

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 11

Implicación de Personal y Bienes de la Defensa en Actividades Económicas

Introducción

En las democracias en transición, el ejército sigue influyendo en el sistema político y económico del país. El oscuro pasado de la situación política y de seguridad en algunas democracias en transición impuso a las fuerzas armadas como un actor principal en estos países. El ejército creó la base social y política para su preeminencia sobre el control civil a través de un eficaz control legal de la violencia. Así pues, no sorprende que los militares aún tengan un fuerte poder en la sociedad. Irónicamente, algunas veces también los políticos sacaron provecho de esta situación, estableciendo relaciones con los militares a través de una política de violencia para mantener su poder y crear incertidumbre en el proceso de democratización.

Uno de los impactos más significativos de la participación militar en el sistema político y económico es la transformación de las fuerzas armadas como actor económico. En este sentido, el ejército utiliza sus recursos (personal y bienes) para involucrarse en actividades económicas. De esta breve explicación, puede entenderse que estas actividades económicas cubren aspectos tanto personales como institucionales de las fuerzas armadas. Como consecuencia, estas actividades económicas infringen el papel esencial de las fuerzas armadas en el sistema estatal, y también amenazan los derechos humanos.

La intención concreta de este capítulo es analizar la participación de personal (militar) y bienes de defensa en actividades económicas, mediante el debate conceptual de las fuerzas armadas como actor económico, y el impacto perverso de la actividad económica militar mediante el estudio del caso de las actividades empresariales del ejército indonesio (TNI: *Tentara Nasional Indonesia*).

Transformación de las Fuerzas Armadas como Actor Financiero

La defensa es el artículo más costoso y complejo del estado. Está generalmente aceptado que para desarrollar una capacidad de defensa ideal el estado debe gastar una gran cantidad de fondos de su presupuesto nacional. Por otro lado, el estado debe también priorizar el gasto en otras áreas como educación, bienestar público y salud, que son cada vez más costosas. Este dilema no lleva de forma automática a la transformación de las fuerzas armadas en agentes financieros para la creación de una financiación sostenible por parte del presupuesto de defensa. En resumen, las fuerzas armadas no están entrenadas con el fin de obtener beneficios, sino para ser un actor profesional de la seguridad, incluso con un presupuesto mínimo. Sin embargo, aún no ha disminuido la tendencia a una actividad económica militar. De hecho, en países como Bangladesh, Filipinas, Pa-

quistán, China y Rusia, el ejército todavía participa activamente en actividades de lucro, tanto legales como ilegales. Esta tendencia muestra que sigue habiendo un debate creciente sobre la lógica de la transformación de las fuerzas armadas como actor económico.

Según Brömmelhörster y Paes, hay varias razones simples para la participación de las fuerzas armadas en la actividad económica. En primer lugar, el ejército tiene acceso a material y recursos humanos que son menos accesibles a la población civil y que les permiten llevar a cabo otras tareas. En segundo lugar, las fuerzas armadas recurren a menudo a empresas privadas para compensar el déficit en los presupuestos de defensa. En tercer lugar, los estados débiles y el pobre control civil de las fuerzas armadas crean un aliciente añadido para que las élites militares pongan en marcha empresas comerciales. En cuarto lugar, los orígenes de algunas empresas militares pueden remontarse a las medidas adoptadas para que las fuerzas fueran autosuficientes. Finalmente, incluso cuando las amenazas a la seguridad han disminuido, es difícil conseguir una reducción de las fuerzas armadas, así que se las emplea en papeles secundarios.¹ Partiendo de estas razones, podemos generalizar situaciones más concretas para la implicación de las fuerzas armadas en actividades económicas.

Hay dos tipos de situaciones que mueven a las fuerzas armadas a transformarse en actores económicos; a saber, el nexo entre política y economía, y la falta de presupuesto estatal. La política y la economía son como dos caras de una moneda. De ahí que sea generalmente aceptado que si los actores militares tienen el poder político jugarán también un papel importante dentro de la esfera económica del estado, y viceversa. En este caso, la actividad económica de los militares contribuye substancialmente al poder político de sus aliados civiles, o de sus jefes militares. Esa relación entre el ejército y el poder político-económico se da con frecuencia bajo gobiernos dictatoriales; por ejemplo, en Indonesia durante el régimen del General Suharto.

Sin embargo, las actividades económicas militares no siempre apoyan exclusivamente a sus poderes políticos. En países no autoritarios o en democracias en transición, tras el cese de su poder político, el militar es empujado a profesionalizarse. Lamentablemente, la presión para profesionalizar las fuerzas armadas no es respaldada por un apoyo financiero adecuado del estado. Como consecuencia, las fuerzas armadas tienen la justificación para realizar actividades económicas, dado que su presupuesto no es apoyado completamente por el estado. Se pide que esos fondos ajenos al presupuesto financien el déficit de los presupuestos militares, aunque en la realidad dichas actividades económicas tienden a acumular beneficios para funcionarios militares de alto nivel. Ball y Hendrickson argumentan que existen varios factores que pueden fomentar el gasto militar fuera del presupuesto: una fuerte cultura ejecutiva de toma de decisiones; el papel desempeñado

¹ Jörn Brömmelhörster y Wolf-Christian Paes, eds., *The Military as an Economic Actor: Soldiers in Business* (Nueva York: Palgrave Macmillan, 2003).

por los militares en los sectores sociales y económicos; problemas de seguridad; fragilidad institucional; y la participación militar en la protección o venta de recursos naturales.²

Estos tipos de participación militar en actividades económicas no son independientes. De hecho, estos casos se apoyan por su naturaleza, como puede verse en el caso de las empresas militares indonesias.

Estructura de las Actividades de Empresas Militares Indonesias

Históricamente, la actividad del TNI fue establecida bajo el opresivo régimen del General Suharto, de 1967 a 1998. Durante el liderazgo de Suharto, al TNI se le concedió el privilegio de administrar sus presupuestos y sus operaciones, sin ninguna supervisión crítica por parte del parlamento o de las organizaciones de la sociedad civil. A través de la doctrina *dwifungsi* del ABRI (antiguo nombre del TNI), al TNI se le concedieron amplias funciones sociales y políticas. De acuerdo con la doctrina, las Fuerzas Armadas Indonesias eran defensoras del país y una fuerza sociopolítica en el desarrollo nacional.³ Como consecuencia, la doctrina justificaba la participación del TNI en la agenda de desarrollo, especialmente en cuanto al desarrollo económico del país.⁴

Tras el amplio papel del TNI, en la década de los 70 el TNI construyó su imperio empresarial, que se creó a través de la creación de fundaciones y cooperativas. Basado en el Informe del Observatorio de los Derechos Humanos sobre la actividad de las fuerzas armadas indonesias en 2006, hay ciertas clases de personal y bienes que han estado involucrados en la actividad económica desde la época de Suharto.⁵

a. Empresas Propiedad de la Fuerzas Armadas

- *Fundaciones (yayasan)*

Las fundaciones militares se crearon en la década de los 60 para proporcionar servicios sociales, como vivienda y educación, a las tropas y a sus familias. En

² Dylan Hendrickson y Nicole Ball, "Off-budget Military Expenditure and Revenue: Issues and Policy Perspectives for Donors," Conflict Security and Development Group Occasional Papers (2002).

³ Leonard C Sebastian, *Realpolitik Ideology: Indonesia's use of Military Force* (Singapur: ISEAS, 2006), 323–325. Ver también: GlobalSecurity.org, "ABRI-Armed Forces of the Republic of Indonesia," www.globalsecurity.org/military/world/indonesia/abri.htm. Además, el ABRI recibió también puestos no electorales en el parlamento, y jugó un importante papel como vigilante para el gobierno de Suharto.

⁴ Para detalles sobre la intervención del TNI en el sistema político y económico bajo Suharto, ver: Harold Crouch, *The Army and Politics in Indonesia* (Jakarta & Kuala Lumpur: Equinox Publishing, 2007); Sukardi Rinakit, *The Indonesian Military After the New Order* (Copenhague: NIAS Press, 2005); Leonard C. Sebastian, *Realpolitik Ideology: Indonesia's Use of Military Force* (Singapur: ISEAS, 2006).

⁵ Ver para detalles: Human Rights Watch, *Too High a Price, The Human Rights Cost of the Indonesian Military's Economic Activities* 18:5(C) (June 2006), www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/too-high-price-1.

el proceso, dichas fundaciones fueron ampliadas como unidades de negocios, probablemente para financiar el bienestar de los soldados. Además, estas fundaciones, exentas de impuestos, controlan muchas unidades militares de negocios importantes. El ejército, a través de la Kartika Eka Paksi Foundation (YKEP), posee un total de 26 empresas y siete joint ventures.⁶ Las actividades de YKEP son gestionadas por un holding empresarial, PT Tri Usaha Bhakti. Los diversos intereses del ejército incluyen la Sudirman Central Business District, que cuenta con 44 hectáreas en lo que se conoce como el “Triángulo Dorado” de Yakarta, el Artha Graha Bank, Cigna Indonesia Assurance, Danayasa Artatama (Hotel Borobudur), otros bienes raíces, bosques, campos de golf y manufacturas.⁷

Mientras tanto, la Armada, a través de la Bhumyamca Foundation, controla cinco empresas con activos totales de 200 mil millones de rupias, o 25 millones de dólares. Los intereses de las empresas de la fundación incluyen las Admiral Lines (fletes), complejos vacacionales, una refinería de petróleo, alquiler de propiedades, importación-exportación, plantaciones de cacao, sistemas electrónicos y de comunicaciones marítimas, una compañía de taxis y servicios de buceo.

Finalmente, la fuerza aérea y la Upaya Adi Foundation gestionan 17 empresas, incluyendo un banco.⁸ La Fundación posee el Bank Angkasa, junto con el National Electricity Company Pension Fund e inversores privados. Los intereses de otras fundaciones incluyen campos de golf, servicios de contenedores, hoteles, explotaciones forestales, y empresas de aviación y fotografía aérea.⁹ A pesar de este negocio institucional, el personal del TNI, desde oficiales de alto rango a soldados de bajo rango, participó activamente en negocios forestales, minería, petróleo y guardias de seguridad.¹⁰

- *Cooperativas (Koperasi)*

Las cooperativas militares se crearon para mejorar el bienestar de los soldados proporcionando productos básicos subvencionados, como el arroz, a los soldados y sus familias.

Sin embargo, como las fundaciones, las cooperativas militares también se expandieron a actividades de un amplio espectro, como hoteles y empresas de transporte.

- *Explotaciones forestales*

En 1967, el gobierno de Suharto dio por hecho los derechos de concesión de más de 1 millón hectáreas de bosque a lo largo de la frontera de Indonesia con

⁶ Rachel Langit, “Indonesia’s Military: Business as Usual,” *Asia Times Online* (16 Agosto 2002), www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/DH16Ae06.html.

⁷ Angel Rabasa y John Haseman, *The Military and Democracy in Indonesia: Challenges, Politics, and Power*, Monograph Report (Pittsburg: RAND, 2002), 74.

⁸ Langit, “Indonesia’s Military” (2002).

⁹ Rabasa and Haseman, *The Military and Democracy* (2002), 76.

¹⁰ *Ibidem.*, 75.

Malasia a una empresa propiedad de los militares, PT Yamaker. La decisión se basó en “consideraciones de seguridad nacional” durante el conflicto fronterizo previo entre Indonesia y Malasia. Desde entonces, ha aumentado el número de empresas propiedad de las fuerzas armadas y de personal militar que reciben este privilegio.¹¹

b. Colaboración de la Fuerzas Armadas con Empresas Privadas

Este tipo de actividad económica militar contempla la alianza militar de negocios militares con empresas privadas, ya sean nacionales o extranjeras. En este tipo de relación, el militar actúa como agente de negocios; por ejemplo, arreglando licencias del gobierno y bloqueando a otros competidores, accediendo a bienes y servicios, transportando en vehículos militares por una tarifa, y arrendando tierras. Las empresas privadas también contribuyen a los «fondos conocidos» militares. Por ejemplo, un promotor suministró tierras y edificios valorados 18,5 mil millones de rupias (1,95 millones de dólares) para instalar una base militar dentro de una zona industrial del oeste de Java conocida como Jababeka. La donación tenía un buen sentido comercial, argumentó un funcionario de la zona industrial, ya que la presencia de personal militar “puede disuadir a personas de cometer delitos aquí.”

Cuadro 11.1. Crimen Organizado

La práctica de la extorsión en el TNI tomó forma a través del personal del TNI ofreciendo protección para actividades delictivas. Por ejemplo, en Medan, Sumatra del norte, está bien organizada la participación de militares en el crimen. Según una entrevista realizada por Human Rights Watch, los residentes de Medan dicen que la protección del crimen organizado está normalizado, de modo que los propietarios de tiendas y camiones pagan mensualidades y exhiben etiquetas que muestran qué grupo militar o banda asociada les protege. Otro ejemplo es la actividad de explotación forestal ilegal, en la que personal del TNI, especialmente en la frontera entre Indonesia y Malasia, ofrecía «protección» a madereros ilegales a cambio de dinero, o se hacían con las ganancias de los cargamentos de talas incautados, que posteriormente vendían en su propio beneficio. Otra actividad rentable es permitir que los transportistas ilegales de troncos que han sido capturados se vayan libres tras pagar un precio (soborno).

Fuentes: Human Rights Watch, *Too High a Price, The Human Rights Cost of the Indonesian Military's Economic Activities* 18:5(C) (Junio 2006), 66, <http://www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/too-high-price-1>; A.C. Casson, et al., *A Multistakeholder Action Plan to Curb Illegal Logging and Improve Law Enforcement in Indonesia*, WWF Indonesia, World Bank, DFID-Multistakeholder Forestry Program (October 2006), www.sekala.net/files/FLEGedit4Sept06.pdf.

¹¹ Suripto, un prestigioso político del Prosperous Justice Party (Partido de la Justicia Próspera) y un antiguo secretario del Departamento del Patrimonio Forestal dijo en una ocasión que los militares se las arreglaron para conseguir participaciones en aproximadamente 550 concesiones de explotaciones forestales: Andreas Harsono, *Indonesian Military and Prostitution Racket*, www.globalintegrity.org/reports/2006/INDONESIA/notebook.cfm.

c. Implicación de las Fuerzas Armadas en Actividades Delictivas

Algunas formas de esta actividad económica son la tala ilegal y el crimen organizado (cuando los militares actúan como protectores de actividades delictivas como el juego, el narcotráfico y la prostitución). El crimen organizado es la forma más popular de actividad económica desde bajos rangos a rangos intermedios en el TNI (véase el cuadro 11.1 anterior).

d. Corrupción en las Fuerzas Armadas

En las fuerzas armadas, la mayor área potencial para la corrupción es la adquisición de la defensa. Por ejemplo, en 2004 el ejército de tierra planeaba comprar MI-17s a Rusia. Consecuentemente, los Miembros de la Comisión I (comisión de defensa) del Parlamento (DPR) habían recibido informes de que los helicópteros deberían haber sido valorados en sólo 17,6 millones de dólares, un 25 por ciento inferior a los 21,6 millones que el ejército había acordado pagar. Más tarde, los helicópteros se esperaban para finales de febrero pero, como informó la revista *Tempo*, una empresa rusa detuvo su montaje dado que no había recibido el pago inicial de 3,2 millones de dólares.¹²

No obstante, la actividad económica del TNI no es impulsada sólo por su activo papel en la esfera política como guardián del régimen de Suharto, sino también por el hecho de que el gobierno sólo es capaz de financiar entre el 25 y el 30 por ciento del presupuesto total de defensa. Por lo tanto, el restante 70 por ciento deriva de la práctica de los negocios militares. La actividad económica del TNI puede verse en una pirámide que muestra la estructura de apoyo económico del TNI (ver Figura 11.1).¹³ En la parte superior de la pirámide está el presupuesto de defensa oficial del gobierno, que sólo cubre un tercio del presupuesto total. En el segundo nivel están las empresas del estado en las que algunos oficiales militares de alto rango retirados ocuparon los puestos directivos y fomentaron así el dominio de las empresas propiedad de las fuerzas armadas para mantener contratos con empresas estatales como *Pertamina* (la empresa estatal del petróleo y del gas). En el tercer nivel están las cooperativas y fundaciones militares, que ya se han explicado anteriormente. Finalmente, en el nivel inferior están los otros recursos. Ejemplos de este tipo de actividad de recaudación de fondos son la colaboración militar con empresas privadas, y la implicación de las fuerzas armadas en actividades delictivas (crimen organizado).

¹² Cita de: Munir, "La corrupción amenaza el sistema de defensa indonesio," *The Jakarta Post*, 3 January 2004, <http://www.thejakartapost.com/news/2004/03/01/corruption-threatens-indonesia039s-defense-system.html>. La posterior investigación del Equipo Nacional para la Erradicación de la Corrupción (*Timnas Tipikor*) descubrió la implicación de oficiales del ejército en el escándalo de corrupción en la adquisición. Ver: "The Corruption in DoD involves TNI," *Republika Daily* (25 March 2006).

¹³ Rabasa y Haseman, *The Military and Democracy* (2002), 73.



Figura 11.1. Estructura del Apoyo Económico del TNI.

En 1998, la crisis económica asiática azotó al país y desencadenó un movimiento social masivo contra el gobierno de Suharto. El movimiento de reforma (*gerakan reformasi*), liderado por estudiantes y activistas, terminó con la dimisión de Suharto en mayo de 1998. Posteriormente, el movimiento se transformó en un proceso de democratización, que movió al TNI (y también a la policía indonesia) a reformar sus instituciones y su personal. En 2004, se aprobó la nueva ley del TNI (Ley No.34/2004) en el Parlamento (ver el cuadro 11.2).

La nueva ley estipula que el gobierno debe asumir todas las actividades comerciales que gestione directa o indirectamente el TNI, antes de octubre de 2009. Posteriormente, en 2005 el Gobierno creó el Equipo de Supervisión y Transformación (TSTB) para comprobar los negocios del TNI, y hacer recomendaciones al gobierno sobre el tema de la adquisición de empresas por el TNI. Según el informe del equipo en 2006, el TNI posee 23 fundaciones, que supervisan a 53 empresas, y 1.321 cooperativas. El TNI también posee 1.618 propiedades, que cubren más de 16.500 hectáreas y 6.699 edificios. En total, el informe muestra que los activos del TNI están valorados en 2,2 trillones de rupias (235,4 millones de dólares USA).¹⁴

A pesar de que los activos de negocios del TNI han sido comprobados, el recorrido para hacerse con los activos sigue siendo bastante largo. Hasta ahora, el tema de los negocios del TNI sigue siendo el obstáculo principal para la reforma militar en Indonesia, porque el Gobierno ha actuado con lentitud en el tema. El reto más difícil viene de la cuestión del presupuesto del personal de defensa. El presupuesto del TNI está lejos de ser suficiente para financiar el desarrollo de un cuadro profesional. Del presupuesto gene-

¹⁴ "TNI Business Takeover 'Merely a Formality'," *The Jakarta Post* (15 Noviembre 2009), www.thejakartapost.com/news/2009/10/15/tni-business-takeover-merely-a-formality039.html.

Cuadro 11.2 Ley del TNI No.34/2004

Capítulo II, el artículo 2(d) establece que:

Los soldados profesionales, bien entrenados, bien formados, bien equipados, no se involucran en política, no se involucran en negocios, y su bienestar está garantizado por el estado, y apoyan las decisiones políticas del estado basadas en los principios democráticos, la supremacía civil, los derechos humanos, y las leyes nacionales e internacionales que hayan sido ratificadas por el estado.

Además, el artículo 39 de la ley también establece que cualquier miembro del TNI tiene prohibido participar:

1. Como miembro de un partido político;
2. En actividades políticas;
3. En actividades de negocios;
4. En cualquier actividad destinada a conseguir puestos parlamentarios en las elecciones, u otros cargos políticos.

Fuente: Ley del TNI No. 34/2004.

ral, al menos el 45 por ciento se utiliza para el tema del bienestar del soldado, y alrededor del 30 por ciento se utiliza para tecnología, mantenimiento y desarrollo de la defensa.¹⁵ Además, el gobierno actual sólo es capaz de aportar la mitad del presupuesto de defensa requerido. Por lo tanto, las limitadas finanzas públicas imponen más puntos a considerar en el proceso de asumir los negocios del TNI.¹⁶

Efectos No Deseados de las Fuerzas Armadas como Actor Económico

Profesionalidad

La implicación directa de la transformación de las fuerzas armadas en actor económico es su falta de profesionalidad. Mediante su implicación en actividades orientadas al beneficio, las fuerzas armadas pueden perder su esencia como agentes de seguridad del estado. En este sentido, los militares llegan a interesarse más en actividades orientadas a los beneficios que en proporcionar seguridad al estado y a los ciudadanos. El peor escenario de esta falta de profesionalismo es que los militares se separan del control del estado. La capacidad de las fuerzas armadas para financiar el presupuesto de defensa

¹⁵ Ver: Eric Hendra, "The TNI's Business," in *Almanac on Security Sector Reform in Indonesia 2007*, ed. Beni Sukadis (Jakarta: LESPERSI & DCAF, 2007), 121.

¹⁶ Como Daniel Lev, un experto indonesio de la Universidad de Washington, dijo una vez sobre el asunto del presupuesto de defensa indonesio, "Si tu presupuesto proporciona alrededor de un tercio o la mitad de lo que necesitas, vas a robar el resto. Cita de: Taufik Darusman, "Putting The Military out of Business," *The Jakarta Globe* (27 Septiembre 2009), <http://thejakartaglobe.com/columns/taufik-darusman-putting-the-military-out-of-business/332030>.

(aunque sea sólo parcialmente) aumentará su sentido de independencia del estado, y se creará así el riesgo de una mayor intervención militar en la esfera social, política y económica de la sociedad.

Fiscalización

El otro impacto negativo de las fuerzas armadas como actor económico es la falta de fiscalización. Si las fuerzas armadas son capaces de cubrir su propio presupuesto mediante actividades económicas independientes, la fiscalización del presupuesto militar y de las operaciones por el estado probablemente disminuya. El riesgo de esta situación es alto. Si el estado es incapaz de controlar el presupuesto militar y las operaciones, los militares pueden realizar otras funciones y responsabilidades que violen las reglas del estado, o incluso amenacen la seguridad de estado y de los ciudadanos. En resumen, las fuerzas armadas se convierten en una seria amenaza potencial interna para el estado y los ciudadanos.

En las democracias avanzadas, el presupuesto de defensa es controlado activamente por los mecanismos de control civil democrático, como el Parlamento y las organizaciones no gubernamentales. Esta situación se basa en la aceptación, bien arraigada, de que las fuerzas armadas son parte del aparato del estado, responsables de la prestación de la seguridad, y apoyadas totalmente por el gobierno. Sin embargo, en las democracias en transición, hay algunas dificultades en el control de los gastos de defensa. Hay varias razones para este problema, pero la más común es el tema del secretismo sobre el proceder de defensa, lo que se refleja en el presupuesto. En ocasiones, el ejército teme que su presupuesto se vuelque en el área pública, y que de ese modo sus capacidades se divulguen a los civiles o incluso a enemigos potenciales.

Otra razón es la falta de confianza de los civiles, especialmente de los parlamentarios, para llevar a cabo una supervisión crítica de la institución militar. La cuestión principal aquí es la imagen de las fuerzas armadas, que afecta a la actitud y a las reglas de juego en el sistema estatal. La imagen de los militares como superiores a los civiles, exclusiva, patriótica, y controlando la violencia legal, a veces crea barreras para la reacción de la población civil sobre los asuntos del presupuesto. De hecho, la falta de conocimiento sobre los presupuestos militares y de las operaciones por parte de miembros del parlamento contribuye también a que se dé esta situación.

Violaciones de los Derechos Humanos

El mayor impacto de la actividad económica militar está en las violaciones de derechos humanos. Como se mencionó anteriormente, las fuerzas armadas representan el aparato del estado, que representa un eficaz control legal de la violencia. Sin embargo, cuando la actividad de las fuerzas armadas combina los esfuerzos centrados en el beneficio con el control de la violencia, en una situación en la que hay dificultades con el control civil, se puede ir al desastre. Un ejemplo de implicación militar en una actividad económica que viola los derechos humanos es el caso del acuerdo de seguridad de Freeport con el TNI en Papúa Occidental, Indonesia (ver El Cuadro 11.3).

El acuerdo de seguridad de Freeport con el TNI hace uso de la existencia de una opción oculta para que el TNI mantenga su participación en la actividad económica. Bajo el artículo 7(2) de la nueva ley del TNI, la función principal del TNI incluye la seguridad de los puntos nacionales vitales. En realidad, esta función resultó ser una de las principales fuentes de financiación fuera del presupuesto para el TNI.

En enero de 2006, el Ministerio Coordinador para Asuntos Políticos, Legales y de Seguridad decidió que Freeport Indonesia, ExxonMobil y PT Arun LNG eran centros vitales para el país. Freeport Indonesia, que opera en la provincia de Papúa Occidental, ha reconocido públicamente que la destrucción del medio ambiente contribuye poco al bienestar de la gente de Papúa. Más tarde, la existencia de Freeport Indonesia alimentó el odio de la gente de Papúa Occidental, y facilitó el ímpetu para la organización para la Independencia de Papúa (OPM: Organisasi Papua Merdeka). Lamentablemente, debido a su estatus como un punto nacional vital, Freeport obtiene protección completa del TNI (y también de la Policía Nacional de Indonesia). En este caso la población local, especialmente la OPM, está considerada por el TNI como la mayor amenaza urgente para Freeport.

Conclusión: Retiro de las Fuerzas Armadas de las Actividades Económicas

La experiencia Indonesia ha demostrado que la participación de los militares en actividades económicas es amplia. Las actividades económicas del ejército son perjudiciales para su profesionalidad, afectando a la transparencia del presupuesto e incluso violando los derechos humanos.

En general, el principal problema en la actividad económica militar es el presupuesto de defensa. Por supuesto, un diseño de presupuesto que apoyara a los soldados y a sus familias aislaría a los militares de las actividades económicas. No obstante, hay que señalar que es más importante un presupuesto transparente que el incremento del bienestar de los soldados. Sin ninguna responsabilidad en la eficacia y eficiencia del presupuesto de defensa, es imposible mantener a las fuerzas armadas fuera de las actividades económicas.

Además, las actividades económicas de las fuerzas armadas, concretamente en el caso de las actividades económicas del ejército indonesio, no están relacionadas únicamente con el problema del bienestar del soldado y de los insuficientes presupuestos de defensa. La actividad económica del ejército indonesio es muy compleja y profundamente arraigada en la vida cotidiana de la sociedad. Desde su largo desarrollo y difusión en la sociedad, las empresas militares en Indonesia son consideradas una forma aceptable de actividad militar por la mayoría de los indonesios. Dada la situación y la actitud general, la retirada de las fuerzas armadas de las actividades económicas en Indonesia podría llevar mucho tiempo. En este caso, el gobierno debe no sólo apartar las fuerzas armadas de las actividades económicas, sino también restringir o castigar a los indonesios que disfrutaban de la cooperación económica con personal o instituciones militares. Esta forma de actuar nunca ha sido perseguida por el gobierno indonesio.

Cuadro 11.3. Acuerdo de Seguridad de Freeport con el TNI y Violaciones de Derechos Humanos

La presencia del TNI en el área de Freeport es irónica. Mientras mantenía la seguridad de los intereses económicos vitales, de un modo que en gran medida violaba los derechos humanos apuntando a la gente local o a presuntos miembros de la OPM, también recibía pagos de la compañía, lo que no es transparente. Por ejemplo, a mediados de la década de los 90, los soldados en el emplazamiento minero usaban supuestamente vehículos, oficinas y contenedores de la compañía para el transporte y detención de personas que después eran torturadas o asesinadas, sospechosas de amenazas a la seguridad o de ser miembros de la OPM. Lamentablemente, la compañía dijo que no asumía ninguna responsabilidad por cómo su equipo era utilizado por los militares. De hecho, la Comisión Indonesia de Derechos Humanos (Komnas HAM) ha declarado que la participación del TNI en las medidas de seguridad de Freeport viola los derechos humanos en Papúa Occidental.

El número de personal de seguridad del estado en Freeport ha aumentado en los últimos años. A partir de 2005, más de 2.400 personas de seguridad del gobierno (militares y policías) se encontraban en el área general de operaciones de Freeport. En 2005, los gastos de la empresa para la protección de seguridad por los militares y la policía alcanzaron los 66 millones de dólares. Freeport dijo que el dinero se utilizó para pagar transporte, comida y barracones para el personal de seguridad. Sin embargo, los informes de investigación publicados en 2005 por la ONG Global Witness y el *New York Times* sugerían que Freeport dirigió una gran parte de sus pagos de seguridad a personas. Estos informes alegaban que la compañía había hecho grandes pagos directamente a oficiales del ejército y de la policía indonesios, así como a las unidades sobre el terreno. El *New York Times*, citando documentos de la compañía que obtuvo y verificó como auténticos, dijo que dichos pagos sumaron alrededor de 20 millones, de 1998 a 2004.

Fuentes: Kurniawan Tri Yunanto, "Komnas HAM: Freeport Represents Colonialism in Papua," *VHRmedia* (2 Diciembre 2009), <http://www.vhrmedia.com/Komnas-HAM-Freeport-Represents-Colonialism-in-Papua-news2775.html>; Human Rights Watch, *Too High a Price, The Human Rights Cost of the Indonesian Military's Economic Activities* 18:5(C) (Junio 2006), 48–56, <http://www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/too-high-price-1>.

Para concluir, las dos características importantes de la actividad económica son la oferta y la demanda. En la actividad económica de las fuerzas armadas, el militar actúa como proveedor, y la demanda viene de la sociedad. Así pues, para eliminar totalmente el papel militar de la actividad económica, debemos también reducir la demanda y no sólo restringir el suministro.