

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 II

Riesgos de Corrupción y Vulnerabilidades en Defensa

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

Capítulo 8

Acuerdos de Compensación (Offsets)

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

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

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

Uso Actual de los Offsets

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

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

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

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

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

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

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

Costes generales de los Offsets

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

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

Ventajas de los Offsets

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

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

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

² *Ibidem*, 91–92

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

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

Dimensión Política de las Compensaciones

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

Riesgos de Corrupción en los Offsets

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

Informes de la EDA sobre las Compensaciones

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

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

³ *Ibidem*, 97.

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

Investigación Académica

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

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

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

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

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

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

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

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

Entrevistas Públicas de TI a Expertos en Defensa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Riesgos Concretos de Corrupción en los Offsets

Hay tres riesgos concretos de corrupción relacionados con las compensaciones:

Influencia Inapropiada sobre la Necesidad de una Capacidad

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

Influencia en la Decisión del Concurso de modos No Transparentes

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

Favores a Cambio de Recompensas

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

Reducción de Riesgos de Corrupción Relacionada con las Compensaciones

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

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

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

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

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

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

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

Transparencia e Información

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

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

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

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

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

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

Reforzando la Fiscalización y la Integridad

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

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

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

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

Cuadro 8.2. Transparencia en la Gestión de las Compensaciones Indirectas

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

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

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

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

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

Unos Buenos Procesos Operativos

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

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

Actuación Preventiva por las Compañías de Defensa

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

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

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

Actuación Preventiva de la Industria y las Organizaciones Multigubernamentales

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

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

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

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

Actuación Preventiva de la Sociedad Civil y las Organizaciones de Medios

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

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

Conclusiones

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

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