamente a las relaciones entre el Reino Unido y Arabia Saudita, e impediría al Reino Unido asegurar lo que describió como el mayor contrato de exportación en la última década. En julio de 2006, cuando la OFS estaba a punto de obtener acceso a cuentas en bancos suizos, que fueron descritas discretamente como “representantes saudíes,” hizo una amenaza concreta al jefe de gabinete del primer ministro, Jonathan Powell: si no se detenía la investigación, no habría contrato para la exportación de aviones Typhoon y cesarían las estrechas relaciones anteriores de inteligencia y diplomáticas. Los ministros informaron de que esas amenazas probablemente se llevarían a cabo, con graves consecuencias para el comercio de armas y la seguridad de los ciudadanos británicos y del personal de servicio. A la luz de lo que él consideró como un grave riesgo para la vida si la amenaza se llevaba a cabo, en diciembre de 2006 el director de SFO decidió dejar la investigación. En abril de 2008, tras una solicitud de revisión judicial por dos ONG,s, el Tribunal Supremo del Reino Unido encontró que la investigación de Al Yamamah había sido finalizada ilegalmente en lo que el Presidente del Tribunal Supremo y el juez Sullivan describieron como “un exitoso intento por parte de un gobierno extranjero de pervertir el curso de la justicia en el Reino Unido.” En julio de 2008, la Cámara de los Lores, el más alto tribunal de apelación del país, apoyó la apelación de la OFS y anuló la decisión del Tribunal Supremo, acordando que el director de SFO había actuado dentro de los límites de la discreción permitida, y sosteniendo que la interpretación de la aplicabilidad del Artículo 5 a las consideraciones de seguridad nacional debía dejarse al Grupo de Trabajo sobre el Soborno, de la OCDE.

Informe de la OCDE. En su informe del examen en el Reino Unido, el Grupo de Trabajo de la OCDE sobre el Soborno consideraba inadecuado interpretar el Artículo 5 en el contexto de un informe de país. El informe se centró en cambio en procedimientos relacionados con el Artículo 5, y llegaba a las siguientes conclusiones: i) donde la conclusión de un caso puede parecer estar basada en consideraciones prohibidas por el Artículo 5, los fiscales deben aplicar una prueba de “escrutinio estricto” para asegurar que las consideraciones permisibles son la base real de la decisión; II) no se debe finalizar un caso por motivos de seguridad nacional a menos que se hayan estudiado completamente soluciones alternativas adecuadas por el conjunto del gobierno.

La investigación discontinua en el caso de Al-Yamamah destapó una serie de deficiencias en el sistema del Reino Unido de investigación y acusación de casos sensibles que afectaban a los intereses nacionales, en particular en las condiciones de aplicación de discreción en el seguimiento. Subrayó la necesidad de una reforma integral de la anticuada legislación antisoborno del Reino Unido. También señaló la necesidad de una más extensa investigación académica y de una interpretación autorizada del artículo 5 de la Convención de la OCDE, con el fin de clarificar el alcance de las excepciones a la aplicación del delito de soborno extranjero.

Fuentes: OECD Working Group on Bribery, Phase 2bis Report on the UK, www.oecd.org/dataoecd/23/20/41515077.pdf; The UK High Court judgment, www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2008/714.html; The UK House of Lords judgment, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldjudgmt/jd080730/corner.pdf>; TI 2009 Progress Report on the OECD Anti-Bribery Convention, http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2009/oecd_pr_2009.

plataforma para el intercambio de buenas prácticas en la prevención y detección de la corrupción.

En julio de 2008, la OTAN lanzó un Fondo Fiduciario para fomentar la integridad y reducir la corrupción en los *establishments* de defensa. El programa busca aumentar la capacidad nacional mediante tres herramientas principales:

- Una herramienta de autoevaluación para medir el estado actual de los programas de integridad y anticorrupción en los *establishments* de defensa;
- Cursos de fomento de la integridad para personal civil y militar;
- Desarrollo de un compendio para promover las buenas prácticas (el que está usted leyendo).

El Fondo Fiduciario para el Fomento de la Integridad se está implementando junto a un número de socios, incluyendo la Academia de Defensa del Reino Unido, el Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas, el Centro de Ginebra para la Política de Seguridad, y Transparencia Internacional.

El Fondo Fiduciario es una prolongación natural del Plan de Acción de la Asociación para la Creación de Instituciones de Defensa (PAP/DIB), de la OTAN, que fue lanzado en julio de 2004 para ayudar a los socios a desarrollar y sostener instituciones de defensa eficientes que operen bajo control civil democrático. El PAP/DIB fijó diez objetivos (ver Cuadro 22.3) para los países que estén creando instituciones de defensa, y tomó tres medidas principales para ayudarlos a alcanzar estos objetivos:

- Integración de la creación de instituciones de defensa en el proceso de planeamiento de la defensa por la Asociación (Proceso de Planeamiento y Revisión del PFP, o PARP);
- Desarrollo de actividades para facilitar el intercambio de experiencias; por ejemplo, un Currículo de Referencia que presente objetivos de aprendizaje en profundidad, y apoyo al desarrollo del currículo;
- Ayuda a confeccionar y enfocar programas bilaterales de ayuda a la defensa y la seguridad.

Cuadro 22.3. Objetivos del Plan de Acción de la PfP para la Creación de Instituciones de Defensa

Los objetivos del Plan de Acción incluyen:

- Disposiciones eficaces y transparentes para el control democrático de las actividades de defensa;
- Participación civil en el desarrollo de política de defensa y seguridad;
- Supervisión legislativa y judicial eficaz y transparente del sector de la defensa;
- Evaluación mejorada de los riesgos de seguridad y de los requerimientos de la defensa nacional, emparejados con el desarrollo y mantenimiento de capacidades asequibles e interoperables;
- Optimización de la gestión de los ministerios de defensa y de otros organismos que se hayan asociado a estructuras de fuerza;
- Cumplimiento de las normas y prácticas internacionales en el sector de defensa, incluyendo controles de la exportación;
- Procedimientos financieros eficaces y transparentes de planeamiento y de asignación de recursos en el área de defensa;
- Gestión eficaz de los gastos de defensa, así como de las consecuencias socio-económicas de la reestructuración de la defensa;
- Estructuras y prácticas del personal eficaces y transparentes en las fuerzas de defensa; y
- Cooperación internacional eficaz, y relaciones de buena vecindad en materia de defensa y seguridad.

Fuente: Plan de Acción de la Asociación para la Creación de la Institución de Defensa, www.nato.int.

El Fondo Fiduciario ayuda también a los países a cumplir sus obligaciones internacionales, incluyendo la aplicación de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención Antisoborno de la OCDE, la estrategia del Banco Mundial sobre la corrupción, y los instrumentos de lucha contra la corrupción de otras organizaciones internacionales y regionales.

La intensa cooperación de seguridad y defensa de la OTAN con Ucrania ha servido de incubadora de proyectos innovadores, en el marco de la Asociación Preferencial OTAN-Ucrania. Estos pueden proporcionar lecciones útiles que se pueden aplicar con más amplitud.

Una de las innovaciones de mayor éxito ha sido la creación en 1998 del Grupo de Trabajo Conjunto OTAN-Ucrania sobre la Reforma de la Defensa (JWGDR). Durante más de una década, la JWGDR ha ayudado a Ucrania a valerse de la experiencia de los países de la OTAN en la reforma del sector defensa de la seguridad en formatos de talleres especializados en consultas anuales de nivel ministerial. Esto ha demostrado ser particularmente valioso para ayudar a Ucrania a desarrollar su agenda de reformas, de manera

que reflejen una buena práctica internacional y trabajen conjuntamente con países de la OTAN para la gestión internacional de apoyo a esa agenda, incluyendo el desarrollo de una serie de programas innovadores ajustados a las necesidades de Ucrania. Esta gestión conjunta ha incluido también evaluaciones periódicas del progreso.

Merece la pena señalar una serie de iniciativas concretas emanadas de la JWGDR:

- Apoyo de expertos en documentos de seguridad nacional principales que conforman una hoja de ruta para la reforma, incluyendo la Revisión de la Defensa en 2003 y 2009 y la Estrategia de Seguridad Nacional en 2006;
- Asistencia de expertos en el desarrollo de “Libros Blancos” ofreciendo transparencia pública en la política y su aplicación en el sector de la defensa y de la inteligencia y seguridad;
- Implicación de numerosos asesores técnicos aliados con el Ministerio de Defensa de Ucrania, junto con la creación de un Comité Conjunto de Coordinación para gestionar los trabajos;
- Implicación con el parlamento en asuntos de control democrático, incluyendo seminarios, talleres, experiencias sobre legislación, y publicación del código legislativo sobre seguridad y defensa;
- El Grupo de Trabajo OTAN-Ucrania sobre el Control Civil y Democrático del Sector de inteligencia, que reunió a docenas de funcionarios de inteligencia y expertos de países OTAN y Ucrania para analizar el funcionamiento de las agencias de inteligencia en las democracias;
- Un Programa de Desarrollo Profesional que ha entrenado a cientos de civiles que trabajan en las instituciones de defensa y seguridad de Ucrania;
- Una Red de Colaboración para el Desarrollo de Experiencia de la Sociedad Civil para promover el papel de la sociedad civil en asuntos de defensa y seguridad, mediante la vinculación de expertos de Ucrania y de países OTAN.

Muchos de estos trabajos se implementaron en estrecha coordinación con el Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas.

El Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas (DCAF) es una de las principales instituciones en las áreas de la reforma del sector de la seguridad (RSS) y la gobernanza del sector de la seguridad (GSS). Creado por el gobierno de Suiza en el año 2000, opera como una fundación internacional con 53 estados miembros. DCAF desarrolla y promueve normas democráticas apropiadas a niveles nacional e internacional, defiende las buenas prácticas y realiza investigaciones relacionadas con la política en temas RSS, y ofrece programas de apoyo mediante asesoramiento y de asistencia práctica. Lleva a cabo los siguientes programas:

- Programa de Gobernanza de la Seguridad
- Programa de Asesoramiento al Gobierno
- Programa de Asistencia Parlamentaria

- Programa de la Sociedad Civil
- Programa de Reforma de la Defensa
- Programa de Reforma de la Policía
- Programa de Seguridad de Fronteras
- Programa de Fiscalización de la Inteligencia
- Programa de Género, Niños y Seguridad.

La prioridad geográfica de DCAF se centra en los Balcanes Occidentales y en los Nuevos Estados Independientes; no obstante, ha ido alcanzando a Oriente Medio y partes de África, América Latina y Asia.

Transparencia Internacional (TI) es una red global independiente que reúne la presencia internacional de una ONG global, con las capacidades locales de sus más de 90 sucursales nacionales. Estas sucursales trabajan para reunir a los actores relevantes del gobierno, la sociedad civil, las empresas y los medios de comunicación, para promover la transparencia en las elecciones, la administración pública, las adquisiciones y los negocios. También utilizan campañas de promoción para presionar a los gobiernos para que apliquen reformas contra la corrupción.

TI ayuda a estas sucursales con el desarrollo sobre el terreno de capacidades, herramientas, experiencia, conocimientos y una amplia participación en la lucha contra la corrupción, así como a través de iniciativas globales y regionales.

Las prioridades globales para TI son la lucha contra la corrupción en la política, la contratación pública y el sector privado. También apoyan el cumplimiento de las convenciones internacionales de lucha contra la corrupción, y trabajan para aliviar la pobreza y apoyar el desarrollo. TI no lleva a cabo investigaciones de presunta corrupción ni expone casos individuales, pero a veces trabaja en coalición con las organizaciones que lo hacen.

Comenzando en 2000, la sucursal de TI en RU comenzó a abordar la corrupción en el ámbito de la defensa. El foco inicial de este esfuerzo fue en el área de las exportaciones de armas, y TI reunió a gobiernos y empresas de defensa exportadores de armamento para estudiar qué medidas constructivas se podrían tomar para reducir la corrupción en esta área. Estas ideas incluyen la posibilidad de un consorcio de defensa contra la corrupción, fortalecer la aplicación de la Convención de la OCDE, pactos de integridad para la adquisición y un trabajo más estrecho con otras organizaciones internacionales.

TI ha comenzado recientemente a trabajar en un Proyecto de Fondo Fiduciario con la OTAN para abordar explícitamente la corrupción y el riesgo de corrupción en el ámbito de la defensa. También ha comenzado una iniciativa para medir mejor la eficacia del esfuerzo de los programas de integridad de la defensa.

Empleo de las Organizaciones Internacionales para Catalizar el Cambio

Un enorme número de organizaciones internacionales, organizaciones intergubernamentales e instituciones de la sociedad civil mundial están involucradas en la lucha contra la corrupción. El problema oficial o ciudadano para una defensa con mentalidad de reforma es cómo utilizar ese conocimiento para catalizar un cambio positivo. Los siguientes tres enfoques han demostrado su eficacia:

1. *Normas Internacionales*: La institución nacional que busca la reforma se implica con una institución internacional que sea depositaria de una norma internacional. Esta podría ser un estándar de lucha contra la corrupción como la OCDE, o un estándar de ética como las Directivas de la ONU sobre Conflictos de Intereses para Funcionarios Públicos, o un estándar para la integridad de un proceso, como una auditoría. El objetivo es cumplir públicamente la norma utilizando algún mecanismo de *feedback* para lograr un prestigio, el orgullo del lugar de trabajo, y una mayor eficacia que se pueda conseguir mediante el cumplimiento de una norma internacional. Trabajando estrechamente con el equipo de evaluación, las inspecciones se convierten en una excelente oportunidad no sólo para el *feedback*, sino también para situar las difíciles reformas en la agenda de los funcionarios de alto nivel.
2. *Proyectos conjuntos*: La institución nacional busca el apoyo de la organización internacional para abordar un tema concreto que es importante para la dirección de la institución, pero que está más allá de los medios locales para implementarlo sin ayuda. El resultado es un programa conjunto con mecanismos de gestión conjunta, es decir, equipos de implementación, consejos de dirección que aportan la dirección, evaluaciones comunes e información conjunta a un organismo al que regularmente asisten altos funcionarios de ambos lados. Esto puede ayudar a las instituciones nacionales a integrarse en estructuras en las que se trabaja según las normas internacionales de integridad, transparencia y fiscalización. Los proyectos conjuntos pueden ser también un mecanismo eficaz para la transferencia de normas, valores y métodos de trabajo. La transparencia mejora según el libre flujo de información que alcanza la porción «Occidental» de la cadena de información obliga a las contrapartes locales a igualar esa precisión y honestidad en la información (ver ejemplo en Cuadro 22.4).
3. *Tender puentes*: A menudo hay actores dentro de una institución nacional, o en la sociedad, que son aliados potenciales en el fomento de la integridad, con motivación y recursos (al menos recursos humanos). Sin embargo, la posibilidad de que se unan puede ser limitada debido a la naturaleza de la burocracia o de la sociedad (por ejemplo, la desconfianza mutua o las normativas burocráticas). Las organizaciones internacionales pueden ayudar a estos aliados naturales a conocerse, compartir conocimientos y experiencia, ganar confianza mutua y trabajar juntos en un sistema interrelacionado. En este caso, es útil que el gobierno

Cuadro 22.4. Programa de Desarrollo Profesional OTAN-Ucrania

En 2005, la OTAN y Ucrania identificaron un vacío en la formación de los funcionarios de defensa. Los oficiales militares tenían regularmente oportunidades de formación, en el extranjero o en el país, pero no sus homólogos civiles. Esto llevaba a desequilibrios en el sistema.

Ucrania solicitó apoyo para abordar el problema, y en 2006 la OTAN y Ucrania crearon el Programa de Desarrollo Profesional OTAN-Ucrania, que estaba dirigido a civiles de defensa. Se encontraron patrocinadores nacionales y se puso en marcha un equipo del programa en la Oficina de Enlace de la OTAN en Kiev. Se destinó un oficial ucraniano del Departamento de Personal del MdD al equipo de implementación, informando al director del programa OTAN-nacional. Además, se creó un consejo de administración local que incluía representación de las principales partes interesadas: la jefatura del MdD (asistente del ministro), el Departamento de Personal del MdD, el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, el asesor especial de defensa del RU (siendo el Reino Unido el país líder del proyecto), el jefe de la Oficina de Enlace OTAN, y el director del programa. En nombre de la Junta Directiva, el director de programa hacía una presentación 3 ó 4 veces al año en Bruselas a un comité de dirección de los principales donantes.

El entrenamiento y la formación en el extranjero son partes importantes del programa, y hasta la fecha más de 1000 funcionarios ucranianos han asistido a cursos, unos en el país y otros en el extranjero. Como estos cursos tienen una alta demanda, suponen un riesgo significativo de corrupción (que ya era endémica en los procedimientos nacionales de selección). Con el fin de garantizar la integridad del proceso, el programa instituyó los siguientes procedimientos:

1. Los requisitos para la formación se desarrollan un año antes en función de los objetivos de transformación del MdD. Esto ayudó a garantizar que los administradores se motivaran para enviar a las personas adecuadas para el puesto.
2. Las necesidades de formación se corresponden con cursos y alumnos potenciales (o al menos con los puestos) y presentadas en un plan anual que ha de ser aprobado por la jefatura del MdD.
3. El personal del programa, trabajando con el MdD, identifica un grupo de posibles candidatos con los requisitos previos apropiados, el puesto correcto y el permiso del supervisor. Estos candidatos están sujetos a:
 - a) Selección por concurso, incluyendo pruebas de idioma y entrevistas, con la junta de entrevistas compuesta por las diferentes partes interesadas, y siempre al menos un funcionario ucraniano y uno de la OTAN.
4. Gestión y propiedad intelectual conjuntas de los resultados, presentándose una evaluación regular a las partes interesadas de alto nivel.

En este último punto, el apoyo de la dirección de defensa fue crucial para el mantenimiento de la integridad de estas decisiones, y en varios casos dio lugar a importantes sanciones a quienes trataron de eludir las normas.

anfitrión anime a las organizaciones internacionales para que creen unos enlaces sólidos dentro de la sociedad y del aparato del estado para obtener la mejor información y contactos disponibles para que hagan de “casamenteros.” Las organizaciones internacionales también están generalmente en una buena situación

para relacionar a funcionarios nacionales y a expertos o activistas no gubernamentales con sus homólogos internacionales. El desarrollo de esta red puede tener un fuerte impacto en al menos dos direcciones: 1) la creación de una clase de expertos profesionales y bien integrados; y 2) una mayor experiencia en la sociedad civil, lo que permite una supervisión independiente más eficaz.

En todos estos casos, el factor clave que los hace posible es la gente; la dedicación, la confianza y una buena relación entre compañeros es crucial para el éxito. Para las organizaciones internacionales, el requisito número uno para el éxito es un homólogo en el país que pueda trabajar pacientemente con todos los interesados, ayudar a allanar las diferencias, adoptar una postura cuando sea necesario y, al final, apropiarse del proceso, conjuntamente al principio, y aceptando más tarde, gradualmente, una mayor responsabilidad en la ejecución del proyecto. Es muy probable que el lector, que ha llegado hasta aquí en el compendio, pueda ser esa persona.

Parte IV

Implementando los Programas de Fomento de Integridad

La última parte del compendio examina los aspectos prácticos del diseño e implementación de los programas de fomento de integridad en la defensa. De particular importancia a este respecto es reconocer las características culturales de la organización de defensa en un país en particular, y reforzar aquellas características de la cultura organizativa que contribuyan a la integridad individual y organizativa, y a impedir un comportamiento corrupto. Estas buenas prácticas se pueden difundir entonces a otros organismos públicos del país.

Haciendo Realidad los Cambios

No existen dos organizaciones de defensa que se enfrenten a los mismos problemas de integridad y corrupción. Al respecto, las iniciativas para el fomento de la integridad pueden requerir diferentes niveles y tipos de trabajo, desde ajustes menores en un determinado proceso, enfocado quizá al aumento de la transparencia y la integridad del procedimiento de adquisición, a trabajos integrales centrados en la mejora de la integridad de todos los procesos importantes de las empresas de defensa, y a cambiar las actitudes y los comportamientos normales de la gente de la organización.

Este capítulo se centra en el último caso. Ofrece al lector una idea de las estrategias y procesos que se han intentado en la gestión del cambio, con sus respectivos puntos fuertes y sus debilidades. También informa al lector sobre los probables inconvenientes, y sugiere cómo abordar los problemas de la creación e implementación de los programas de fomento de la integridad.

El diseño de dicho programa se basa en una sólida comprensión de la situación y de las tendencias actuales en la integridad de la defensa, y de los riesgos, compromisos, visión y estrategia de la defensa.

Evaluación de la Situación Actual

A menudo, los líderes de la organización de defensa inician el cambio bajo la presión de las audiencias parlamentarias o de la opinión pública, relacionadas con un caso cofeto de comportamiento corrupto. Con demasiada frecuencia quieren mostrar resultados rápidos, mientras que el cambio iniciado tiene sólo un impacto temporal y da paso a escasos resultados positivos, si los hay.

Así pues, se recomienda encarecidamente evaluar el estado de la integridad antes de embarcarse en el diseño de un programa de fomento de integridad. Dicha evaluación debe llevar a:

- Identificación de las áreas y actividades de defensa que implican riesgos de corrupción;
- Comprensión de las razones para un comportamiento corrupto actual o potencial;
- Conocimiento de las percepciones y las actitudes de los militares, de otro personal del MdD y de la sociedad respecto al comportamiento corrupto; y
- Estimación de la disposición para aceptar medidas sobre la integridad y el cambio.

Además, una evaluación integral y bien estructurada de la integridad de la defensa, involucrando a todas las partes interesadas, contribuirá a:

- Comprensión de la causalidad e interdependencias entre las medidas de mejora de la integridad y las distintas prácticas;
- Previsión de los que podrían ser los probables aliados y adversarios de las medidas de fomento de la integridad; e
- Identificación de posibles agentes del cambio.

Estudios de fuentes internas y públicas, debates sobre el tema con personas de dentro y fuera del *establishment* de la defensa, cuestionarios y entrevistas se utilizan para evaluar la situación actual. El instrumento y el cuestionario de autoevaluación de la OTAN, uno de los primeros resultados de la iniciativa de fomento de la integridad de la OTAN, puede ser particularmente útil en esta evaluación inicial. El Cuadro 23.1 proporciona información inicial y referencias sobre este instrumento, disponible en el *establishment* de defensa de cualquier país, para la adopción de un programa de lucha contra la corrupción.

Constitución de una Alianza Sólida

Entre los resultados más útiles de la evaluación de los riesgos de corrupción de defensa está la creación de un sentido de urgencia.¹ Las entrevistas y los estudios sobre el tema presentan frecuentemente historias y datos cualitativos convincentes que pueden inquietar a la gente, que de otro modo puede permanecer ajena al problema de la corrupción, o a su impacto más amplio y a largo plazo, sobre el trabajo y la ética organizativa.

También proporciona un contexto en el que garantizar el compromiso de la dirección al más alto nivel, tanto militar como civil, en toda la organización de defensa, y no sólo de los jefes de las unidades organizativas que se consideran más susceptibles de corrupción.

Es importante ya en esta etapa considerar quiénes actuarían como agentes del cambio, así como empezar a buscar el apoyo de representantes del parlamento y de la sociedad civil, en particular de *think tanks* de defensa, grupos activistas y medios de comunicación. También puede tomarse en consideración a representantes de los proveedores de tecnologías de defensa, productos y servicios, entre los posibles aliados en las iniciativas contra la corrupción en la defensa.

Cualquier intento de fomento de la integridad y de reducción de la corrupción en la defensa deberá basarse en una sólida alianza de la dirección política del Ministerio de Defensa, la jefatura de las fuerzas armadas, los parlamentarios y los representantes de alto nivel de la sociedad civil, apoyados por los principales proveedores de la defensa, y beneficiarse de un estricto control por parte de un medio crítico independiente.

¹ Éste y varios de los pasos que se verán a continuación están basados en *Leading Change*, de John P. Kotter (Boston: Harvard Business School Press, 1996).

Cuadro 23.1. Instrumento OTAN de Autoevaluación

La colaboración entre países de la OTAN y Transparencia Internacional, liderada por Polonia, dio lugar a un *Proceso de Autoevaluación de la Integridad* para la defensa y la seguridad. Está disponible para cualquier país que desee usarlo, y ha sido implementado por varios países OTAN y asociados.

El Proceso de Autoevaluación de la Integridad proporciona a los países una plantilla para evaluar la solidez de sus propios sistemas de integridad. Se centra en las respuestas proporcionadas por el Ministerio de defensa y otros a un detallado cuestionario que luego es revisado por un equipo externo de inspección experto. El cuestionario aborda los principales pilares del sistema de integridad en el *establishment* de defensa y los riesgos de corrupción en cada uno de ellos. Contiene directrices sobre cómo completar el cuestionario y cómo iniciar procesos posteriores, incluyendo planes de reforma e implementación para el fomento de la integridad y la reducción de la corrupción. El equipo de expertos evalúa las respuestas y lleva a cabo una visita in situ para determinar los puntos fuertes y las debilidades del proceso, y hace un conjunto de recomendaciones y observaciones para su continuación. El proceso puede llevarse a cabo de forma puntual o como parte de un ciclo repetido.

El Proceso de Autoevaluación de la Integridad abarca los siguientes temas:

1. Implicación y control democrático;
2. Leyes y política nacionales de lucha contra la corrupción;
3. Política de lucha contra la corrupción en defensa y seguridad;
4. Comportamiento, política, formación y disciplina del personal;
5. Planeamiento y gestión del presupuesto;
6. Operaciones;
7. Adquisición;
8. Relaciones con empresas de defensa y otros proveedores;
9. Cuestiones específicas del país.

Fuente: Mark Pyman, *Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments: Ten Practical Reforms*, con prólogo de Lord George Robertson de Port Ellen (UK: Transparencia Internacional, abril de 2009); La descripción completa y el cuestionario están disponibles en: Transparencia Internacional, el "Proceso de Autoevaluación de la Integridad," <http://www.defenceagainstcorruption.org/tools-and-techniques/self-assessment-tool>.

Desarrollo y Transmisión de una Visión de Futuro y una Estrategia

Los trabajos complejos como el fomento de la integridad y la reducción de la corrupción en defensa requieren personas con capacidad de visión de futuro, y que puedan enfocar el problema estratégicamente y transmitir eficazmente sus ideas y sus estrategias.

En primer lugar, la dirección de la organización de defensa necesita enmarcar adecuadamente el problema del fomento de la integridad, y el enfoque para reducir en una

buena medida las posibilidades de corrupción en defensa. Enmarcar el problema de un modo demasiado estricto no es probable que tenga un impacto sistémico y a largo plazo sobre la corrupción en defensa. Por otro lado, enmarcar el problema en términos demasiado generales, p. ej., como “la promoción de las instituciones democráticas y fiscalizables de la defensa,” conduciría a la pérdida de foco y podría no generar el apoyo necesario para una iniciativa de éxito. El capítulo dos de este compendio es un ejemplo de cómo se puede enmarcar fácilmente el problema y el enfoque para su resolución.

A continuación viene la formulación de una visión del futuro. La descripción de una imagen del futuro debe ser específica para cada país y *establishment* de defensa, y que sea relevante para la situación de la integridad y de la amenaza de corrupción. Algunos pueden desear ver a los funcionarios de defensa corruptos aterrizar en la cárcel, mientras que otros pueden pronosticar un *establishment* de defensa “libre de corrupción.” No existe ninguna receta generalmente válida de cómo formular una imagen de futuro, pero ha de ser constructiva y dibujar un futuro a la vez problemático y factible. El Cuadro 23.2 proporciona una guía sobre cómo crear una imagen de futuro.

Collins y Porras elaboran otro punto de vista sobre la definición de una visión. Conceptualmente, la ven con dos componentes principales: una *Filosofía Rectora* y una *Imagen Tangible*, donde la filosofía rectora se define como “un sistema de conjeturas, principios, valores y principios motivadores fundamentales” y proviene de creencias, valores y propósitos básicos de la organización, y la imagen es proporcionada por una brillante descripción de la misión de la organización.²

Una visión por sí sola no es suficiente para mover a la organización del presente al futuro que se desea. Esta transición del presente al futuro requiere una estrategia que sea adecuada a una cultura organizativa y factible. El Cuadro 23.3 presenta una perspectiva general de estrategias básicas de la gestión del cambio, y los factores que condicionan la elección de una u otra estrategia para el fomento de la integridad.

Tanto la visión como la estrategia para promover la integridad y reducir los riesgos de corrupción han de transmitirse claramente a todos los miembros de la organización de defensa. Dado que las alianzas fuertes de lucha contra la corrupción involucran a actores externos a la organización de la defensa, la imagen de futuro y el enfoque estratégico también deben comunicarse al más amplio sector de seguridad y defensa, así como a la sociedad.

Se ha destacado repetidamente la vital importancia de las comunicaciones en la gestión del cambio, desde que se formuló y desarrolló el tema. Claridad, continuidad y constancia de la comunicación son lo más eficaz para alcanzar el éxito. La comunicación también ha de ser recíproca, por ejemplo, los líderes y los agentes del cambio tienen que es-

² James C. Collins y Jerry I. Porras, “Organizational Vision and Visionary Organizations,” *California Management Review* 34:1 (Otoño 1991), 30–52.

Cuadro 23.2. Definición de una Visión de Futuro

Bert Nanus define una visión de futuro como un “futuro realista, creíble, y atractivo para [una] organización.” Esta corta definición destaca las siguientes características claves de la descripción de una visión de futuro:

- *Realista*: Una visión debe basarse en una realidad que sea significativa para una organización.
- *Creíble*: Una visión debe ser creíble para ser relevante. ¿Para quién debe ser creíble una visión? Principalmente, para los miembros de la organización. Si los miembros de la organización no encuentran creíble la visión, no tendrá sentido ni servirá a un propósito útil. Uno de los propósitos de una imagen del futuro es motivar a los miembros de la organización para que se alcance un nivel de excelencia, y ofrecer un propósito y un sentido al trabajo de los empleados. Una visión que no sea creíble no conseguirá ninguno de estos fines.
- *Atractiva*: Si una visión va a inspirar y a motivar a los miembros de la organización, ha de ser atractiva. La gente debe querer formar parte de ese futuro que se prevé para la organización.
- *Futuro*: Una visión no está en el presente, está en el futuro. Una visión no está donde estás ahora; está donde tú quieres estar en el futuro.

Esa descripción de la imagen del futuro puede lograr una serie de cosas para la organización:

- *Suscita compromisos y motiva a la gente*. Una de las principales razones para tener una imagen de futuro para una organización es su efecto motivador. Cuando la gente puede ver que la organización está comprometida con una visión (y que implica más que simplemente tener la descripción de una visión) genera entusiasmo acerca del rumbo que la organización se propone seguir, y aumenta el compromiso de la gente de trabajar hacia el logro de esa visión.
- *Crea un sentido a las vidas de los miembros de la organización*. Una visión de futuro permite a la gente sentir que son parte de un todo más amplio, y en consecuencia da sentido a su trabajo. La visión correcta significará algo para cada miembro de la organización si puede ver que lo que hace contribuye a esa visión.
- *Establece un estándar de excelencia*. Una visión de futuro cumple una función muy importante en la creación de un estándar de excelencia. De hecho, una buena visión lo es todo sobre la excelencia. Una visión caracterizada por la falta de lucha por la excelencia no motivaría ni entusiasmaría a nadie acerca de esa organización. El estándar de excelencia también puede servir como un objetivo permanente y estimular los programas de fomento de la mejora, así como proporcionar una medida del valor de la organización.
- *Tiende puentes entre el presente y el futuro*. La visión correcta saca la organización del presente y la centra en el futuro. Es fácil quedar atrapada en la crisis del día y perder de vista a dónde se dirigía. Una buena visión te puede orientar hacia el futuro y proporcionarte un rumbo positivo.

Fuentes: Bert Nanus, *Visionary Leadership: Creating a Compelling Sense of Direction for Your Organization* (San Francisco: Jossey-Bass, 1992); “Strategic Vision,” in *Strategic Leadership and Decision Making* (Washington, DC: National Defense University Press, 1997).

cuchar tanto como hablar. La promoción y el patrocinio también son vitales en las comunicaciones.³

El papel del ministro de defensa como comunicador líder es una señal clara de compromiso personal y, en sí mismo, envía un fuerte mensaje a todos los miembros de la organización de defensa y a la sociedad, en particular cuando el ministro comunica regularmente sus propias prioridades y los logros en la mejora de la integridad en la defensa.

Para implementar la estrategia del fomento de integridad, los agentes del cambio pueden considerar un plan o un programa más o menos formal. La práctica a este respecto difiere en gran medida. Se ha intentado utilizar programas formales con objetivos marcados claramente, la creación de una organización especial con un mandato explícito, por ejemplo, los departamentos de lucha contra la corrupción en los Ministerios de Defensa de Polonia y Ucrania, y la asignación de los recursos necesarios. Si se trata de un enfoque eficaz o no, todavía está por verse.

Cuadro 23.3. Estrategias Básicas de la Gestión del Cambio

Los profesionales experimentados en la gestión del cambio organizativo identifican cuatro estrategias básicas de la gestión del cambio, con sus razones subyacentes como sigue:

1. *Empírica-Racional*: Las personas son racionales y seguirán su propio interés, una vez se les revele. El cambio se basa en la transmisión de información y en la propuesta de incentivos.
2. *Normativa-Reeducativa*: Las personas son seres sociales y acatan los valores y normas culturales. El cambio se basa en redefinir y reinterpretar las normas y valores existentes, y en el desarrollo de compromisos con los nuevos.
3. *Fuerza-Coercitiva*: Las personas son básicamente obedientes, y normalmente harán lo que se les ha dicho o lo que se puede hacer. El cambio se basa en el ejercicio de la autoridad y en la imposición de sanciones.
4. *Ambiental-Adaptable*: Las personas se resisten al fracaso y al trastorno, pero se adaptan fácilmente a las nuevas circunstancias. El cambio se basa en la creación de una nueva organización y en el paso gradual de las personas de la antigua a la nueva.

No existe la mejor estrategia de cambio; quienes dirigen el cambio se sirven mejor de una combinación de estrategias. La selección de una o más de estas estrategias depende de una serie de factores, que incluyen:

- *El Alcance y la Escala*. Esto puede variar desde lo menor, por ejemplo, el ajuste de un proceso dentro de una unidad, a la transformación completa de toda la organización. Cuanto mayor sea el alcance y la escala, más probablemente se requerirá una amplia mezcla de estrategias, jugando un papel central la estrategia de Fuerza-Coercitiva.

³ Gregory R. Guy and Karen V. Beaman, *Effecting Change in Business Enterprises: Current Trends in Change Management*, Research Report R-1371-05-RR (NY: The Conference Board, 2005).

- *El Grado de Resistencia.* Una resistencia fuerte defiende un emparejamiento de estrategias de Fuerza-Coercitiva y Ambiental-Adaptable. Una resistencia débil o coincidente defiende una combinación de estrategias Empírica-Racional y Normativa-Reeducativa.
- *La Población Objetivo.* Las grandes poblaciones defienden una mezcla de las cuatro estrategias, “algo para todas” por así decirlo.
- *Las Inversiones.* Las altas inversiones abogan por una mezcla de las cuatro estrategias. Cuando las inversiones son altas, nada puede dejarse al azar.
- *El Periodo de Tiempo.* Los plazos cortos abogan por una estrategia de Fuerza-Coercitiva. Los plazos largos defienden una mezcla de estrategias Empírica-Racional, Normativa-Reeducativa y Ambiental-Adaptable.
- *La Experiencia Disponible.* Tener una experiencia adecuada disponible en la gestión del cambio aboga por alguna mezcla de las estrategias descritas anteriormente. No tenerlo disponible defiende la confianza en la estrategia de Fuerza-Coercitiva.
- *La Dependencia.* Este es un clásico de doble filo. Si la organización depende de su gente, la capacidad de gestión para mandar o exigir es limitada. Por el contrario, si las personas dependen de la organización, su capacidad de oponerse o resistir es limitada. La dependencia mutua casi siempre es señal de la necesidad de un nivel de negociación.

En suma, la gente gestiona el cambio organizativo prácticamente del mismo modo que gestionaría cualquier otra cosa de naturaleza turbulenta, desordenada y caótica; realmente no lo gestiona, forcejea con el cambio. Es tanto una cuestión de capacidad de liderazgo como de capacidad de gestión.

Fuentes: Fred Nickols, *Change Management 101: A Primer* (Distance Consulting, 2007), www.managementhelp.org/misc/reqs-for-successful-change.pdf; The strategies are adapted from: Warren G. Bennis, Kenneth D. Benne and Robert Chin, eds., *The Planning of Change*, 2nd Edition (Austin, TX: Holt, Rinehart and Winston, 1969).

Cualquiera que sea el nivel de formalización, estas y otras características de la gestión del programa, tales como un compromiso personal y de la organización, o la entrega regular de informes sobre los progresos con las medidas acordadas de los progresos y los resultados, son comunes a la mayoría de los trabajos del fomento de la integridad.

En el Cuadro 23.4 se presentan otras características de un proceso bien planificado y sistémico de un cambio de la organización.

Independientemente del enfoque particular, profesionales expertos en la gestión del cambio identifican las siguientes características comunes de iniciativas para la misma que han tenido éxito:

- Atención a la eliminación de obstáculos para el cambio;
- Muestra temprana del éxito;
- Basarse en los éxitos iniciales para acelerar el cambio; e

- Incorporación de nuevas prácticas en la cultura organizativa.⁴

Cuadro 23.4. Ejemplo de un Proceso de Cambio Planificado y Sistémico

Un proceso de desarrollo organizativo programado, sistémico (y sistemático) típico, sigue frecuentemente un enfoque global como se describe a continuación. Hay muchas variaciones, por ejemplo, combinando varias fases o dividiendo algunas en más fases. En este ejemplo se asume (y éste es normalmente el caso) que los dirigentes de la organización encomiendan la gestión del proceso de cambio a un agente (tanto interno como externo a la organización) para gestionar el proceso.

Fase 1: Clarificando Expectativas y Roles para el Proceso de Cambio

Esta fase es llamada en ocasiones la fase “Contratante” o de “Entrada”. Es en esta fase donde suele comenzar la relación entre usted (el agente inicial del cambio) y su cliente, si es usted un consultor externo o interno. Los expertos afirman que esta fase es una de las más (si no la más) importantes etapas en el proceso de cambio organizativo. Las actividades durante esta etapa constituyen la base para el éxito del cambio organizativo. La calidad del desarrollo de esta fase es generalmente un fuerte indicador de cómo irá la iniciativa. Esta fase proporciona respuestas a un número de cuestiones, incluyendo las siguientes:

- ¿Quién es el cliente actual?
- ¿Cómo se define el “éxito”?
- ¿Cuál es la preparación del cliente para el cambio?

Fase 2: Hallazgo Colectivo para la Identificación de Prioridades para el Cambio

Cuanto más colaborador sea el agente del cambio en su trabajo con miembros de la organización del cliente, más probable será que el trabajo de cambio tenga éxito. El agente del cambio y el cliente trabajan juntos durante esta fase para conocer más sobre la prioridad global de los esfuerzos de cambio, y sobre cómo se puede abordar eficazmente. Podría ser, o un problema importante en la organización, o una visión interesante de lograr. Juntos, recopilarán información, la analizarán para identificar los hallazgos y las conclusiones, y después harán recomendaciones como consecuencia de esa información. A veces el trabajo de recopilación de datos es muy rápido, por ejemplo, facilitando una gran reunión de planeamiento. Otras veces, el trabajo es más amplio, por ejemplo, evaluando una organización completa y desarrollando un plan completo para el cambio, realizando entrevistas, etc.

A veces la gente minimiza su importancia o salta completamente esta fase crítica de hallazgos, y comienza la gestión del cambio mediante la articulación de una visión de futuro ambiciosa y completa del cambio. Muchos argumentarían que no es ético iniciar un proyecto de cambio organizativo sin examinar completamente (o sin descubrir) la situación actual de la organización del cliente. Centrar la mayor parte de los trabajos de cambio en el logro de una visión sólida, sin al menos algún hallazgo minucioso, puede ser perjudicial, y usted puede acabar tratando los síntomas de los problemas actuales, en lugar de las causas. Además, el proyecto podría terminar impulsando una visión fascinante que, aunque inicialmente inspiradora y motivadora para muchos, podría ser completamente impracticable de lograr, especialmente si la organización tiene ya muchos temas actuales e importantes que abordar.

⁴ Kotter, *Leading Change*.

Esta fase implica también:

- Cración de un equipo de proyecto;
- Planeamiento y recopilación conjunta de datos;
- Análisis conjunto de resultados de la investigación;
- Generación conjunta de los hallazgos y las conclusiones;
- Intercambio conjunto de resultados y recomendaciones en la organización del cliente.

Fase 3: Planeamiento Conjunto de Actividades de Desarrollo Organizativo para Abordar las Prioridades

Esta fase se centra en clarificar aún más las recomendaciones sobre cómo tratar las cuestiones prioritarias, además de desarrollar varios planes de acción. Los diferentes planes son a veces integrados en un plan global de gestión del cambio. Así, las primeras actividades en esta fase se superponen frecuentemente y son una continuación de las actividades próximas al final de la fase de hallazgos anterior. Los planes de acción juntos ahora pueden proporcionar una visión clara y realista para el cambio. Ofrecen una “hoja de ruta” para la gestión de la transición del estado actual al deseado estado futuro.

Esta fase implica también:

- Selección de actividades de desarrollo organizativo para abordar los resultados de los hallazgos;
- Desarrollo conjunto de los planes de acción;
- Desarrollo conjunto de los planes de evaluación;
- Desarrollo conjunto de los planes de aprendizaje.

Fase 4: Gestión del Cambio y Evaluación Conjunta

Durante esta fase, se pone énfasis en mantener y evaluar el trabajo de cambio, incluyendo el prestar atención a la resistencia que surge de los miembros de la organización, y a veces también del agente del cambio. Esta fase implica:

- Información continua del cliente de los planes de acción;
- Implementación de planes de acción del cliente;
- El cliente y el agente del cambio mantienen el ímpetu durante el cambio;
- Evaluación conjunta de las actividades del proyecto y de los resultados esperados.

Fuente: Carter McNamara, “Organizational Change and Development,” *Free Management Library*, www.managementhelp.org/org_chng/org_chng.htm#anchor556912.

Eliminación de Obstáculos para el Cambio

Casi nunca hay una resistencia declarada a las iniciativas de fomento de la integridad. En ocasiones, hay una oposición más sutil, así como obstáculos de diversa naturaleza. Se

recomienda a los agentes del cambio que eliminen tales obstáculos para el cambio, con especial atención a los siguientes:⁵

1. Autoomplacencia motivada por la prepotencia;
2. Inmovilización autoprotectora motivada por el miedo;
3. Resistencia motivada por el enfado; y
4. Indecisión motivada por el pesimismo.

Una estrategia de una buena comunicación, con la implicación de los más altos dirigentes de defensa, es una poderosa herramienta para reducir los obstáculos al cambio. Se pueden aplicar unos enfoques más específicos para tratar con grupos objetivo concretos.

La concesión de facultades a los miembros de la organización es otro instrumento para eludir o eliminar obstáculos. Abarca toda una serie de técnicas, desde animar a la gente a que informe sobre conflictos de intereses y de otros riesgos de corrupción, pasando por la delegación de responsabilidades y de recursos para alcanzar unos objetivos concretos de integridad, a encargar a miembros de la organización que funcionen como líderes de equipos, con la tarea de supervisar los procesos y las prácticas en áreas con riesgo importante de corrupción, p. ej. la adquisición en la defensa, offsets, etc.

La asignación de facultades puede ser particularmente efectiva cuando la jefatura del *establishment* de defensa reconoce sin ambages los logros de los individuos y de los equipos, y muestra un compromiso continuo con el fomento de la integridad.

Y por último, no es necesario eliminar todas las barreras como condición para emprender la acción. Los líderes y agentes del cambio pueden elegir eliminar algunas de las posibles barreras, reducir el impacto de otras, e incluso ignorar algunos obstáculos con el convencimiento de que las razones positivas para el cambio son más importantes que los posibles obstáculos.

Presentación de los Logros Rápidos

De particular importancia es crear un impulso de cambio y convencer a los escépticos de la seriedad de la intención y de la factibilidad de la estrategia de fomento de integridad. Así pues, los agentes del cambio están bajo presión para comenzar a implementar la estrategia o el programa para el fomento de integridad tan pronto como se ha anunciado y se espera que demuestre que está funcionando.

Profesionales expertos ofrecen asesoramiento a agentes del cambio y también a los líderes del *establishment* de defensa, para que no se impliquen en comportamientos destructivos, como el centrarse excesivamente en los detalles, reaccionar negativamente a las críticas, sacar conclusiones apresuradas, o controlar de forma excesiva a los empleados, ya que tales comportamientos socavan sus posibilidades de éxito.

⁵ Jeanne Dininni, "Guide to Management Theory of John Kotter," *Work.com How-to Guides to Your Business* (2009).

Los “logros rápidos” no están relacionados necesariamente con grandes cambios en el modo en que funciona la organización. Pueden no tener tampoco un gran impacto sobre los riesgos de corrupción en términos cuantitativos. Lo realmente importante es demostrar compromiso en la práctica, para mostrar determinación frente a la resistencia, y demostrar la viabilidad de la estrategia de lucha contra la corrupción que se basa en el fomento de la integridad, aumento de la transparencia y mejora de la fiscalización.

Por ejemplo, cuando el uso de supervisores independientes de los casos de adquisiciones de defensa forma parte de la estrategia de fomento de integridad (ver, por ejemplo, el capítulo 7 del compendio), no es necesario esperar a casos de grandes adquisiciones, como puede ser la adquisición de aviones o naves. La viabilidad del enfoque puede probarse en adquisiciones menores, sólo por unos pocos cientos de miles de euros, que aún los detecta el radar de los medios de comunicación especializados y de las organizaciones no gubernamentales. El éxito de un nuevo enfoque contribuirá a que la iniciativa gane impulso y, por otra parte, ayudará a los agentes del cambio a prever futuros obstáculos y a perfeccionar la estrategia de fomento de integridad de que se trata.

Logros Iniciales como Base para Acelerar el Cambio

Los logros iniciales en el fomento de integridad y en la reducción de riesgos de corrupción, aunque pequeños al principio, deben consolidarse y ampliarse más tarde para producir más de los cambios deseados.

La situación final deseada, no obstante, también puede cambiar. La implementación de programas de fomento de la integridad es un proceso dinámico, sometido a una revisión frecuente para dar cabida a lecciones aprendidas de la experiencia adquirida. Puede ocurrir que el alcance de la iniciativa sea demasiado ambicioso, o que se quede corto.

Además, la gestión del cambio, igual que cualquier forma de gestión, debe permitir revisar planes o modificar el proceso a la luz de la experiencia. En total acuerdo con el famoso aforismo militar, “ningún plan de batalla sobrevive al contacto con el enemigo,”⁶ ningún plan de gestión de cambio sobrevive al contacto con el mundo real de la implementación.⁷

Pero también hay algunas constantes en la implementación que tiene éxito, como la necesidad de:

- Reconocer y recompensar el trabajo en consonancia con los objetivos del programa de fomento de la integridad;
- Seguir clarificando y transmitiendo el alcance y la razón del cambio;
- Mantener el *feedback* por parte de los empleados de defensa y de las partes interesadas externas;

⁶ Atribuido al Mariscal de Campo Helmuth von Moltke (1800-1891). La frase se traduce del alemán de la siguiente manera: “ningún plan de operaciones llega con seguridad más allá del primer encuentro con la fuerza principal del enemigo.”

⁷ Guy and Beaman, *Effecting Change in Business Enterprises*.

Cuadro 23.5. Curso OTAN de Formación para el Fomento de la Integridad

Esta iniciativa del Reino Unido para formar a futuros líderes de los *establishments* de defensa dio como resultado un curso de cinco días de formación sobre el fomento de la integridad, aprobado dentro de la Iniciativa de Fomento de la Integridad de la OTAN.

El curso está diseñado para los Ministerios de Defensa y el personal de las fuerzas armadas, y está dirigido a personal de nivel de coronel. Las conferencias se llevan a cabo por personal de la Academia de Defensa del Reino Unido, el Centro de Ginebra para la Política de Seguridad, la OTAN, el Colegio de Defensa de Suecia y Transparencia Internacional, así como por conferenciantes externos de un abanico de gobiernos e instituciones internacionales.

El contenido de las conferencias incluye los tipos de corrupción y de vulnerabilidades en el sector de la defensa, temas de corrupción en operaciones militares y de mantenimiento de la paz, y el papel de los medios de comunicación y aspectos administrativos en la lucha contra la corrupción en defensa. Se centra en cuestiones prácticas, en diferentes experiencias nacionales y en el papel de oficiales y civiles dentro de la jerarquía que lleva a efecto el cambio.

Los principales objetivos del módulo de formación son ayudar a los participantes a:

1. Entender qué es la corrupción;
2. Entender la corrupción en defensa;
3. Entender los modos de fomentar la integridad a nivel político, a nivel operativo, y en la conducta personal;
4. Ganar confianza en que el asunto se puede abordar.

Los participantes en el curso examinan también los conceptos de transparencia y buena gobernanza, y las formas de implicarse adecuadamente con los proveedores de defensa, el público y la sociedad civil. Intercambian experiencias y aprenden unos de otros. El momento culminante del curso para los alumnos es el de sus presentaciones individuales sobre el tema "Cómo abordaré la integridad."

El primer curso piloto se llevó a cabo en la Academia de Defensa del Reino Unido en julio de 2008. Se ofreció a un grupo de dieciocho participantes internacionales de Ucrania, Georgia, Azerbaiyán, Armenia, Rumanía, Albania, Bosnia Herzegovina, Montenegro, Polonia, Reino Unido, Noruega y Suiza.

Hasta la fecha, han asistido al curso participantes de más de 20 países en la Escuela de Oberammergau de la OTAN, en el Centro de Entrenamiento de Operaciones de Paz de Sarajevo, y en la Academia Nacional de Defensa de Ucrania, en Kiev. Ha tenido una acogida muy entusiasta de unos 30 oficiales militares y funcionarios de alto nivel, y han participado en cada curso hasta quince conferenciantes adicionales, y expertos internacionales en la lucha contra la corrupción.

Fuente: NATO Building Integrity Training Course: <http://www.defenceagainstcorruption.org/tools-and-techniques/training-MdDule>.

- Continuar los esfuerzos para identificar la resistencia potencial y sus razones; y
- Identificar e invertir en las competencias necesarias para acelerar e institucionalizar la integridad.

Incorporar Nuevas Prácticas en la Cultura Organizativa

La etapa final según el tratado de gestión del cambio de Kotter es hacer el cambio, en este caso en la integridad y en los riesgos de corrupción en defensa, irreversible.

Ello puede lograrse cuando unas nuevas normas y, más importante aún, una nueva conducta caracterizada por la integridad y la tolerancia cero a la corrupción, sean parte de las actitudes, creencias y costumbres compartidas de la organización de defensa y de sus partes interesadas externas, incluyendo el parlamento, la industria de defensa, los medios de comunicación, etc.

La formación de los futuros líderes del sector de defensa tiene un importante papel en la institucionalización de esa cultura de la organización. El Cuadro 23.5 describe el curso de formación ofrecido dentro de la Iniciativa de Fomento de Integridad de la OTAN a futuros líderes de defensa, en países OTAN y sus socios. El Cuadro 23.6 presenta un ejemplo del empleo de simulación, que se ha utilizado con éxito en la formación de la próxima generación de líderes de los sectores de defensa y seguridad en numerosos países.

En resumen, el compendio ofrece muchos ejemplos en el tratamiento de problemas particulares y enfoques prácticos para mejorar la integridad. Este capítulo en particular ha examinado procesos teóricos de la gestión del cambio. Pero no hay ninguna solución en stock para cada *establishment* de defensa. La aplicación de las ideas y de buenas prácticas a un entorno particular requiere imaginación y pensamiento estratégico, cualidades de liderazgo y perseverancia, combinado con la aplicación de los principios de buena gobernanza en la defensa.

Cuadro 23.6. Juegos de Rol: Una Poderosa Herramienta de Formación

Como herramienta para la reforma política, la formación debe tener el pleno respaldo de las autoridades, llegar a las personas apropiadas y mejorar sus conocimientos y habilidades, así como sus actitudes. Sin embargo, nunca es fácil influir en las actitudes de las personas porque a menudo estas están arraigadas y no son conscientes de ellas. Si queremos invitar a los alumnos a que cambien sus actitudes, debemos primero hacer que reconozcan estas actitudes. Entonces tenemos que ayudarles a averiguar lo que da lugar a las actitudes en cuestión. Finalmente debemos animarlos a probar y practicar actitudes diferentes. Nada de esto se logra mediante la enseñanza convencional. Pensar que se puede hacer con una presentación Power-Point es una locura.

Pero imagina un juego de rol en el que un parlamentario de la oposición está criticando un plan para comprar aviones de combate y un ministro de la defensa que está argumentando por qué la fuerza aérea necesita el avión. En la vida real, uno de los jugadores está de verdad involucrado en la política de la oposición, mientras que el otro trabaja para el *establishment* de la defensa, pero en el juego, cada uno interpreta el papel del otro. Así que se están poniendo en los zapatos del otro y ahora ven sus papeles interpretados por alguien más. Además, los jugadores experimentan los temas de adquisición de armas de un modo dramático, directo, casi tangible. Esto puede servir para complementar lo que aprendieron anteriormente en una sesión de formación más convencional.

Al final del primer día, un alumno comentó sobre las sesiones introductorias sobre la gobernanza democrática, diciendo: “Conozco estas cosas. Las teníamos en la universidad.” En el segundo día, desempeñó un papel líder en un juego de rol. Más tarde, dijo: “Ayer pensé que entendía lo que ustedes decían, pero no lo hice. AHORA lo entiendo.”

Durante un ejercicio de juego de roles, un alumno que estaba interpretando el papel de un miembro de una comisión parlamentaria de investigación dijo al controlador del juego que se iba a casa. El controlador, sorprendido, preguntó por qué. “No puedo soportar a ese arrogante ministro de defensa,” dijo el alumno. El controlador del juego señaló que la actuación era realista, y el alumno estuvo de acuerdo. El controlador señaló que este comportamiento arrogante servía a un propósito educativo, y el alumno también estuvo de acuerdo. “Es tan realista que no lo soporto, incluso aunque estemos aprendiendo mucho,” dijo, y se fue a su casa.

A otro pasado después de un juego de rol, un alumno que había interpretado a un ministro corrupto dijo: “Estoy disgustado con mi propio carácter. Nunca pensé que podría interpretar a semejante ladrón.” Y otro jugador, cuando se le preguntó si su realista interpretación era un don o inspirada por las circunstancias del juego respondió: “Yo soy un actor terrible. Fue el juego.”

Otra ventaja del juego de roles es que ayuda en la consolidación del grupo, lo que beneficia el posterior trabajo de la clase. Finalmente, la excitación produce un impacto duradero. Mucho después de que los alumnos han olvidado los instructores y el curso, recuerdan el juego. El instructor sólo puede aportar evidencias circunstanciales, pero creemos, firmemente, que el juego de roles es una parte esencial de las “buenas prácticas” en los programas de formación dirigidos a algo más que a transmitir conocimientos y mejorar habilidades.

Fuentes: Sami Faltas, Centre for European Security Studies, www.cess.org; Sami Faltas and Merijn Hartog, “The Starlink Program: Training for Security Sector Reform in Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova, and Ukraine,” *Connections: The Quarterly Journal* 7:2 (Verano 2008), 81–91.

Capítulo 24

Concienciación Cultural en la Implementación de Programas de Fomento de la Integridad

El diseño y la implementación de estrategias y programas eficaces de fomento de la integridad dependen de la capacidad de captar la influencia específica de culturas organizativas dadas y, a cambio, reforzar las características de la cultura organizativa que propicien la integridad individual y organizativa, y a disuadir del comportamiento corrupto.

¿Por Qué Asuntos de Cultura?

En muchos países postcomunistas, en transición y en desarrollo, la corrupción alcanzó una dimensión y causó tal daño a la política, a la economía, a la sociedad y a los ciudadanos de a pie que puede definirse como un *problema securizado*.¹ Los sucesivos gobiernos han sido incapaces de encontrar la solución adecuada al problema *securizado* de la corrupción y a menudo llegan al poder prometiendo “romper la espalda” de la corrupción. Sin embargo, al final de su mandato, tanto los criterios como las percepciones objetivas indican que no sólo la corrupción no se ha reducido, sino que sus tentáculos se han extendido más y más profundamente en la sociedad. Esto erosiona la fe del pueblo en la democracia, debilita el tejido social, profundiza la desigualdad social y proporciona canales adicionales para la influencia directa y oculta de estructuras oligárquicas y criminales sobre la gobernanza del país. Así pues, frenar la corrupción se convierte en una prioridad de la política de seguridad nacional.

Esto se aplica en gran medida y con mayor urgencia al sector de defensa. Por un lado, las fuerzas armadas son uno de los sectores menos corruptos según los recientes estudios de percepción de TI, lo que a su vez genera legitimidad y apoyo popular a las organizaciones de defensa. Por otra parte, la defensa ha sido tradicionalmente un área cerrada al escrutinio público e incluso parlamentario. Así, a menos que existan mecanismos adecuados para el control democrático en vigor, o una cultura de tolerancia cero a la corrupción, la defensa se convierte fácilmente en un lodazal de intereses infames y en un campo experimental donde se inventan y “validan” nuevos fraudes.

Los capítulos anteriores en este compendio presentan ejemplos de buenas prácticas para mejorar la integridad de las organizaciones de defensa, de los procesos y de los individuos, y reducir los riesgos de corrupción en el sector de defensa. Sin embargo, es frecuente que los intentos para aplicar estas buenas prácticas en otros países no tengan el

¹ Hay problemas que conciernen a la seguridad y otros que son de importancia capital para la seguridad, de ahí que se convirtan en *securizados*.

mismo efecto y, no importa lo buenas que sean las intenciones, se vean como imitaciones de iniciativas que no son adecuadas para el marco local.

Las esenciales diferencias culturales están entre las razones del fracaso en los intentos de transferir buenas prácticas. En muchos casos, la aplicación de un modelo que al principio es imitado con éxito termina en un fiasco, o produce resultados insatisfactorios. Esto es debido a la ignorancia sobre las especificidades locales, las tradiciones, la experiencia, la organización y la cultura humana.

En otras palabras, *la cultura importa*. En la aplicación de prácticas y modelos externos debe haber traducción y comprensión, lo que permite tener en cuenta las particularidades locales, el carácter y los estereotipos. Debe asegurarse también que los modelos y las prácticas recomendadas desde el exterior, se han entendido correctamente y no se distorsionan por las actitudes y las percepciones locales.

¿Qué Hace Diferentes a las Personas y las Organizaciones?

Las diferencias culturales se manifiestan en no menos de siete niveles:

1. *Entre Occidente y Oriente*, es decir, entre las sociedades individualistas occidentales y las colectivistas orientales. Además, algunos países eslavos y ortodoxos entran en las llamadas sociedades “intermedias.”
2. *Entre las dos orillas del Atlántico Norte*. No son sociedades radicalmente diferentes, pero todavía después del final de la Guerra Fría divergen frecuentemente sus percepciones y prioridades estratégicas.
3. *Entre Europa Occidental y Oriental, separadas anteriormente por el auténtico Muro de Berlín y más tarde por un Telón de Acero virtual*. A pesar de los auténticos y en muchos casos enormes esfuerzos de los antiguos países socialistas para volver a la corriente democrática europea, el legado del anterior tipo de régimen político y social ha calado en las sociedades y en los individuos, en la visión del mundo y en las percepciones. Desde 1989, la Europa Oriental ha estado tratando de adoptar, con mucha frecuencia sin un sentido crítico, las normas y prácticas de la Europa Occidental, mientras que los europeos occidentales tienden a no reparar en los patrones de comunicación y de autoorganización de las comunidades a nivel local, de los contactos sociales, de las relaciones parentales y de vecindad, de la compasión y la solidaridad entre las generaciones, de los modelos de asistencia doméstica y de mutua amistad, y de los modelos de avance con pequeños pasos en la búsqueda de objetivos comunes. Hay patrones de comportamiento de comunidades informales que se ubican entre el *individuo*, cuya importancia social y funcional en las sociedades totalitarias era insignificante, y el *estado*, que intentó regular y penetrar en todos los ámbitos de la vida.
4. *Entre los organismos de poder y los ciudadanos normales del país*. En las sociedades de Europa del Este hay una actitud dual de la gente ordinaria hacia el poder. Por un lado, se espera que el “poder” resuelva todos sus problemas, o

al menos los principales. El poder es el sujeto activo de la gobernanza, mientras que los ciudadanos son objetos pasivos. Por otro lado, la gente ve que quienes ocupan el poder tienen sus propias metas y ambiciones, como privilegios y un mayor nivel de vida.

5. *Entre las instituciones del sector de seguridad (es decir, las instituciones autorizadas para aplicar la fuerza) y otras instituciones del estado.* Las estructuras de fuerza siguen viéndose a sí mismas como estructuras de orden superior, en nombre del cual la sociedad debe sufrir privaciones y restricciones porque “quien no alimenta a sus propios ejércitos alimentarán a uno extranjero,” es decir, los recursos para estas estructuras se consideran garantizados independientemente de lo eficaz o eficiente que sea su utilización. Un pensamiento militarizado sostiene la idea de que la seguridad nacional es sagrada, que la protección de la soberanía y la independencia, no importa si existen amenazas relevantes, es la difícil misión y la más alta prioridad del país y de sus fuerzas armadas, que tiene que tener que disponer de recursos incluso si eso significa unos pobres servicios de salud pública, educación, ciencia y medio ambiente. El Cuadro 24.1 ofrece dos de las definiciones ampliamente utilizadas de cultura organizativa y sus elementos.
6. *Entre el sector de defensa y las demás instituciones del sector de la seguridad nacional.* Demasiadas personas en el sector de defensa siguen considerando que, a diferencia, por ejemplo, de la policía y los servicios de protección civil, el *establishment* de defensa no está obligado a informar sobre los resultados de su actividad.
7. *Entre los militares y los civiles en defensa.* Los países de Europa Central y Oriental han logrado notables progresos en el establecimiento de relaciones cívico-militares democráticas. Sin embargo, los militares y civiles raramente se ven como un equipo de lucha contra la corrupción; en cambio, a menudo reprochan a la otra parte su falta de honestidad.

Los siete niveles en que se manifiestan las peculiaridades culturales nacionales y organizativas merecen la debida atención y esfuerzo para mejorar la integridad, formar a los traductores y comunicadores, y crear sistemas, que vayan incorporados, de prevención y de alerta temprana. Dependiendo de los criterios e indicadores escogidos, se puede asignar un peso específico a cada uno de estos siete niveles, y enfocar después los trabajos en minimizar los daños producidos por las “distorsiones” en la transferencia de buenas prácticas para maximizar los beneficios.

Las Capas Culturales y las Actitudes de la Corrupción

En el estudio de las iniciativas de fomento de la integridad, los agentes del cambio han de considerar cuatro capas principales de tendencias y estereotipos adquiridos con respecto a la corrupción. Esto es particularmente importante cuando quieren rastrear el origen de

Cuadro 24.1. Sobre la Definición de Cultura Organizativa

Una definición de cultura organizativa generalmente aceptada la describe como:

El conjunto de creencias, valores y normas, junto a representaciones como sucesos y personalidades escenificadas, que representan el carácter único de una organización y proporcionan el contexto para actuar en él y por él.

Otros teóricos respetados que tratan la cultura organizativa prefieren una definición general que no elimina factores que en realidad son parte de la cultura colectiva:

Un patrón de supuestos básicos que el grupo aprendió según resolvía sus problemas de adaptación externa e integración interna, que ha funcionado suficientemente bien para ser considerado válido y, de esta manera, ser enseñado a los nuevos miembros como la forma correcta de percibir, pensar, y sentir en relación a esos problemas.

Estas dos definiciones son casi lo mismo en términos de contenido. En otras palabras, a medida que los grupos evolucionan, se enfrentan a dos desafíos básicos: la integración de los individuos en un conjunto eficaz, y la adaptación efectiva al medio externo para sobrevivir. Según los grupos encuentran con el tiempo soluciones a estos problemas, se implican en un tipo de aprendizaje colectivo que crea un conjunto de supuestos y creencias compartidas llamado “cultura.”

Los elementos de la cultura organizativa pueden incluir:

- Valores manifestados y tácitos;
- Expectativas conocidas e implícitas de la conducta de los miembros;
- Costumbres y rituales;
- Historias y mitos acerca de la historia del grupo;
- Lenguaje de trabajo, lenguaje típico en y sobre el grupo;
- Clima, los sentimientos evocados por la forma en que los miembros interactúan entre ellos, con los de afuera y con su entorno, incluyendo el espacio físico que ocupan; y
- Metáforas y símbolos, que pueden ser inconscientes, pero que se pueden encontrar incorporados a otros elementos culturales.

Fuentes: Gareth Morgan, *Images of Organization* (Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1997); Edgar Schein, “Organizational Culture and Leadership,” in *Classics of Organization Theory*, Jay Shafritz and J. Steven Ott, eds. (Fort Worth: Harcourt College Publishers, 2001); “Organizational Culture,” www.soi.org/reading/change/culture.shtml.

las peculiaridades culturales que influyen en las percepciones de la corrupción, adoptar estrategias de trabajo contra la corrupción, y cambiar la actitud hacia ella.

- La *capa histórica* es el resultado de las influencias generadas por una muy larga experiencia histórica y cultural. Durante largos periodos de su historia, la gente en Europa Central y Oriental ha sido sometida por imperios gobernados desde lejos. La gente estaba en permanente contacto con tradiciones y reglas que la obligaba a adoptar comportamientos corruptos como la principal o incluso la

única condición para comunicarse con los representantes locales del imperio. Por ejemplo, un comportamiento diferente bajo la ley otomana era imposible; en aquel tiempo, la corrupción era el otro nombre del poder, y la forma en que éste funcionaba. Esta experiencia de varios siglos tiene inevitablemente un impacto duradero y constante sobre los estereotipos individuales y sociales, y sobre las disposiciones, lo que a su vez influyó en la elección de las estrategias de los últimos tiempos.

Se requiere paciencia y perseverancia para tratar con esa “distorsión” que promueve la tolerancia y la aceptación de la corrupción. Son claves las llamadas medidas *suaves*, como el liderazgo, la formación, los códigos éticos y el ejemplo personal. Al respecto, es más prometedor el uso de incentivos, recompensando los logros en integridad. La responsabilidad de los dirigentes políticos es enorme, ya que cada caso de corrupción refuerza la creencia general de que la corrupción es algo natural.

- La *capa comunista* consiste en los impactos y en las influencias generadas por el tipo soviético de gobierno totalitario con un sistema de partido único, la propiedad estatal de todos los activos importantes, la economía de mando administrativo y los derechos humanos limitados. El sistema comunista ha dejado crecer su propia corrupción, relacionada con la permanente carencia de bienes, servicios y oportunidades (que requiere formas alternativas para su prestación y genera un comportamiento corrupto). Las diversas formas de monopolio se multiplicaban repetidas veces y, como resultado natural de la mentalidad y del anormal monopolio del partido único, estuvieron siempre en poder.

Los estereotipos de la corrupción relacionados con el impacto de los imperios pueden contemplarse como impuestos desde el exterior, y uno de los símbolos de la dominación extranjera. En contraste, la corrupción en una sociedad totalitaria es una práctica interna, autóctona, ejercida deliberadamente y como una elección personal para lograr algunos objetivos no necesariamente relacionados con la supervivencia. Por esa razón, la corrupción totalitaria es hasta cierto punto más dañina para la sociedad y el individuo. Esto se manifiesta en reflexiones como: “estoy contra la corrupción ajena, pero si tuviera la ocasión, la tomaría.” Las capas procorrupción del período totalitario se deben contrarrestar no con un trabajo esporádico, sino sistemáticamente, a lo largo del tiempo. Parece que las motivaciones están funcionando mejor en este sentido: control, medidas policiales, despidos y otros tipos de castigo.

- La *capa de transición* consiste en los impactos e influencias generadas por el período de transición hacia la democracia en un período histórico bastante breve y muy dinámico. Vista como la transición de una sociedad totalitaria hacia una sociedad funcionando con arreglo a los principios democráticos y las reglas de la economía de libre mercado, significó también una brutal redistribución de la propiedad, donde en lo que se refiere a la ética y a los principios, conceptos como la honestidad, la equidad y la legalidad fueron minimizados por la lucha hiperactiva

por el enriquecimiento de un número relativamente limitado de personas. Casi todos se han beneficiado de la libertad y la democracia, pero son muchos más los perdedores del proceso de redistribución de la propiedad que los ganadores. Esto no aumenta la legitimidad de la transición, y socava el apoyo al proceso de democratización. Una consecuencia de ello es la ampliamente extendida actitud hacia el poder y la política, vistos principalmente como un medio de aumentar la influencia individual y el enriquecimiento.

Así, la corrupción se contempla como un comportamiento eficaz, pragmático y racional, que corresponde con el significado y la naturaleza de la transición. Así, si el legado “histórico” y el “comunista” llevaron a actitudes hacia la corrupción que pueden definirse como reactivas, como una forma de aceptar “las reglas del juego,” aquí fuimos testigos de una actitud proactiva, cualitativamente diferente. En tal actitud, la corrupción es autorreproductora y cada vez más innovadora, con una lógica autoindulgente de que “todo el mundo hace lo mismo” y que es “natural” hacerlo.

Afrontar esta capa requiere un trabajo multidimensional sistémico que abarque las medidas políticas, normativas, institucionales y disciplinarias. Esto requiere una clara visión política, dedicación, voluntad política, una legislación MdDerna, redes institucionales y fuertes sanciones, incluyendo la condena y encarcelamiento de los culpables.

- La *capa “implantada”* consiste en los impactos e influencias generadas por el traspaso y la implementación de modelos y prácticas del exterior, su proyección en la conciencia de la gente y el cambio de los valores, las normas y las relaciones humanas. El modelo económico liberal se está extendiendo a nivel mundial, defendiendo el dominio del mercado y la propiedad privada. Pero la economía mundial también experimenta problemas con la gestión, y las empresas internacionales tienden a no tener en cuenta los intereses de los países y de las sociedades anfitrionas. El excesivo énfasis en los intereses particulares y colectivos puede tener un impacto negativo sobre la ética social y personal, y puede facilitar la corrupción y otros abusos de poder. Hay casos en los que las empresas internacionales utilizan canales de corrupción para entrar en nuevos mercados, incluyendo en la venta de armamentos. Y cuando hay empresas occidentales implicadas, son particularmente fuertes los efectos negativos sobre la política local y las elites empresariales, así como sobre la administración del estado. Atestiguando que “los occidentales se comportan de la misma manera” se eliminan con frecuencia las barreras éticas que quedaban contra la corrupción.

Estrategias para Abordar Especificidades Culturales

Razonando las características culturales de la sociedad correspondiente, podemos identificar cuatro tipos principales de estrategias a implementar para abordar la corrupción.

(1) A Nivel Internacional

En este nivel las estrategias incluyen principalmente:

- La elaboración de normas internacionales de integridad, y el uso de *benchmarking* (comparativas de mercado) para definir los “mejores” reglamentos y prácticas que se han de transferir. Aquí es necesario un equilibrio entre la validez general de las normas y las buenas prácticas y la necesidad de acoplarlas al particular ambiente cultural;
- Rechazar el uso de un doble rasero hacia las administraciones y las empresas de los países anfitriones y de los occidentales; presentación de calificaciones de las empresas con una “reputación de integridad” y, en consecuencia, negativa a entrar en relaciones contractuales con empresas que no figuren en estas listas o tengan una baja “calificación de integridad”;
- Pactos y Alianzas de Integridad en Defensa;
- Ampliación del proceso de Fiscalización del Gasto Público y Financiero del Banco Mundial (PEFA), en defensa;
- Requisitos estrictos para una adquisición limpia;
- Transparencia del presupuesto y estrategias anticorrupción en el sector de defensa;
- Asignación de bastantes más fondos para formación, educación e investigación en el campo del fomento de la integridad y la buena gobernanza.

Además, en la mayoría de los nuevos países miembros de la OTAN y la UE, así como en otros países en vías de modernización, el concepto de “integridad” no se concibe claramente como lo contrario de la corrupción. Por tanto, junto a los trabajos para fomentar la integridad, se ha de enfatizar continuamente la prioridad estratégica de la lucha contra la corrupción, de modo que no quede oculta por las charlas sobre integridad.

(2) A Nivel Nacional

Las estrategias a este nivel deben tener en cuenta las peculiaridades nacionales en la máxima medida posible. Las estrategias deben basarse en diagnósticos precisos de la enfermedad y no sólo en sus síntomas.

En muchos países, la necesidad de sobrevivir en circunstancias dramáticas ha dado lugar a falsas adaptaciones y mimetismos: a simple vista, hay una aparente adopción de las normas del actor externo, mientras que la especificidad nacional permanece a la sombra. Las instituciones y los políticos son sabios cómo decir y demostrar a Europa lo que piensan que Europa quiere oír. En cierto modo, este es el caso de la lucha contra la corrupción. Hay a menudo una gran cantidad de estrategias, leyes e instituciones contra la corrupción, y la presentación a las instituciones europeas es “perfecta,” no importa lo pobres que sean los resultados prácticos. Así, las viejas prácticas de nepotismo, clientelismo y favoritismo se reproducen fácilmente.

Por otro lado, el llamado “contexto principal” prevalece en las culturas locales, es decir, lo que se diga y haga debe interpretarse en el contexto cultural concreto y de acuerdo a las circunstancias. El estatus, el respeto y el “salvar las apariencias” son lo más importante. Los estilos de conducta son adaptables, prefiriendo la adaptación al medio ambiente, evitando la confrontación directa y el ocultamiento de las discrepancias.

En este nivel fuera de las instituciones, las instituciones europeas y euroatlánticas deben adoptar un tipo de estrategia de “nombra y avergüenza” de presión explícita y dosificada, con una supervisión externa continua, frecuentes controles e informes de supervisión, acompañadas de sanciones y muestras de una confianza limitada. Al mismo tiempo, para no hacer perder la fe a las élites locales ni enemistar a la sociedad, debe haber también un elogio y un reconocimiento periódico de las buenas prácticas que se hayan aplicado con éxito.

Esas estrategias incluyen medidas para:

- Incorporar mecanismos sistémicos de alerta temprana y de prevención;
- Crear barreras a la corrupción de carácter sistémico;
- Imponer sanciones disciplinarias por comportamiento corrupto, incluyendo la restitución de los bienes malversados;
- Mantener auditorías avanzadas de todas las actividades del sector público;
- Crear una nueva cultura política y económica en sintonía.

(3) A Nivel del Sector de la Seguridad

Las estrategias a este nivel están condicionadas por detalles culturales de los sectores de la seguridad nacional, particularmente los relacionados con una cultura tradicional, y a veces bastante influyente y reservada.

Incluso en la forma más transparente de gobierno, la democracia, hay áreas donde la transparencia es limitada, por ejemplo, en asuntos de seguridad nacional. Sin embargo, los estados en transición deben admitir la necesidad de abrir su sistema de seguridad al escrutinio y a la auditoría parlamentaria. La cultura del secretismo debe ser sustituida por una cultura de transparencia y fiscalización, que poco a poco se transforme en una cultura de transparencia e información con el fin de impedir las prácticas de corrupción, así como una gobernanza ineficaz e ineficiente.

Las estrategias a este nivel deben servir a tres objetivos en la mejora de la gobernanza y la integridad:

- El primer objetivo es promover la idea de que el sistema de seguridad nacional ya no goza del exclusivo estatus de “intocable,” del que gozó en la sociedad totalitaria. A principios del siglo XXI, y bajo los principios de la democracia, el sector de la seguridad debe luchar por disposiciones legales, de personal y recursos en igualdad de condiciones con otros sectores públicos como la educación, la protección sanitaria y social, etc.
- El segundo objetivo es promover la idea de que el sector de la seguridad nacional no está “abonado” a los recursos, y que los gastos por el mismo no son

inevitables. En su lugar, se deben considerar como inversiones que deben ofrecer buenos resultados y servir bien a la sociedad, y no ser sólo una carga.

- El tercer objetivo es promover la idea de que la seguridad nacional y el sector de la seguridad no son un tema para un grupo restringido de expertos, aislada de ciudadanos comunes. Por el contrario, es un ámbito de actividad que pertenece y representa a los legítimos intereses de todos los ciudadanos.

Las estrategias a este nivel tienen como objetivo fortalecer la transparencia de las instituciones del sector de la seguridad, y establecer normas jurídicas para que la información creada por, o en interés de organizaciones estatales, se haga pública en la medida de lo posible. Los antiguos miedos de la gente a las instituciones de la fuerza añaden otra dimensión. Por lo tanto, las buenas prácticas, como líneas telefónicas abiertas, buzones de correo, aulas de acogida y otras, garantizando el anonimato, también pueden aplicarse en apoyo de una estrategia de transparencia.

(4) A Nivel de Defensa

Las estrategias a este nivel tienen en cuenta las especificidades del sector defensa, los patrones establecidos para las relaciones cívico-militares, el estatus del que gozan las fuerzas armadas del país, y el papel de la industria de defensa.

Bajo el comunismo, la organización militar era como “un estado dentro del estado” debido a su posición única en el sistema de seguridad. En los años de la transición, la sociedad recuerda a menudo aquel estatus. Los militares explican con demasiada frecuencia la pérdida de prestigio y de recursos por las presiones desde el extranjero y la “traición” de los políticos. Esto hace que automáticamente se politicen; los militares tratan sutilmente de oponerse a los funcionarios electos o tratan de influir directamente en la política, viendo el control civil como una violación de sus intereses.

También bajo el comunismo, la defensa era una prioridad de importancia capital. Años después, la defensa y las fuerzas armadas siguen siendo favorecidas en la financiación, consumiendo la parte del león de los recursos públicos, a menudo en detrimento de otras instituciones del sector de la seguridad. Eso fue en sí un factor que atrajo corrupción y malas prácticas de gobernanza.

Muchos países socialistas también apoyaron con armamento a ciertos regímenes, a través de ventas o “asistencia fraternal,” que más tarde fueron restringidas por la comunidad internacional. Esto perfiló entonces una cultura de operaciones encubiertas e ilegales, apoyadas frecuentemente por los servicios de inteligencia. Ese legado no se ha superado todavía; dificulta el control sobre los militares, sus presupuestos, y sus actividades.

Además, los frecuentes cambios de gobierno conducían a ciclos de tensión dentro de la administración de la defensa. En más de una ocasión, en tanto que se designaba como ministros de defensa a personas sin las competencias adecuadas, se aprovechaban de las oportunidades que ofrecía el Ministerio de Defensa para obtener beneficios para ellos y sus socios políticos. Los ministros y sus gabinetes políticos se ocupaban a menudo no de la formulación y ejecución de la política, sino de servir de semilleros de corrupción.

Las estrategias a este nivel deben ser multidireccionales y abordar un amplio espectro de problemas, déficits y desafíos. A pesar de los intentos por parte del Ministerio de Defensa para introducir Sistemas de Planeamiento, Programación y Gestión del Presupuesto (PPBS), métodos de capacitación de planeamiento, principios avanzados de gestión de adquisición de defensa, etc., su aplicación es a menudo superficial, en tanto que se mantienen las actitudes y procedimientos soviéticos. Los problemas se agudizan en el planeamiento financiero y de material, en su implementación y en la presentación de informes en los que se pone el énfasis sobre los datos disponibles, tomándose demasiado a menudo las decisiones no de acuerdo a los objetivos políticos sino basadas en el oportunismo.

La supercentralización de la toma de decisiones sobre la asignación de recursos, combinada con la falta de transparencia, contribuye a la existencia de reglas arbitrarias y de corrupción. La situación se agrava aún más cuando el parlamento no supervisa las principales adquisiciones de la defensa, el proceso de utilización del equipo y la infraestructura surplus, y no hay ningún debate abierto sobre las necesidades reales y los niveles de presupuesto para el sector de seguridad y defensa, ni un control y auditoría adecuados. Es muy difícil encontrar ejemplos en los países poscomunistas de evaluaciones objetivas, y de si los recursos asignados han generado seguridad y en qué medida.

No obstante, existen algunos desarrollos prometedores. Por ejemplo, en una auditoría de 2007 del Ministerio de Defensa, la Oficina Auditora de Bulgaria evaluó no sólo si el presupuesto se gastó de acuerdo con la ley, sino también si se hizo de un modo eficaz. El informe subrayaba la falta de suficientes documentos políticos con objetivos claramente definidos, medibles y alcanzables, y el hecho de que no se habían definido las capacidades necesarias. También afirmaba que el Ministerio de Defensa utiliza una jerarquía grande y compleja con cinco niveles de gestión, y que la administración emplea a un número excesivo de personas con responsabilidades de planeamiento, programación, ejecución, y justificación de los programas y presupuestos.

Puede parecer un comentario trivial si se hace en un país con unos mecanismos de gobernanza en defensa sólidamente establecidos, pero en un particular marco cultural algunos observadores lo definieron como un proyecto “revolucionario.” El Cuadro 24.2 presenta otros ejemplos de integridad en los distintos niveles.

En conclusión, dado que la cultura está tan profundamente arraigada en la historia y en la experiencia colectiva de una organización, trabajar para cambiarla requiere una importante inversión de tiempo y recursos. A menudo es aconsejable la ayuda de un agente del cambio exterior al sistema. Sin esa ayuda, puede ser difícil para los miembros del grupo ver las realidades de la defensa como algo que ellos han construido, y el sentido en cosas que normalmente dan por hecho. Por otra parte, un agente del cambio proveniente de fuera de defensa o de fuera del país ha de ser consciente de la cultura específica de la organización de defensa. La iniciativa de Fomento de la Integridad de la OTAN, apoyada por el Fondo Fiduciario creado, puede utilizarse para afrontar el reto del cambio de cultura en defensa para crear *establishments* de defensa más transparentes, eficaces y eficientes.

Cuadro 24.2. Promoción de la Integridad de la Defensa en un Marco Postcomunista

La experiencia de Bulgaria proporciona algunos ejemplos de procesos de cambio basados en la integridad, sobre la aplicación de la doctrina política e internacional, y de los niveles de creación de instituciones.

Doctrina Militar de 1999: Un Ejemplo de Integridad Política

Tras las elecciones de 1997, el gobierno búlgaro adquirió el claro compromiso de hacer al país miembro de la OTAN y de la UE. En línea con ese compromiso, el parlamento ratificó un nuevo concepto de seguridad nacional y, un año más tarde, una nueva Doctrina Militar que trataba a Bulgaria como miembro *de facto* de la OTAN y la UE y presentaba una visión, una estrategia y una base para el planeamiento de la implementación en este sentido. Eso sucedió después de más de un año de trabajo para impulsar la puesta en marcha real de la reforma de la defensa, que fue obstaculizada por intentos de la conservadora cúpula militar para reemplazarla con una adaptación camuflada y la sustitución de varios altos funcionarios políticos y militares. Las consultas con expertos, la cooperación político-militar y un debate público facilitaron la reforma de la defensa. Durante los debates abiertos sobre los proyectos de textos de la Doctrina Militar se hizo evidente que los argumentos utilizados por algunos miembros conservadores de las fuerzas armadas no sobrevivían a un auténtico debate.

La Crisis de Kosovo de 1999: Integridad en el Nivel Internacional

La crisis de Kosovo ilustra la importancia y el valor de la integridad como principio clave para el éxito. En primer lugar, la operación de la OTAN en Kosovo fue un claro ejemplo de integridad en la acción y proporcionó una buena lección al pueblo búlgaro de lo que significa la integridad política a nivel internacional. En segundo lugar, el mismo principio de integridad fue el criterio clave para el proceso de toma de decisiones en el gobierno con respecto al conflicto, especialmente su apoyo a la intervención en Kosovo. La política estuvo en plena acuerdo con el Concepto de Seguridad y Doctrina Militar de Bulgaria, y aportó un precedente para las ideas clave que subyacían en el plan de reforma de la defensa que estaba bajo desarrollo en este período. La coherencia de la política y la acción proporcionó una base sólida para ganar apoyo público y mantener todas las consultas con la OTAN y los países particulares, incluyendo la denegación a la solicitud rusa de vuelos militares sobre territorio búlgaro.

Plan 2004: Integridad en la Aplicación de la Doctrina

El desarrollo del plan de reforma de defensa conocido como "Plan 2004" fue muy diferente de cualquier otro proyecto similar en Bulgaria hasta 1999. En primer lugar, se basaba en el Concepto de Seguridad Nacional y en la Doctrina Militar, bajo la dirección clara del primer ministro y con el apoyo del presidente y el parlamento. En segundo lugar, se basaba en un sólido análisis operativo de muchas opciones para la estructura, fuerza, equipos y formación, y de los posibles cursos para la actuación de las fuerzas armadas. En tercer lugar, el desarrollo de la fuerza se coordinó con los planes de formación y entrenamiento, inteligencia y contrainteligencia, apoyo médico, apoyo logístico, apoyo social, adquisición e investigación, conversión de funciones y estructuras exteriores al MdD, transformación de formación militar exterior al MdD en organizaciones civiles, etc., todo apoyado por un mecanismo y organismos de implementación claros, y buenas previsiones de presupuesto hasta 2004. El plan no sólo mantuvo los recortes y la reestructuración, sino también el desarrollo de la institución y la mejora del proceso mediante la presentación de un Sistema de Planeamiento, Programación y Gestión del Presupuesto (PPBS),

incorporación de mecanismos de transparencia, fiscalización y medición de resultados, junto con el uso de análisis operativos en la toma de decisiones de defensa.

Gestión de la Defensa, Desarrollo de la Integridad y de la institución

La Implementación de la Doctrina Militar y del Plan 2004 fue apoyada por la presentación del PPBS y por un estudio especial sobre la gobernanza y la gestión en la defensa. Se elaboró un estudio sobre las relaciones cívico-militares y el control parlamentario a partir de 1998, y después de la aprobación del Plan 2004 se inició un nuevo estudio con el Departamento de Servicios de Consultoría y Gestión (DCMS) del MdD del Reino Unido para institucionalizar en mayor medida las prácticas de buena gobernanza y gestión de la defensa, incluyendo cambios en el estatuto orgánico del MdD y en la Ley de Defensa de Bulgaria. Con el fin de aumentar la transparencia, la fiscalización y la posibilidad de medición de los procesos de gestión, el ministro de defensa creó las Juntas de Programación, Integración y modernización, apoyadas por las recién creadas direcciones de Planificación de la Defensa, Integración Euroatlántica y Política de Armamento, así como por la recién creada J5 en el Estado Mayor General y en las divisiones similares en los Cuarteles Generales.

Anexo 1: Recursos Escogidos

Documentos Oficiales

Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (2004)

www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf. Existen traducciones oficiales de la Convención disponibles también en árabe, chino, francés, ruso y español
www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html

Convención del Derecho Penal sobre la Corrupción

Consejo de Europa, ETS No. 173 (1999)
<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/173.htm>

Convención del Derecho Civil sobre la Corrupción

Consejo de Europa, ETS No. 174 (1999)
<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/174.htm>

Convención sobre el Blanqueo, Investigación, Captura y Confiscación de las Ganancias procedentes del Crimen y sobre la Financiación del Terrorismo

Consejo de Europa (2005)
<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/HTML/198.htm>

Convención Interamericana Contra la Corrupción

Organización de Estados Americanos (1996)
www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html

Código de Conducta Internacional de los Funcionarios Públicos

Resolución de la Asamblea General de la ONU 51/59 (1996)
<http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm>

Guías y Manuales

Juego de Herramientas Anticorrupción de Naciones Unidas

Programa Global Contra la Corrupción
Oficina de Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen (3ª edición, 2004)
www.unodc.org/pdf/crime/corruption/toolkit/corruption_un_anti_corruption_toolkit_sep04.pdf

Buenas Prácticas en la Lucha Contra la Corrupción

Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (2004)
Original en inglés; disponible también en armenio, azerbaiyano, macedonio, ruso y serbio
www.osce.org/item/13568.html

Control Parlamentario del Sector de la Seguridad: Principios, Mecanismos y Prácticas

IPU-DCAF Manual para Parlamentarios (2003)
Original en inglés; disponible en más de 35 idiomas
www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=25289&nav1=4

Reforma y Gobernanza del Sector de la Seguridad

OECD DAC Guidelines and Reference Series

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2005)
www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf

Manual sobre la Reforma del Sector de la Seguridad: Apoyando la Seguridad y la Justicia

DAC Guidelines and Reference Series

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2007)

www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf

Manual Anticorrupción: Sistema Nacional de Integridad en la Práctica

Transparencia Internacional, proyecto ACH

www.transparency.org/policy_research/ach

Guía Anticorrupción en un Lenguaje Sencillo

Transparencia Internacional (2009)

www.transparency.org/content/download/45306/725785/file/TI_Plain_Language_Guide_280709.pdf

A Handbook on Fighting Corruption

USAID Center for Democracy and Governance, February 1999

www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnace070.pdf

Fomento de la Integridad y Reducción del Riesgo de Corrupción en Establishments de Defensa:

Mark Pyman, Transparencia Internacional (2009)

www.defenceagainstcorruption.org/publications

Metodologías

Herramientas del Banco Mundial para la Gobernanza y la Lucha contra la Corrupción

El Instituto del Banco Mundial, en colaboración con otras unidades del Grupo del Banco Mundial, apoya a los países en la mejora de la gobernanza y el control de la corrupción. Sobre la base de un enfoque multidisciplinario, aplica métodos de acción-aprendizaje para vincular los estudios empíricos de diagnóstico, su aplicación práctica, la acción colectiva y la prevención. Publica periódicamente los Indicadores de Gobernanza en el Mundo (GTI) y diagnósticos de país. Este enfoque integrado se apoya en la investigación operativa y en un extenso banco de datos sobre la gobernanza.

www.worldbank.org/wbi/governance

Una Guía para Usuarios para la Medida de la Corrupción

PNUD y Global Integrity, de www.globalintegrity.org, provee al gobierno, a la sociedad civil y a los profesionales del desarrollo con buenas prácticas en la medición de la corrupción. Disponible en inglés, español y francés.

www.undp.org/oslocentre/flagship/users_guide_measuring_corruption.html

Gestión Pública de las Finanzas: Marco para la Medición de Resultados

Secretaría del PEFA, Banco Mundial (2005)

Disponible en inglés, francés, español, portugués, ruso, árabe, mandarín, ucraniano, turco, armenio, serbio y vietnamita.

www.pefa.org/pfm_performance_frameworkmn.php

Anticorruption Assessment Handbook

USAID, preparado por Bertram I. Spector, Michael Johnston y Svetlana Winbourne (febrero 2009)
www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/anticorruption_handbook/index.html

Assessing the Transparency of Defence Budgets and Budgeting

Todor Tagarev, "A Means of Comparing Military Budgeting Processes in South East Europe," *Information & Security. An International Journal* 11 (2003): 95-135.

Bases de Datos Accessible Online

Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional

Desde 1995, Transparencia Internacional (TI) evalúa el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC). En 2008, TI aporta datos de CPI para 180 países. Los datos se pueden rescatar en forma de una hoja Excel de

http://www.icgg.org/corruption.cpi_2008.html

www.transparency.org/content/download/38703/612764.

Barómetro de la Corrupción Global

Una encuesta, realizada desde el año 2003, evalúa las actitudes y el sentimiento del público general sobre la corrupción en docenas de países en todo el mundo. La encuesta de 2009 cubrió 69 países. Transparencia Internacional publica los informes en inglés, francés y español.

www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb

Índice de Pagadores de Sobornos

El Índice de Pagadores de Sobornos de TI evalúa el lado de la oferta de corrupción: la probabilidad de que las empresas de países del mundo industrializado sobornen en el extranjero. Los informes completos de 1999, 2002, 2006 y 2008 están disponibles en www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi.

Indicadores de la Gobernanza en el Mundo

Banco Mundial

A partir de 2009, el proyecto de Indicadores de Gobernanza en el Mundo (WGI) informa de indicadores de gobernanza global e individual de 212 países y territorios durante el período 1996-2008, para las seis dimensiones de gobernanza, incluido el "control de corrupción."

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

Índice de Presupuesto Abierto

La Iniciativa de Presupuesto Abierto realiza estudios dos veces al año. Los rankings de Presupuesto abierto 2008 están disponibles para descarga gratuita en árabe, chino, inglés, francés, portugués y español. La versión inglesa del informe <http://openbudgetindex.org/files/FinalFullReportEnglish1.pdf>.

www.openbudgetindex.org

Gasto Público y Fiscalización Financiera (PEFA)

www.pefa.org

PEFA evalúa la gestión financiera pública de cada país. Los informes están disponibles en www.pefa.org/assessment_reportmn.php.

Monografías e Informes Seleccionados

Building Integrity and Defence Institution Building, Conference Report (Monterey, CA: 25–27 Febrero 2009).

Mark Pyman, Peter Foot and Philipp Fluri, eds., *Building Transparency and Reducing Corruption in Defence, Workshop Proceedings* (Ginebra & Lugansk: Mayo 2008), [www.nps.edu/GovIndustry/Conferences/NATO/Documents/Transparency International Geneva workshop on building integrity Mayo 2008.pdf](http://www.nps.edu/GovIndustry/Conferences/NATO/Documents/Transparency%20International%20Geneva%20workshop%20on%20building%20integrity%20Mayo%202008.pdf).

Nils Roseman, *Code of Conduct: Tool for Self-Regulation for Private Military and Security Companies*, Occasional Paper #15 (Ginebra: DCAF, 2008).

Rasma Karklins, *The System Made Me Do It. Corruption in Post-Communist Societies* (New York: M.E. Sharpe, 2005).

The World Bank, “Measuring Corruption: Myths and Realities,” *Findings* 273 (April 2007).

United States Government Accountability Office, *Defense Contracting Integrity* (Washington, D.C.: GAO, 2009).

Anexo 2: Programa de TI sobre Defensa y Seguridad Internacional

Corrupción en Defensa

Transparencia Internacional (TI) es la organización de la sociedad civil que encabeza la lucha global contra la corrupción. A través de más de 90 sucursales en todo el mundo y una secretaría internacional en Berlín, Alemania, Transparencia Internacional incrementa la concienciación sobre los dañinos efectos de la corrupción, y trabaja con socios en gobiernos, empresas y sociedad civil para desarrollar e implementar medidas eficaces para enfrentarla. Para más información sobre el movimiento Transparencia Internacional ir a: www.transparency.org.

El programa de seguridad y defensa global de Transparencia Internacional “Defensa Contra la Corrupción” (DAC) tiene como objetivo reducir la corrupción y transformar las actitudes hacia la corrupción en los sectores de defensa y seguridad en beneficio de los ciudadanos. El programa de defensa internacional está liderado por Transparencia Internacional-Reino Unido en nombre del movimiento de TI.

El programa de defensa de Transparencia Internacional comenzó hace seis años, reuniendo a gobiernos, empresas de defensa, académicos y sociedad civil para determinar las mejores maneras de abordar el problema de la corrupción en la defensa. El programa DAC es ahora bien conocido por los ministerios de defensa, ministerios de seguridad, empresas de defensa y organizaciones en todo el mundo. El trabajo es financiado actualmente por el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID), del Reino Unido, y por la OTAN.

DAC trabaja con países de mentalidad reformista desde Colombia a Polonia y a Afganistán, y con organizaciones multilaterales para reducir el riesgo de corrupción en defensa y seguridad. DAC colabora de un modo constructivo con gobiernos, organizaciones multilaterales, la sociedad civil y la industria de defensa para aumentar la integridad de las transferencias internacionales de armamento. Para lograr cambios sostenibles en todo el mundo, el equipo apoya a expertos y activistas en la reforma contra la corrupción, ofrece talleres y promueve la transferencia de conocimientos sobre la lucha contra la corrupción.

Aparte de una activa colaboración con la OTAN, se han desarrollado dos herramientas de lucha contra la corrupción:

- i. El “Cuestionario de Autoevaluación de la Integridad” para los países fue desarrollado en 2008 y 2009 en colaboración con Polonia y un grupo de trabajo de diez países. Se llevaron a cabo con éxito ensayos en Noruega, Ucrania y Bosnia Herzegovina. Ahora está ampliamente disponible para su empleo por los países.

- ii. Se ha desarrollado un innovador curso sobre el “Fomento de la integridad y reducción del riesgo de corrupción.” Este curso de cinco días está dirigido a funcionarios del ministerio de defensa y del ministerio del interior, y a oficiales de las fuerzas armadas con experiencia, en el nivel OF5 y superior. Este curso se ha llevado a cabo seis veces, con la participación de alrededor de veinte países, y está siendo ampliado.

Tanto la autoevaluación como el curso de formación están dirigidos a apoyar a los países en el fomento del conocimiento y de la experiencia en la lucha contra la corrupción en defensa.

El programa DAC también participa activamente con países africanos en asuntos de corrupción en defensa y seguridad, y apoya la negociación del Tratado del Comercio de Armas de las Naciones Unidas.

También clave en la lucha contra la corrupción en el sector de la defensa y la seguridad es la investigación realizada y publicada por el equipo de CAD. Esta se divulga a las partes interesadas para promover las buenas prácticas y fomentar la aplicación de métodos actualizados de lucha contra la corrupción. DAC también publica un resumen de noticias bimensual sobre casos de corrupción en la defensa.

Hay información disponible sobre el trabajo de Transparencia Internacional en el sector defensa y seguridad hasta la fecha, incluyendo antecedentes, descripciones de proyectos actuales y pasados, y publicaciones, en la página web Defensa Contra la Corrupción: www.defenceagainstcorruption.org.

Contactos:

Transparency International-UK
Defence Against Corruption programme
London

Director

Mark Pyman
Tel.: +44 207 785 6359
E-mail: mark.pyman@transparency.org.uk

Mánager del Programa

Anne Christine Wegener
Tel.: +44 207 785 6358
E-mail: anne-christine.wegener@transparency.org.uk

Annexo 3: Abreviaturas

AIA	Asociación de Industrias Aeroespaciales [NOS]
ANDS	Estrategia de Desarrollo Nacional de Afganistán
APSC	Contratista de Seguridad Privada Armada
ASD	Asociación de Industrias Aeroespaciales y de Defensa de Europa
C3	Mando, Control y Comunicaciones
CAC	Convención Contra la Corrupción [NACIONES UNIDAS]
CoC	Código de Conducta
CoE	Consejo de Europa
COIN	COntrolNsurgencia [operación]
CPI	Índice de Percepciones de la Corrupción
DAC	Comité de Ayuda al Desarrollo [OCDE]
DCAF	[Centro de Ginebra para el] Control Democrático de las Fuerzas Armadas
DoD	Departamento of Defensa [EEUU]
EAPC	Consejo de Asociación Euroatlántica
EBB	Tablón de Anuncios Electrónico [de la EDA]
EDA	Agencia Europea de Defensa
EU	Unión Europea
FY	Año Fiscal
GCSP	Centro de Ginebra para la Política de Seguridad
GDP	Producto Interior Bruto
GFS	Estadística Financiera del Gobierno
GMC	[CoE] Grupo Multidisciplinario sobre la Corrupción
HI	Intervención Humanitaria
IANSA	Red de Acción Internacional sobre Armas Pequeñas
ICRC	Comité Internacional de la Cruz Roja
IDP	Personas Desplazadas Internamente
IGO	Organización Intergubernamental
IPAP	Plan de Acción Individual de la Asociación

ISAF	Fuerza Internacional de Ayuda a la Seguridad (en Afganistán)
IW	Guerra Irregular
MdD	Ministerio de Defensa
NAMSA	Agencia de Mantenimiento y Abastecimiento de la OTAN
NGO	Organización no gubernamental
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMB	Oficina de Gestión y Presupuesto [EEUU]
OSCE	Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa
PAP-DIB	Plan de Acción de la Asociación para la Creación de Instituciones de Defensa
PEFA	Gasto Público y Fiscalización Financiera
PFI	Iniciativa de Subvención Privada
PFM	Gestión Financiera Pública
PMC	Compañía Militar Privada
PMSC	Compañías Privadas Militares y de Seguridad
PPBEA	Planeamiento, Programación, Gestión del Presupuesto, Ejecución y Evaluación [sistema]
PPBS	Sistema de Planeamiento, Programación y Gestión del Presupuesto
PPP	Asociación Público-Privada
PR	Relaciones Públicas
PRT	Equipo de Reconstrucción Provincial
SIU	Unidad Especial de Investigación
TI	Transparencia Internacional
TNI	Tentara Nasional Indonesia (Fuerzas Armadas Indonesias)
UN	Naciones Unidas

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en un sistema de recuperación, o transmitida, de ninguna forma o por ningún medio, electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otro, sin la previa autorización del Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas.

Esta publicación se distribuye bajo la condición de que no lo será por vía comercial ni de otra manera, por préstamo, venta, alquiler, o distribuida de otro modo, sin el previo consentimiento del editor en cualquier tipo de encuadernación o cubierta distinta de aquella en la que se ha publicado y sin un requisito similar, incluyendo el que este requisito se imponga a un posterior editor.

Todor Tagarev, ed., *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence: A Compendium of Best Practices* (Ginebra: Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas, 2010). – 344 pp., 14 figuras, 1 tabla, 101 cuadros.

Versión original: Inglés, Ginebra, 2010

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces
<www.dcaf.ch>
Case postale 1360, CH-1211 Geneva 1, Switzerland

Diseño de Cubierta: Hristo Bliznashki

Traductor: Gen. (ret.) Jaime Lahoz

Format: 6.25 x 9

ISBN 978-92-9222-410-3