

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 I

Introducción

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

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

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

Capítulo 1

La Maldición de la Corrupción

La Corrupción en la Defensa

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

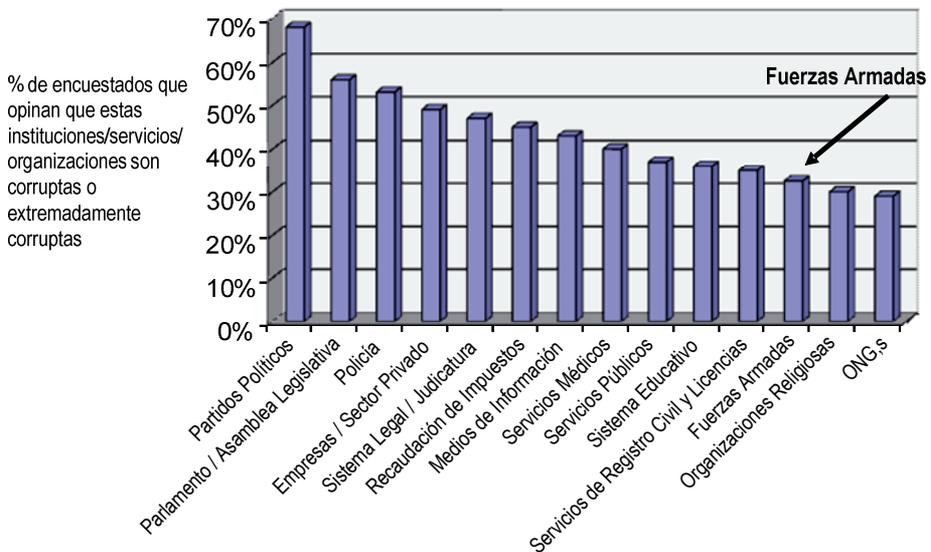


Figura 1.1 : Percepción de la Corrupción.

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

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

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

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

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

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

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

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

³ *Ibidem*, 22.

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

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

Causas de la Corrupción en Defensa

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

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

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

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

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

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

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

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

Efectos de la Corrupción en Defensa

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

Desvío de los Escasos Recursos

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

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

⁵ Para detalles ver el Capítulo 8 de este compendio.

Cuadro 1.1. Costes Directos de la Corrupción

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

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

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

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

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

Eficacia Operativa Limitada

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

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

Menor Moral y Aprecio por las Fuerzas Armadas

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

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

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

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

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

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

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

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

Amenaza Inmediata a la Seguridad

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

Amenaza a los Cimientos del Estado

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Cuadro 1.4. La Piratería y Sus Lazos con la Corrupción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¿Es la Corrupción en Defensa una Historia Interminable?

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

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

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

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

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

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

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

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

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