

# **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](http://www.procon.bg)

Diseño de portada: Hristo Bliznashki

Traducción: Gral. (ret.) Jaime Lahoz

ISBN 978-92-9222-410-3

# CONTENIDO

|                  |  |            |
|------------------|--|------------|
| <b>Parte I</b>   | <b>Introducción.....</b>   | <b>1</b>   |
| 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         |
| <b>Parte II</b>  | <b>Riesgos de Corrupción y Vulnerabilidades en Defensa.....</b>  | <b>43</b>  |
| 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        |
| <b>Parte III</b> | <b>Fomento de la Integridad y Reducción de la Corrupción Potencial en Establishments de Defensa.....</b>                                 | <b>167</b> |
| 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        |

|                 |  |            |
|-----------------|--|------------|
| <b>Parte IV</b> | <b>Implementando los Programas de Fomento de Integridad.....</b>                           | <b>307</b> |
| 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 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.

## 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*.<sup>1</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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](http://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 sabidos 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.