

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 13

Lucha Contra la Corrupción Relacionada con la Defensa en Países con Disputas Territoriales sin Resolver o con Conflictos Congelados

Las disputas territoriales no resueltas y los conflictos congelados pueden aumentar sustancialmente los riesgos de corrupción en sus regiones. Ejemplos son las disputas territoriales no resueltas sobre secesión en territorios de la antigua Unión Soviética: Nagorno-Karabaj en Azerbaiyán, Transnistria en Moldavia y, hasta agosto de 2008, Abjasia y Osetia del Sur en Georgia. También se incluyen situaciones como el conflicto entre las comunidades griega y turca en Chipre, y el conflicto entre India y Pakistán sobre Cachemira.

En términos generales, los países con conflictos congelados tienen altos índices de corrupción. El Cuadro 13.1 muestra las calificaciones de algunos países relevantes en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional de 2008. Los conflictos territoriales sin resolver y los conflictos congelados añaden claramente un número de elementos concretos a la ecuación de la corrupción, pero no se debe exagerar su influencia. El nivel de corrupción en un país dado tiene a menudo más relación con factores sociales y económicos que con la existencia de un conflicto congelado. Por ejemplo, los altos niveles de corrupción relacionados con la defensa que existían en Georgia antes de la Revolución Rosa de 2003, estaban más estrechamente relacionados con la situación de ruina financiera del Ministerio de Defensa de Georgia que con la amenaza planteada por las regiones secesionistas de Abjasia y Osetia del Sur, en 2003. Especialmente en el antiguo espacio soviético, una de las más corruptas regiones del mundo, es difícil separar la corrupción “normal” de la corrupción que está causalmente vinculada a la existencia de conflictos territoriales sin resolver.

Conflictos Congelados como Causas de Riesgos de Corrupción

Los principales factores que aumentan los riesgos de corrupción en los *establishments* de la defensa y la seguridad, en regiones con disputas territoriales sin resolver y conflictos congelados son: el aumento de los gastos militares, la reducción de la transparencia, la creación de “zonas grises” legales, y la existencia de formaciones paramilitares sin regular. Esto se compone frecuentemente de una ideología de “supervivencia nacional” y de altos niveles de apoyo público a los militares, lo que puede conducir a la tolerancia tácita de actividades corruptas, como precio a pagar por la seguridad nacional.

Cuadro 13.1. IPC y porcentaje del PIB para la Defensa en Determinados Países con Disputas Territoriales o Conflictos Congelados

Conflicto	País	IPC, 2009 (el mejor = 10)	% PIB para Defensa (media mundial= 2.2%)
Cachemira	India	3.4	2.5 2007
	Paquistán	2.4	3.1 2007
Nagorno-Karabaj	Azerbaiyán	2.3	3.4 2006
	Armenia	2.7	3.0 2007
Osetia del S. / Abjasia	Georgia	4.1	9.2 2007
	Rusia	2.2	3.5 2007 (est.)
Transdniestria	Moldova	3.3	0.5 2007
Chipre	Grecia	3.8	3.3 2007
	Turquía	4.4	2.5 2007 (est.)
Darfur	Sudán	1.5	4.4 2006

Fuentes: Índice de Percepción de la Corrupción de TI:

www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi ; Base de Datos de Gastos Militares de SIPRI:
<http://milexdata.sipri.org/>.

Aumento del Gasto

Los conflictos congelados se caracterizan por la competitividad, la desconfianza y la militarización, que hacen de la carrera de armamentos la práctica habitual en cada lado del conflicto. Por ejemplo, el conflicto sobre el territorio disputado de Cachemira ha contribuido a llevar a la India a ser el segundo mayor importador de armas del mundo, a Paquistán a asignar la mayor parte del presupuesto del estado a la defensa, y a ambos países a desarrollar arsenales nucleares. Las disputas territoriales con respecto a Abjasia y Osetia del Sur (ambos apoyados por Rusia) han llevado a Georgia a aumentar su presupuesto de defensa de 42 millones de lari (20 millones de dólares USA) en 2003 a 1,4 mil millones de lari (830 millones de dólares USA) en 2007, dándole una de las mayores cuotas del presupuesto estatal asignado a la defensa en el mundo (9,2% del PIB en 2007 según SIPRI).¹ Mientras que esto ha sido presentado a la comunidad internacional como necesario para la ejecución de las reformas relacionadas con la integración en la OTAN, al público georgiano los funcionarios le han alegado a menudo la existencia de conflictos congelados como argumento para un alto presupuesto militar. Los otros dos países surcaucásicos Armenia y Azerbaiyán, enfrentados a la disputa territorial no resuelta de Nagorno-Karabaj, han prestado también especial atención a la preparación militar y aumentado significativamente el gasto en defensa. El Cuadro 13.1 muestra que casi todos los países mencionados anteriormente con conflictos congelados gastan una significativamente mayor proporción del PIB en defensa que el promedio mundial (de 2.2% PIB).

¹ Base de Datos de Gastos Militares SIPRI: <http://milexdata.sipri.org/>.

Este aumento del gasto aumenta sustancialmente la posibilidad de corrupción, particularmente donde los temores de un conflicto renovado eclipsan la cuestión de la transparencia. También puede tender a cambiar los patrones de la corrupción, de un nivel bajo, impulsado por la necesidad de corrupción, a corrupción de alto nivel, impulsado por la codicia.

Reducción de la Transparencia

Además de llevar al aumento de los presupuestos, la situación militarizada alrededor de los conflictos congelados tiende a reducir la transparencia en las instituciones de la defensa, justificadas en base a la amenaza a su seguridad que afronta el país desde las regiones secesionistas. Innumerables gastos, de las operaciones de combate a la construcción y adquisición, pueden estar cerrados al escrutinio por razones de seguridad nacional. Por ejemplo, el antiguo ministro de defensa georgiano Irakli Okruashvili afirmó orgullosamente que él “clausuró el Ministerio de Defensa” porque muchos funcionarios “no trabajan para su país, sino para otro estado” en un período en el que “dos ejércitos incontrolados” están estacionados en territorio georgiano.² Una clasificación excesiva, bajo el pretexto de “enemigos detrás de la línea de alto el fuego” también reduce la efectividad de la supervisión externa, como comisiones parlamentarias y cámaras de cuentas, así como obstaculiza el control público de las instituciones de la sociedad civil. El clima y las regulaciones políticas en los países con disputas territoriales o conflictos congelados pueden también ayudar a corromper las élites que controlan los medios y otros recursos de información con el pretexto de prevenir sabotajes ideológicos del enemigo y guerras de información.

Vacío Legal

La transparencia y la fiscalización son destruidas por la existencia de enclaves secesionistas, que son agujeros negros en el sistema internacional, sin el reconocimiento internacional y sin estar obligados por el derecho internacional. Frecuentemente, las partes secesionistas en un conflicto congelado son capaces de establecer (normalmente en una fase “caliente” del conflicto) y mantener (en la fase “congelada”) territorios independientes de facto, a menudo con apoyo financiero e información militar de un gran patrón regional. Sin relaciones formales, pero con necesidad, sin embargo, de reuniones, debates, negociaciones e incluso firmas de acuerdos, la única salida para sus relaciones transfronterizas es a través de contactos no oficiales. Estos son menos transparentes y por lo tanto es más probable que sean de naturaleza delictiva o corrupta. Asimismo, las entidades secesionistas existen en un vacío legal, en tanto que no están obligadas por el derecho interno del estado del que forman parte nominalmente, ni por la ley del estado patrocinador. No debería sorprender, por lo tanto, que las actividades corruptas o criminales sean con frecuencia las principales fuentes de ingresos de dichas entidades.

² Entrevista con el periódico Rezonansi, 11/07/05.

Fuerzas Irregulares

Este vacío legal se complica con la proliferación de fuerzas irregulares, incluyendo los separatistas y los paramilitares. Las fuerzas separatistas no son reconocidas internacionalmente y por tanto sólo pueden armarse mediante adquisiciones militares ilegales. El contrabando de armamento, tanto ligero como pesado, se realiza a través de acuerdos corruptos con funcionarios civiles y militares de ambos lados del conflicto, así como con terceras partes. Por ejemplo, durante la guerra en Chechenia, los militares rusos estuvieron implicados en negocios de armas ilegales con separatistas chechenos, así como en el desfalco de la parte del león de lucrativas inversiones militares, durante la reconstrucción tras el conflicto. Al mismo tiempo, Rusia estaba suministrando ilegalmente tanques, transportes blindados de personal, armas pesadas, helicópteros militares y armas ligeras a los separatistas abjasios y osetios, ofreciendo también entrenamiento militar a sus fuerzas armadas.

Los destacamentos paramilitares, que a menudo consisten en «voluntarios» irregulares, son generalmente los más dados al saqueo y a la corrupción, ya que son menos disciplinadas y organizadas que las fuerzas militares regulares. Además la debilidad de las estructuras para la aplicación de la ley, combinada con una cultura de violencia, codicia y odio crea un terreno fértil para una amplia corrupción y criminalidad. Así, los actores corruptos pueden incluir funcionarios del gobierno y de las fuerzas armadas, empresas de defensa, oficiales y soldados del ejército, guerrillas, contrabandistas profesionales, e incluso civiles. Llevan a cabo una amplia variedad de actividades ilegales: tráfico de armas, tráfico humano, contrabando de drogas y extorsión de dinero y de otros objetos de valor de la población. Esto último puede ser particularmente corrosivo ya que conduce a la criminalización de la seguridad.

Impacto de los Conflictos Congelados sobre las Formas de Corrupción

En términos generales, la corrupción se puede dividir en tres clases: corrupción por necesidad o “corruptela”; corrupción impulsada por la avaricia o “de élite”; y corrupción “piramidal,” que conecta a altos funcionarios del gobierno y militares con militares de bajo y medio nivel.³ Los conflictos congelados tienen un impacto en las tres clases, creando un nexo entre la corrupción de alto y bajo nivel, junto con el crimen organizado y el contrabando. Con frecuencia, estas redes funcionan fluidamente a través de los distintos lados de la zona de conflicto, teniendo poco en cuenta las lealtades.

Las corruptelas involucran a soldados de bajo y medio nivel que no pueden satisfacer sus necesidades sociales básicas con sus bajos salarios y prestaciones sociales. En condiciones normales, este nivel de corrupción puede parecer comparativamente modesto, aún cuando puede implicar a un gran número de militares involucrados en el hurto y desvío de fondos. Sin embargo, en zonas de conflicto, la corruptela puede llegar a ser

³ Mats R. Berdal y David M. Malone, eds., *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars* (London: Lynne Rienner, 2000).

brutal. Los militares conocen el sabor de la sangre, con experiencia personal de combate e incluso de crímenes militares. En situaciones de posguerra o congeladas, los soldados a menudo se sienten con derecho, en virtud de su participación en el combate, a una vida mejor; pero no ven otro modo de conseguir sus objetivos que el crimen. En este entorno brutal, llega a ser psicológicamente fácil para los militares aterrorizar a la población local a través de extorsión, asesinatos, secuestros, tomas de rehenes e incluso tortura.

En la *corrupción de élite* participan generalmente militares de alto rango y funcionarios del gobierno, así como empresas privadas y agentes intermediarios. El vehículo habitual es la compra y el comercio de armas, tanto a nivel nacional como internacional. Sobornos directos, honorarios de consultoría, y sobrepagos a subcontratistas por productos de baja calidad son esquemas comunes de la adquisición. La construcción es otra área de alto riesgo de corrupción, especialmente en la construcción y restauración, en periodos de posguerra, de bienes e infraestructura militar destruida. Dado su control sobre las finanzas, las fuerzas armadas, y los recursos para la aplicación de la ley, los funcionarios de alto rango generalmente no necesitan depender de grupos del crimen organizado. Puede haber, no obstante, una mezcla simbiótica del estado y de las estructuras criminales, particularmente en enclaves separatistas y en sus proximidades. Puesto que la corrupción de élite es menos visible para el gran público que las corruptelas, no afecta directamente a los intereses de los ciudadanos y puede escapar a la noticia política (a menos que se utilice para fines políticos). En último término, sin embargo, puede tener las más graves repercusiones negativas en la seguridad nacional de un país.

La *corrupción piramidal* conecta a funcionarios y militares de alto rango de un gobierno con militares de nivel medio-bajo, dando por resultado la redistribución de ingresos ilegales y un flujo de dinero de abajo hacia arriba. Frecuentemente incluye un nexo directo de funcionarios y militares corruptos con grupos del crimen organizado y traficantes de armas profesionales, y es típico en estados autoritarios, estados postsoviéticos y enclaves separatistas. En algunos casos, las organizaciones criminales profesionales se adueñan del estado, o incluso implementan una forma de "totalitarismo criminal." El nexo entre funcionarios corruptos y delincuentes se puede extender a una criminalización extrema de las estructuras de defensa, hasta el punto que resulta difícil definir la línea entre "meros" militares corruptos y delincuentes profesionales. Las estructuras militares y paramilitares (a veces pertenecientes a misiones de paz) pueden participar en redes criminales de contrabando de armas, drogas, cigarrillos, vehículos robados y personas bajo el paraguas de funcionarios corruptos del gobierno, de modo que congelar el conflicto se convierte en una fuente rentable de ingresos para todas las partes en conflicto. Dirigida de arriba y desde abajo, la corrupción se convierte en sistémica y penetra en todos los niveles de las estructuras militares, paramilitares y civiles. También con frecuencia penetra en la sociedad civil, especialmente en comunidades de IPD (personas desplazadas en el interior) y de refugiados. La corrupción impulsada por el conflicto se convierte en parte integral de la vida pública, desarrollando de este modo electorados que pueden oponerse a la resolución del conflicto.

La *corrupción en las fuerzas de mantenimiento de la paz* es también, por desgracia, no infrecuente en las zonas de conflicto. Las fuerzas de mantenimiento de la paz pueden representar a una organización internacional (como la ONU o la OTAN), a un país independiente, o incluso a fuerzas incluso separatistas, con diferentes niveles de disciplina, responsabilidad, remuneración y control externo sobre sus actividades. Sus contactos regulares con guerrilleros locales, señores de la guerra, militares, cuerpos policiales, representantes gubernamentales, y la población de ambos lados del conflicto, les exponen a redes criminales y corruptas. Su posición de autoridad y de libertad de movimientos puede hacer de ellos un activo valioso, digno de soborno.

Actuaciones Anticorrupción

La lucha contra la corrupción relacionada con la defensa en países con disputas territoriales no resueltas, o conflictos congelados, requiere un enfoque multidimensional que va más allá de la reforma de las fuerzas armadas y de las estructuras de aplicación de la ley. En general, los esfuerzos en la lucha contra la corrupción no son eficaces si los métodos principales son las detenciones y los arrestos; si los sistemas permanecen sin cambios, una generación de funcionarios públicos corruptos simplemente reemplazará a otra. Los esfuerzos eficientes y sostenibles son posibles sólo mediante la implementación de reformas bien elaboradas e integrales contra la corrupción.

Cuadro 13.2. Elementos Principales en la Reforma Anticorrupción

La Reforma Anticorrupción incluye los siguientes elementos principales:

- Creación de sistemas eficaces de toma de decisiones que permitan a los líderes políticos y militares reformistas adoptar y controlar la aplicación de una estrategia de lucha contra la corrupción;
- Optimización del personal, incluyendo pruebas profesionales para extirpar a los militares incompetentes (o corruptos) y la contratación de nuevo personal militar con salarios suficientes y un alto nivel de disciplina;
- Suficiente financiación y control para apoyo logístico, incluyendo la construcción y reparación de instalaciones militares, equipamiento moderno, municiones y desarrollo de infraestructura;
- Reforma institucional para optimizar las competencias de las instituciones de defensa, sus relaciones internas y sus relaciones con las instituciones civiles y las organizaciones internacionales;
- Reforma legislativa, e
- Inclusión de los principales organismos internacionales (la OTAN, la OCDE, el DCAF, Transparencia internacional, etc.) y de los países democráticos para ayudar a facilitar la reforma en el sector de la defensa, así como la resolución de conflictos, mediante apoyo de formación, logístico y financiero.

Es importante para el Gobierno que aplica las reformas contra la corrupción disponer de suficientes niveles de legitimidad, y los funcionarios de defensa y los militares necesitan suficiente poder y libertad para tomar decisiones responsables, por ejemplo, sobre adquisiciones militares. Ello se debe combinar, no obstante, con procedimientos de fiscalización, incluyendo auditorías y normas para la información sobre delitos contables y financieros, bien elaborados. Estos deben cubrir tanto la parte abierta del presupuesto de defensa como la secreta, que debe mantenerse lo mínima posible.

La transparencia en la toma de decisiones y de recursos también es importante, en primer lugar dentro del gobierno, donde deben crearse los mecanismos adecuados para revisar las decisiones relacionadas con secretos de seguridad nacional. La transparencia para un público más amplio a través de organizaciones de la sociedad civil también es importante, ya que las ONG y los medios de comunicación libres juegan un papel vital en la concienciación del público, y en el cambio de las actitudes públicas sobre la corrupción relacionada con la defensa. La creación de consejos de supervisión pública y de una única base de datos que contenga todo tipo de información pública sobre las actividades del Ministerio de Defensa son dos medidas prácticas que han demostrado ser útiles. Por supuesto, estas medidas dependen de la fortaleza de las instituciones democráticas en la sociedad, y del funcionamiento de las relaciones cívico-militares. Esto es especialmente difícil en zonas de conflicto donde las ONG, los medios de comunicación libres y las instituciones de derechos humanos operan con dificultad.

Otra herramienta para la fiscalización es los grupos de investigación parlamentaria, que pueden abordar la amenaza de la corrupción en el sistema de defensa. Estos grupos pueden incluir representantes de la sociedad civil, y deben contar con el mandato para supervisar y controlar la implementación de las medidas de lucha contra la corrupción en el sector de la defensa. Los grupos parlamentarios pueden también desarrollar legislación para la lucha contra la corrupción, por ejemplo una regulación de las ofertas, incorporando medidas de seguridad contra sobornos, y mejorando el control de calidad.⁴

También se puede emprender una serie de acciones para abordar específicamente los riesgos de corrupción asociados a conflictos congelados. Lo primero es imponer una disciplina eliminando los paramilitares no estatales o las formaciones de “voluntarios” armados. El desarme y la desmovilización de estos grupos ayudan al estado a establecer el monopolio del uso de la fuerza, y son un primer paso para cualquier gobierno con la voluntad política de estabilizar la situación de post conflicto y luchar contra la corrupción.⁵ Además se puede trabajar para aumentar el buen orden, la disciplina y la profesionalidad de las fuerzas del estado, para incluir unas medidas que garanticen unas condiciones sociales y unos salarios suficientes.

⁴ Transparencia Internacional Georgia, *Anti-Corruption Policy: Recommendations by Civil Society Representatives and Experts* (30 Marzo 2009), www.transparency.ge/files/215_490_158736_Recomendaciones_de_Política_Anticorrupción_por_la_Sociedad_Civil_ENG.pdf.

⁵ Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas (DCAF), *Security Sector Reform in Post-Conflict Peacebuilding* (Mayo 2009), <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=100048&nav1=5>.

En segundo lugar, dado que es la situación de conflicto inestable (o amenaza de un conflicto) la que lleva a riesgos de corrupción relacionada con los conflictos congelados, es importante finalizar la lucha y establecer un mínimo de seguridad. Esto permitirá una transferencia de energía política de las cuestiones operativas, como el entrenamiento y los programas de equipamiento, a la mejora de la gobernanza. Cuanta más seguridad se pueda mantener, más serán las posibilidades de comunicación transfronteriza y la cooperación, menos serán los grupos paramilitares importantes para la situación de seguridad, y menos las autoridades políticas dispuestas a emplearlos por razones políticas.

En tercer lugar, es importante que las medidas de lucha contra la corrupción tengan apoyo público. Esto requiere, antes que nada, esfuerzos para poner a la opinión pública en contra de la corrupción. Un apoyo de la información sistemático y sostenido, programas anticorrupción de radio y TV, y publicaciones en medios impresos pueden ayudar a que el público entienda mejor las consecuencias negativas de la corrupción sobre la capacidad real de combate y una mayor seguridad nacional. Este puede ser un importante factor para cambiar la percepción pública, aún cuando la cultura del regalo y de la tolerancia haya dominado anteriormente la sociedad.

El Ejemplo de Georgia

Inmediatamente después de la independencia, en 1992 y 1993, Georgia hizo frente a conflictos armados en Osetia del sur y Abjasia, que acabaron con la creación de enclaves separatistas bajo protección rusa. Durante y justo después de estos conflictos armados, las estructuras militares georgianas parecían destacamentos patrióticocriminales, mal disciplinados, equipados y entrenados, y “autofinanciados” mediante el soborno, la malversación, la extorsión y el saqueo. En 1994 y 1995 el gobierno desarmó, despidió y eliminó la mayoría de estos destacamentos empleando las recién creadas fuerzas armadas y las estructuras para la imposición de la ley. Pero no había voluntad política para luchar contra la corrupción, y el gobierno lo hizo sólo retóricamente. En 2002, una encuesta realizada por el Centro Internacional de Georgia de Estudio de la Opinión (GORBI) indicó que el 92 por ciento de los encuestados creía que la corrupción era generalizada entre los funcionarios públicos.⁶

La consecuencia lógica de esta situación fue la “Revolución rosa,” en noviembre de 2003, contra la corrupción. Después de la revolución, el nuevo gobierno se embarcó inmediatamente en reformas para combatir los niveles anteriormente endémicos de corrupción en las instituciones del estado. Algunas de las razones para esto fueron el fortalecer el estado georgiano de modo que fuera capaz de defenderse contra la amenaza que representaba los conflictos congelados, así como la construcción de un estado georgiano en el que Abjasia y Osetia desearan vivir. Así, a principios de 2004, se implementaron reformas serias en la lucha contra la corrupción en el sector de la defensa.

⁶ Georgian Opinion Research Business International (GORBI), *Corruption Survey in Georgia – Second Wave* (2002), www.gorbi.com/store/en/20030307_055847.ppt.

La *política de personal* fue un área clave del esfuerzo. Los generales y funcionarios superiores que carecían de competencias profesionales o se resistían a las reformas fueron despedidos, y se contrató una generación más joven de militares (parte de ellas formada en Occidente). Los alicientes para las corruptelas fueron cambiando mediante la combinación del aumento de los salarios y de una imposición estricta de las reglas. Por ejemplo, en 2004, cuando el sueldo de un cabo ascendía a 107 GEL al mes (alrededor de 50 dólares al cambio actual), los oficiales complementaban sus salarios frecuentemente con pagos por los sobornos (a menudo a cambio de liberar a los reclutas de sus deberes) o mediante una malversación de bajo nivel de los fondos del estado para comida o ropa. Desde el 2008, un cabo cobraba 925 GEL (aproximadamente 560 dólares) al mes, un aumento del 864 %. La corruptela, por tanto, no resulta necesaria ni atractiva.

Programación. Una medida apoyada desde el exterior para aumentar la transparencia del gobierno de Georgia fue la adopción de un PPBS/FMS (Sistema de Planeamiento de Programación y Presupuesto/ Sistema de Gestión Financiera). Esta innovación, presentada en 2006, mantiene durante varios años el planeamiento y la transparencia del *establishment* del gobierno y de la defensa en la asignación de recursos a los distintos objetivos. El sistema también aclara y divide las áreas de responsabilidad entre el personal civil y militar, y teóricamente libera de objetivos políticos a la parte operativa militar dentro del trabajo de las fuerzas armadas. Sin embargo, hay pocas señales de tal claridad entre las instituciones o dentro del Ministerio de Defensa. La evidencia anecdótica de periodistas, expertos y ONG indican que el nivel de apertura en el Ministerio de Defensa todavía depende en gran medida de la actitud del ministro.

Adquisición. Aunque los contratos por un valor determinado se adjudican mediante concurso, con frecuencia los contratos públicos de defensa no se realizaban conforme a la ley. Especialmente en los primeros años de la Presidencia de Saakashvili, los grandes proyectos se realizaron a menudo sobre la base de “negociaciones personales” (única fuente de adquisición). El caso más notable fue la construcción de las bases militares y el hospital de Gori y Senaki, que se contrató aunque la única fuente para la adquisición fue una empresa propiedad de Kibar Khalvashi, un aliado del Ministro de Defensa Okruashvili. Este caso terminó más tarde en acusaciones al gobierno de malversación de fondos. Además, los gastos de defensa excesivos y no fiscalizables se justificaron como conflictos internos, con el traslado del principal hospital militar de Georgia desde Tiflis a Gori, y la ubicación de la base en la carretera principal hacia Osetia del Sur, como ejemplos. Estos casos parecen haber tenido lugar, no obstante, en el contexto de un cambio general desde 2004, lejos de una única fuente de adquisición y mediante concurso.

Reestructuración de la defensa y de la capacidad del estado. Estos cambios fueron parte de la reestructuración general de la defensa al completo, respaldada por una financiación del presupuesto del estado aumentada drásticamente, y apoyada por la OTAN, los Estados Unidos, el Reino Unido, Francia, Alemania, Turquía y otros países. Del 2003 al 2008 el presupuesto de defensa aumentó de 30 millones GEL (Laries georgianas) a aproximadamente 2 mil millones GEL. Además de a mejores salarios para los militares, la financiación de destinó a la reparación de equipos militares y cuarteles, nuevas adquisi-

ciones y formación. Se reorganizó el Ministerio de defensa y se nombró un ministro de defensa civil.

La reestructuración de la defensa fue parte de un esfuerzo más amplio para aumentar la capacidad del estado. Un elemento importante fue el desarme de los movimientos de guerrilla armada criminal en Georgia Occidental, y unas medidas severas contra el *kanonieri kurdi*⁷ (jefes criminales georgianos). Como resultado, las instituciones de seguridad georgianas están en posesión ahora del monopolio del uso de la fuerza, y las organizaciones paramilitares y clandestinas ya no ejercen la influencia corruptora que alguna vez ejercieron.

Impacto positivo. Estas reformas han tenido un éxito tangible al reducir masivamente la corrupción, particularmente la de bajo nivel que afecta al gran público. Se han destruido muchas redes corruptas en el sector de la defensa y otras estructuras de seguridad y de aplicación de la ley, y la percepción pública ha mejorado notablemente. El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional muestra en Georgia un significativo progreso en la implementación de su estrategia anticorrupción (ver Cuadro 13.3).

También ha habido una enorme mejora en la profesionalización militar: antes de la adopción del IPAP OTAN (Plan de Acción Individual de la Asociación) de Georgia en 2004, las fuerzas armadas de Georgia apenas funcionaban como una organización; hoy son un ejército más moderno, disciplinado, bien remunerado, capacitado y mejor equipado, que está próximo a los estándares de la OTAN y libre de corruptelas. Esto quedó demostrado durante la guerra entre Rusia y Georgia en agosto de 2008, donde el ejército georgiano entrenado por la OTAN, en el que los grupos paramilitares y los grupos “voluntarios” armados habían sido eliminados hacía mucho tiempo, mostró más disciplina que el ruso y sus aliados separatistas, cuyos periodistas grabaron en vídeo repetidos casos de soborno, extorsión y saqueo.

Dilema de una mayor capacidad. La conclusión es que las instituciones del estado de Georgia, incluyendo las fuerzas armadas, poseen ahora la autoridad y la fuerza para implementar y hacer cumplir las medidas de la lucha contra la corrupción. Sin embargo, es precisamente esta mayor capacidad del estado la que ha contribuido a crear una situación en la que el acceso a la información se ha hecho mucho más difícil, y las instituciones que pretenden fiscalizar el Ministerio de defensa se han debilitado. Así, mientras que ha habido muy pocos casos probados de corrupción en las fuerzas armadas georgianas desde 2004, hay una percepción de que la reducción en corruptelas ha ido acompañada del aumento de oportunidades para la corrupción de alto nivel. Como dijo un experto militar georgiano: “Si un cocinero de una unidad militar solía robar dos kilos de patatas, ya no puede hacerlo porque hay control, disciplina y... porque ahora tiene un sueldo de 1000 lari. Sin embargo, cuando el asunto concierne a concursos, construcción, compra de coches, compra de equipo militar y municiones, hay que tratar con tan grandes sumas de

⁷ Literalmente, “ladrones legales.”

Cuadro 13.3. Clasificación del Índice de Percepción de la Corrupción en Georgia (CPI), 2004-2008

Año	2004	2005	2006	2007	2008
Nivel CPI	133	130	99	79	67
	(de 145)	(de 158)	(de 163)	(de 179)	(de 180)

Fuentes: Índice de las Percepciones de la Corrupción de TI: www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.

dinero que alguien puede robar 42 millones [equivalente al presupuesto militar anual de 2003] de la noche a la mañana.”⁸

La transparencia ha sido la gran víctima de esta situación. Una encuesta de 2008 de periodistas, expertos y ONG locales, llevada a cabo por la Asociación para la Justicia y la Libertad, demostró que sólo el 23% de los periodistas usó el departamento de relaciones públicas del Ministerio de Defensa como fuente de información; en cambio, prefirieron hablar con militares expertos y conocedores de las políticas de personal y de las maniobras entre bastidores. Más preocupante, el informe cita a periodistas que declaran que obtener información del gobierno es “prácticamente imposible.”⁹ El problema no acaba ahí: la mitad del presupuesto de defensa es “clasificado” y el desglose del presupuesto es bastante general. Hasta el 2006, el Ministerio de Defensa fue financiado en parte a través de un Fondo de Desarrollo del Ejército, secreto, sobre el que no se ofreció ninguna información. Aunque la abolición de este fondo fue un paso positivo, la transparencia presupuestaria no ha mejorado mucho desde entonces. El último desglose del presupuesto completo es de 2007, con grandes sumas clasificadas vagamente como “otros gastos.” Esta percepción se complementa con el muy publicitado informe de inteligencia de Estados Unidos sobre el estado del ejército georgiano, que indica que la selección de los cuadros depende de las “relaciones personales” y que la información es “jerárquica y estrechamente controlada.”¹⁰

Fiscalización parlamentaria y pública. Se ha creado un número de instituciones para mejorar la fiscalización parlamentaria y pública. Ello incluye al Consejo Civil de Defensa y Seguridad, una organización creada como un foro para el diálogo entre el Ministerio de Defensa y el sector de las ONG, que ahora se ha revitalizado tras haber sido marginado por Okruashvili durante su tiempo en el Ministerio. Aparte de la Cámara de Control y el parlamento (que es responsable de la aprobación del presupuesto), está también el parlamentario Grupo de Confianza de diputados, que tienen acceso a detalles clasificados considerados sensibles.

⁸ Entrevista personal con Irakli Sesiashvili, director de la Asociación “Justicia y Libertad,” 13 Enero 2009.

⁹ Irakli Sesiashvili, *The Transparency of the Ministry of Defense: The Problems and Prospects* (26 Abril 07), www.ajl.ge/pages.php?lang_id=eng&cat_id=1&news_id=3.

¹⁰ *New York Times*, 18 Diciembre 2008.

Sin embargo, prominentes expertos militares georgianos creen que ninguno de estos mecanismos funciona en la práctica. En una encuesta de 2007, el 80% de los expertos y periodistas dijo que el control parlamentario era “insuficiente.” Por ejemplo, se supone que el parlamentario Grupo de Confianza ha de incluir legalmente al menos un diputado de la minoría parlamentaria. En realidad, el candidato de la oposición a formar parte del Grupo de Confianza fue rechazado y no hubo ningún representante de la oposición en este grupo hasta que se formó el nuevo Parlamento en 2008. Actualmente hay dos representantes de la oposición en el grupo, pero uno de ellos se ha quejado de que no ha tenido lugar una sola reunión del Grupo de Confianza desde la formación del Parlamento en 2008,¹¹ un año en el que se llevaron a cabo grandes operaciones de combate contra Rusia. En el caso de la Cámara de Control, los informes no se publican actualmente en Internet, e incluso en comparación con el nivel básico de control que se ejercía antes de la Revolución de la Rosa, esta institución no ha sido activa en la divulgación de problemas. De hecho, Paata Zakareishvili, un experto en temas de defensa y conflictos, ha llamado a la Cámara de Control “un cuerpo que no tiene ninguna función en este país... Está totalmente paralizada.”¹² A veces, incluso a los funcionarios autorizados para supervisar se les niega el acceso a información, y al Defensor del Pueblo, que es responsable de supervisar la situación de los derechos humanos dentro de las fuerzas armadas de Georgia, se le ha impedido visitar centros de detención militar para controlar las condiciones.¹³

En resumen, hay una insatisfacción generalizada, incluso por parte de la OTAN y de otras organizaciones nacionales, con el modo en que trabajan las instituciones que “sobre el papel” se supone supervisan el Ministerio de Defensa. Algunos, como el experto militar georgiano Irakli Sesiashvili, explican que esto se debe a que el gobierno controla todos estos organismos, ya que actualmente posee una mayoría constitucional en el parlamento,¹⁴ y puede nombrar a quien desee para dirigir dichas instituciones. Irónicamente, antes de 2004, los gobiernos tuvieron que coexistir con un parlamento mucho menos dócil y con un gran número de medios opositores. La natural división de la élite georgiana y la debilidad del estado anterior a 2004 fomentaron también una especie de pluralismo, en el que los funcionarios eran relativamente independientes y con más posibilidades de cumplir su función normativa.

Todo lo anterior crea un fértil ambiente para que prospere la corrupción. Esta percepción tiene su base en los pocos casos de corrupción de alto nivel que han salido a la luz en los últimos años. El más importante fue, sin duda, el de las denuncias contra el antiguo ministro de defensa Irakli Okruashvili, quien fue detenido dos días después de haber acusado públicamente al presidente de asesinato y corrupción, en la TV, en vivo. La Cámara de Control afirmó tener pruebas de que Okruashvili había malversado 103 millones de lari

¹¹ Referirse a Gia Tortladze – Entrevista con Tea Akubardia, 15 Enero 2009.

¹² Entrevista con el autor, 13 Enero 2009.

¹³ Informe Anual del Ombudsman 2007

¹⁴ La mayoría de la oposición dimitió de sus cargos en protesta por lo que creyeron era una elección fraudulenta.

(60 millones de dólares), dinero malversado destinado a combustible y contratos de construcción, entre otros delitos. Sin embargo, el informe nunca fue publicado. En el otro caso significativo de corrupción, funcionarios clave del ministerio de defensa, estrechamente relacionados con miembros del gobierno opuestos a Okruashvili, fueron acusados de corrupción por Okruashvili mientras era ministro.¹⁵ No es de creer que estos dos casos, que sólo salieron a la luz debido a conflictos internos en el gobierno, muestren la magnitud del problema. Más bien, es probable que sólo fueran la punta del iceberg.

Lecciones Aprendidas

El caso georgiano proporciona una serie de lecciones útiles. La primera es el valor de determinadas acciones para contrarrestar los riesgos de corrupción asociados a los conflictos congelados. Ello incluye la disolución de formaciones paramilitares no estatales, el aumento de salarios y de la disciplina dentro de las fuerzas armadas, y el centrarse en el fomento de la confianza social en las fuerzas armadas.

La segunda es la importancia de la capacidad del estado en el trato de la corrupción. La debilidad del estado, causada en parte por la existencia de conflictos congelados, hizo que floreciera la corrupción en los 90, en Georgia. Desde 2004, sin embargo, el estado georgiano se ha fortalecido, lo que ha llevado a un declive de las corruptelas. No obstante, el aumento de la capacidad del estado también ha permitido una mayor protección de la información, lo que, sin contrapesos eficaces, ha dado como resultado una disminución del nivel de transparencia. El fracaso en poner en práctica mecanismos eficaces de control democrático para supervisar esta capacidad del estado fue un gran error.

La tercera es la imposible separación del sector de la defensa del resto del sistema político en lo que se refiere a la lucha contra la corrupción, y de la creación de unas fuerzas armadas fiscalizables democráticamente. La transparencia y el debate abierto constituyen el mejor mecanismo para luchar contra la corrupción, bien oculta, de alto nivel. Así, a los países con conflictos internos no se les puede permitir que sigan sus instintos naturales (o tradiciones culturales) de encerrar sus instituciones de defensa tras un muro de secreto, manteniendo los asuntos de defensa y de seguridad nacional fuera del debate público. Para que esto cambie, se deben dirigir los esfuerzos tanto a la revitalización del interés de la sociedad civil, y de los medios de comunicación, como a la apertura de las instituciones del estado al escrutinio público. El inevitable impacto negativo de la corrupción sobre la eficacia del combate puede ser una herramienta importante para la movilización del interés público.

La cuarta es la importancia de ir más allá de una reforma a nivel superficial. Georgia ha progresado mucho en armonizar el funcionamiento de sus estructuras de defensa con las de la OTAN, aumentando la fiscalización ideal (por ejemplo mediante la introducción

¹⁵ Fueron acusados de malversación de fondos destinados a la reconstrucción de un cuartel militar cerca de Tbilisi, pero más adelante se aclaró y se trasladó al Consejo de Seguridad Nacional para disgusto del Sr. Okruashvili, quien sostuvo que estos funcionarios eran culpables y que habían sido protegidos por quienes querían debilitarlo.

de PPBS), erradicando la corrupción de bajo nivel, y creando un grupo parlamentario para controlar las fuerzas armadas. Sin embargo, esta base institucional y legislativa reforzada no ha ido pareja con un nivel similar de voluntad política. De hecho, durante los últimos años, las únicas épocas de corrupción de alto nivel se han perseguido en un contexto de conflicto político con el gobierno.

Por último, una gran parte del progreso que se ha logrado en Georgia con respecto a la anticorrupción y al control democrático de las instituciones de la defensa, se ha debido a una rigurosa evaluación internacional y a la presión para que cumpliera los estándares pertinentes de la OTAN o europeos. Este tipo de relación honesta e intrusa se debe continuar tanto con respecto a Georgia como a otros países de la región.