

# **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>
<b>Capítulo 23</b>	<b>Haciendo Realidad los Cambios .....</b>	<b>309</b>
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.

# Haciendo Realidad los Cambios

No existen dos organizaciones de defensa que se enfrenten a los mismos problemas de integridad y corrupción. Al respecto, las iniciativas para el fomento de la integridad pueden requerir diferentes niveles y tipos de trabajo, desde ajustes menores en un determinado proceso, enfocado quizá al aumento de la transparencia y la integridad del procedimiento de adquisición, a trabajos integrales centrados en la mejora de la integridad de todos los procesos importantes de las empresas de defensa, y a cambiar las actitudes y los comportamientos normales de la gente de la organización.

Este capítulo se centra en el último caso. Ofrece al lector una idea de las estrategias y procesos que se han intentado en la gestión del cambio, con sus respectivos puntos fuertes y sus debilidades. También informa al lector sobre los probables inconvenientes, y sugiere cómo abordar los problemas de la creación e implementación de los programas de fomento de la integridad.

El diseño de dicho programa se basa en una sólida comprensión de la situación y de las tendencias actuales en la integridad de la defensa, y de los riesgos, compromisos, visión y estrategia de la defensa.

## Evaluación de la Situación Actual

A menudo, los líderes de la organización de defensa inician el cambio bajo la presión de las audiencias parlamentarias o de la opinión pública, relacionadas con un caso cofeto de comportamiento corrupto. Con demasiada frecuencia quieren mostrar resultados rápidos, mientras que el cambio iniciado tiene sólo un impacto temporal y da paso a escasos resultados positivos, si los hay.

Así pues, se recomienda encarecidamente evaluar el estado de la integridad antes de embarcarse en el diseño de un programa de fomento de integridad. Dicha evaluación debe llevar a:

- Identificación de las áreas y actividades de defensa que implican riesgos de corrupción;
- Comprensión de las razones para un comportamiento corrupto actual o potencial;
- Conocimiento de las percepciones y las actitudes de los militares, de otro personal del MdD y de la sociedad respecto al comportamiento corrupto; y
- Estimación de la disposición para aceptar medidas sobre la integridad y el cambio.

Además, una evaluación integral y bien estructurada de la integridad de la defensa, involucrando a todas las partes interesadas, contribuirá a:

- Comprensión de la causalidad e interdependencias entre las medidas de mejora de la integridad y las distintas prácticas;
- Previsión de los que podrían ser los probables aliados y adversarios de las medidas de fomento de la integridad; e
- Identificación de posibles agentes del cambio.

Estudios de fuentes internas y públicas, debates sobre el tema con personas de dentro y fuera del *establishment* de la defensa, cuestionarios y entrevistas se utilizan para evaluar la situación actual. El instrumento y el cuestionario de autoevaluación de la OTAN, uno de los primeros resultados de la iniciativa de fomento de la integridad de la OTAN, puede ser particularmente útil en esta evaluación inicial. El Cuadro 23.1 proporciona información inicial y referencias sobre este instrumento, disponible en el *establishment* de defensa de cualquier país, para la adopción de un programa de lucha contra la corrupción.

## Constitución de una Alianza Sólida

Entre los resultados más útiles de la evaluación de los riesgos de corrupción de defensa está la creación de un sentido de urgencia.<sup>1</sup> Las entrevistas y los estudios sobre el tema presentan frecuentemente historias y datos cualitativos convincentes que pueden inquietar a la gente, que de otro modo puede permanecer ajena al problema de la corrupción, o a su impacto más amplio y a largo plazo, sobre el trabajo y la ética organizativa.

También proporciona un contexto en el que garantizar el compromiso de la dirección al más alto nivel, tanto militar como civil, en toda la organización de defensa, y no sólo de los jefes de las unidades organizativas que se consideran más susceptibles de corrupción.

Es importante ya en esta etapa considerar quiénes actuarían como agentes del cambio, así como empezar a buscar el apoyo de representantes del parlamento y de la sociedad civil, en particular de *think tanks* de defensa, grupos activistas y medios de comunicación. También puede tomarse en consideración a representantes de los proveedores de tecnologías de defensa, productos y servicios, entre los posibles aliados en las iniciativas contra la corrupción en la defensa.

Cualquier intento de fomento de la integridad y de reducción de la corrupción en la defensa deberá basarse en una sólida alianza de la dirección política del Ministerio de Defensa, la jefatura de las fuerzas armadas, los parlamentarios y los representantes de alto nivel de la sociedad civil, apoyados por los principales proveedores de la defensa, y beneficiarse de un estricto control por parte de un medio crítico independiente.

---

<sup>1</sup> Éste y varios de los pasos que se verán a continuación están basados en *Leading Change*, de John P. Kotter (Boston: Harvard Business School Press, 1996).

### Cuadro 23.1. Instrumento OTAN de Autoevaluación

La colaboración entre países de la OTAN y Transparencia Internacional, liderada por Polonia, dio lugar a un *Proceso de Autoevaluación de la Integridad* para la defensa y la seguridad. Está disponible para cualquier país que desee usarlo, y ha sido implementado por varios países OTAN y asociados.

El Proceso de Autoevaluación de la Integridad proporciona a los países una plantilla para evaluar la solidez de sus propios sistemas de integridad. Se centra en las respuestas proporcionadas por el Ministerio de defensa y otros a un detallado cuestionario que luego es revisado por un equipo externo de inspección experto. El cuestionario aborda los principales pilares del sistema de integridad en el *establishment* de defensa y los riesgos de corrupción en cada uno de ellos. Contiene directrices sobre cómo completar el cuestionario y cómo iniciar procesos posteriores, incluyendo planes de reforma e implementación para el fomento de la integridad y la reducción de la corrupción. El equipo de expertos evalúa las respuestas y lleva a cabo una visita in situ para determinar los puntos fuertes y las debilidades del proceso, y hace un conjunto de recomendaciones y observaciones para su continuación. El proceso puede llevarse a cabo de forma puntual o como parte de un ciclo repetido.

El Proceso de Autoevaluación de la Integridad abarca los siguientes temas:

1. Implicación y control democrático;
2. Leyes y política nacionales de lucha contra la corrupción;
3. Política de lucha contra la corrupción en defensa y seguridad;
4. Comportamiento, política, formación y disciplina del personal;
5. Planeamiento y gestión del presupuesto;
6. Operaciones;
7. Adquisición;
8. Relaciones con empresas de defensa y otros proveedores;
9. Cuestiones específicas del país.

*Fuente:* Mark Pyman, *Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments: Ten Practical Reforms*, con prólogo de Lord George Robertson de Port Ellen (UK: Transparencia Internacional, abril de 2009); La descripción completa y el cuestionario están disponibles en: Transparencia Internacional, el "Proceso de Autoevaluación de la Integridad," <http://www.defenceagainstcorruption.org/tools-and-techniques/self-assessment-tool>.

## Desarrollo y Transmisión de una Visión de Futuro y una Estrategia

Los trabajos complejos como el fomento de la integridad y la reducción de la corrupción en defensa requieren personas con capacidad de visión de futuro, y que puedan enfocar el problema estratégicamente y transmitir eficazmente sus ideas y sus estrategias.

En primer lugar, la dirección de la organización de defensa necesita enmarcar adecuadamente el problema del fomento de la integridad, y el enfoque para reducir en una



buena medida las posibilidades de corrupción en defensa. Enmarcar el problema de un modo demasiado estricto no es probable que tenga un impacto sistémico y a largo plazo sobre la corrupción en defensa. Por otro lado, enmarcar el problema en términos demasiado generales, p. ej., como “la promoción de las instituciones democráticas y fiscalizables de la defensa,” conduciría a la pérdida de foco y podría no generar el apoyo necesario para una iniciativa de éxito. El capítulo dos de este compendio es un ejemplo de cómo se puede enmarcar fácilmente el problema y el enfoque para su resolución.

A continuación viene la formulación de una visión del futuro. La descripción de una imagen del futuro debe ser específica para cada país y *establishment* de defensa, y que sea relevante para la situación de la integridad y de la amenaza de corrupción. Algunos pueden desear ver a los funcionarios de defensa corruptos aterrizar en la cárcel, mientras que otros pueden pronosticar un *establishment* de defensa “libre de corrupción.” No existe ninguna receta generalmente válida de cómo formular una imagen de futuro, pero ha de ser constructiva y dibujar un futuro a la vez problemático y factible. El Cuadro 23.2 proporciona una guía sobre cómo crear una imagen de futuro.

Collins y Porras elaboran otro punto de vista sobre la definición de una visión. Conceptualmente, la ven con dos componentes principales: una *Filosofía Rectora* y una *Imagen Tangible*, donde la filosofía rectora se define como “un sistema de conjeturas, principios, valores y principios motivadores fundamentales” y proviene de creencias, valores y propósitos básicos de la organización, y la imagen es proporcionada por una brillante descripción de la misión de la organización.<sup>2</sup>

Una visión por sí sola no es suficiente para mover a la organización del presente al futuro que se desea. Esta transición del presente al futuro requiere una estrategia que sea adecuada a una cultura organizativa y factible. El Cuadro 23.3 presenta una perspectiva general de estrategias básicas de la gestión del cambio, y los factores que condicionan la elección de una u otra estrategia para el fomento de la integridad.

Tanto la visión como la estrategia para promover la integridad y reducir los riesgos de corrupción han de transmitirse claramente a todos los miembros de la organización de defensa. Dado que las alianzas fuertes de lucha contra la corrupción involucran a actores externos a la organización de la defensa, la imagen de futuro y el enfoque estratégico también deben comunicarse al más amplio sector de seguridad y defensa, así como a la sociedad.

Se ha destacado repetidamente la vital importancia de las comunicaciones en la gestión del cambio, desde que se formuló y desarrolló el tema. Claridad, continuidad y constancia de la comunicación son lo más eficaz para alcanzar el éxito. La comunicación también ha de ser recíproca, por ejemplo, los líderes y los agentes del cambio tienen que es-

---

<sup>2</sup> James C. Collins y Jerry I. Porras, “Organizational Vision and Visionary Organizations,” *California Management Review* 34:1 (Otoño 1991), 30–52.

## Cuadro 23.2. Definición de una Visión de Futuro

Bert Nanus define una visión de futuro como un “futuro realista, creíble, y atractivo para [una] organización.” Esta corta definición destaca las siguientes características claves de la descripción de una visión de futuro:

- *Realista*: Una visión debe basarse en una realidad que sea significativa para una organización.
- *Creíble*: Una visión debe ser creíble para ser relevante. ¿Para quién debe ser creíble una visión? Principalmente, para los miembros de la organización. Si los miembros de la organización no encuentran creíble la visión, no tendrá sentido ni servirá a un propósito útil. Uno de los propósitos de una imagen del futuro es motivar a los miembros de la organización para que se alcance un nivel de excelencia, y ofrecer un propósito y un sentido al trabajo de los empleados. Una visión que no sea creíble no conseguirá ninguno de estos fines.
- *Atractiva*: Si una visión va a inspirar y a motivar a los miembros de la organización, ha de ser atractiva. La gente debe querer formar parte de ese futuro que se prevé para la organización.
- *Futuro*: Una visión no está en el presente, está en el futuro. Una visión no está donde estás ahora; está donde tú quieres estar en el futuro.

Esa descripción de la imagen del futuro puede lograr una serie de cosas para la organización:

- *Suscita compromisos y motiva a la gente*. Una de las principales razones para tener una imagen de futuro para una organización es su efecto motivador. Cuando la gente puede ver que la organización está comprometida con una visión (y que implica más que simplemente tener la descripción de una visión) genera entusiasmo acerca del rumbo que la organización se propone seguir, y aumenta el compromiso de la gente de trabajar hacia el logro de esa visión.
- *Crea un sentido a las vidas de los miembros de la organización*. Una visión de futuro permite a la gente sentir que son parte de un todo más amplio, y en consecuencia da sentido a su trabajo. La visión correcta significará algo para cada miembro de la organización si puede ver que lo que hace contribuye a esa visión.
- *Establece un estándar de excelencia*. Una visión de futuro cumple una función muy importante en la creación de un estándar de excelencia. De hecho, una buena visión lo es todo sobre la excelencia. Una visión caracterizada por la falta de lucha por la excelencia no motivaría ni entusiasmaría a nadie acerca de esa organización. El estándar de excelencia también puede servir como un objetivo permanente y estimular los programas de fomento de la mejora, así como proporcionar una medida del valor de la organización.
- *Tiende puentes entre el presente y el futuro*. La visión correcta saca la organización del presente y la centra en el futuro. Es fácil quedar atrapada en la crisis del día y perder de vista a dónde se dirigía. Una buena visión te puede orientar hacia el futuro y proporcionarte un rumbo positivo.

*Fuentes*: Bert Nanus, *Visionary Leadership: Creating a Compelling Sense of Direction for Your Organization* (San Francisco: Jossey-Bass, 1992); “Strategic Vision,” in *Strategic Leadership and Decision Making* (Washington, DC: National Defense University Press, 1997).

cuchar tanto como hablar. La promoción y el patrocinio también son vitales en las comunicaciones.<sup>3</sup>

El papel del ministro de defensa como comunicador líder es una señal clara de compromiso personal y, en sí mismo, envía un fuerte mensaje a todos los miembros de la organización de defensa y a la sociedad, en particular cuando el ministro comunica regularmente sus propias prioridades y los logros en la mejora de la integridad en la defensa.

Para implementar la estrategia del fomento de integridad, los agentes del cambio pueden considerar un plan o un programa más o menos formal. La práctica a este respecto difiere en gran medida. Se ha intentado utilizar programas formales con objetivos marcados claramente, la creación de una organización especial con un mandato explícito, por ejemplo, los departamentos de lucha contra la corrupción en los Ministerios de Defensa de Polonia y Ucrania, y la asignación de los recursos necesarios. Si se trata de un enfoque eficaz o no, todavía está por verse.

### Cuadro 23.3. Estrategias Básicas de la Gestión del Cambio

Los profesionales experimentados en la gestión del cambio organizativo identifican cuatro estrategias básicas de la gestión del cambio, con sus razones subyacentes como sigue:

1. *Empírica-Racional*: Las personas son racionales y seguirán su propio interés, una vez se les revele. El cambio se basa en la transmisión de información y en la propuesta de incentivos.
2. *Normativa-Reeducativa*: Las personas son seres sociales y acatan los valores y normas culturales. El cambio se basa en redefinir y reinterpretar las normas y valores existentes, y en el desarrollo de compromisos con los nuevos.
3. *Fuerza-Coercitiva*: Las personas son básicamente obedientes, y normalmente harán lo que se les ha dicho o lo que se puede hacer. El cambio se basa en el ejercicio de la autoridad y en la imposición de sanciones.
4. *Ambiental-Adaptable*: Las personas se resisten al fracaso y al trastorno, pero se adaptan fácilmente a las nuevas circunstancias. El cambio se basa en la creación de una nueva organización y en el paso gradual de las personas de la antigua a la nueva.

No existe la mejor estrategia de cambio; quienes dirigen el cambio se sirven mejor de una combinación de estrategias. La selección de una o más de estas estrategias depende de una serie de factores, que incluyen:

- *El Alcance y la Escala*. Esto puede variar desde lo menor, por ejemplo, el ajuste de un proceso dentro de una unidad, a la transformación completa de toda la organización. Cuanto mayor sea el alcance y la escala, más probablemente se requerirá una amplia mezcla de estrategias, jugando un papel central la estrategia de Fuerza-Coercitiva.

<sup>3</sup> Gregory R. Guy and Karen V. Beaman, *Effecting Change in Business Enterprises: Current Trends in Change Management*, Research Report R-1371-05-RR (NY: The Conference Board, 2005).

- *El Grado de Resistencia.* Una resistencia fuerte defiende un emparejamiento de estrategias de Fuerza-Coercitiva y Ambiental-Adaptable. Una resistencia débil o coincidente defiende una combinación de estrategias Empírica-Racional y Normativa-Reeducativa.
- *La Población Objetivo.* Las grandes poblaciones defienden una mezcla de las cuatro estrategias, “algo para todas” por así decirlo.
- *Las Inversiones.* Las altas inversiones abogan por una mezcla de las cuatro estrategias. Cuando las inversiones son altas, nada puede dejarse al azar.
- *El Periodo de Tiempo.* Los plazos cortos abogan por una estrategia de Fuerza-Coercitiva. Los plazos largos defienden una mezcla de estrategias Empírica-Racional, Normativa-Reeducativa y Ambiental-Adaptable.
- *La Experiencia Disponible.* Tener una experiencia adecuada disponible en la gestión del cambio aboga por alguna mezcla de las estrategias descritas anteriormente. No tenerlo disponible defiende la confianza en la estrategia de Fuerza-Coercitiva.
- *La Dependencia.* Este es un clásico de doble filo. Si la organización depende de su gente, la capacidad de gestión para mandar o exigir es limitada. Por el contrario, si las personas dependen de la organización, su capacidad de oponerse o resistir es limitada. La dependencia mutua casi siempre es señal de la necesidad de un nivel de negociación.

En suma, la gente gestiona el cambio organizativo prácticamente del mismo modo que gestionaría cualquier otra cosa de naturaleza turbulenta, desordenada y caótica; realmente no lo gestiona, forcejea con el cambio. Es tanto una cuestión de capacidad de liderazgo como de capacidad de gestión.

*Fuentes:* Fred Nickols, *Change Management 101: A Primer* (Distance Consulting, 2007), [www.managementhelp.org/misc/reqs-for-successful-change.pdf](http://www.managementhelp.org/misc/reqs-for-successful-change.pdf); The strategies are adapted from: Warren G. Bennis, Kenneth D. Benne and Robert Chin, eds., *The Planning of Change*, 2nd Edition (Austin, TX: Holt, Rinehart and Winston, 1969).

Cualquiera que sea el nivel de formalización, estas y otras características de la gestión del programa, tales como un compromiso personal y de la organización, o la entrega regular de informes sobre los progresos con las medidas acordadas de los progresos y los resultados, son comunes a la mayoría de los trabajos del fomento de la integridad.

En el Cuadro 23.4 se presentan otras características de un proceso bien planificado y sistémico de un cambio de la organización.

Independientemente del enfoque particular, profesionales expertos en la gestión del cambio identifican las siguientes características comunes de iniciativas para la misma que han tenido éxito:

- Atención a la eliminación de obstáculos para el cambio;
- Muestra temprana del éxito;
- Basarse en los éxitos iniciales para acelerar el cambio; e

- Incorporación de nuevas prácticas en la cultura organizativa.<sup>4</sup>

### **Cuadro 23.4. Ejemplo de un Proceso de Cambio Planificado y Sistémico**

Un proceso de desarrollo organizativo programado, sistémico (y sistemático) típico, sigue frecuentemente un enfoque global como se describe a continuación. Hay muchas variaciones, por ejemplo, combinando varias fases o dividiendo algunas en más fases. En este ejemplo se asume (y éste es normalmente el caso) que los dirigentes de la organización encomiendan la gestión del proceso de cambio a un agente (tanto interno como externo a la organización) para gestionar el proceso.

#### *Fase 1: Clarificando Expectativas y Roles para el Proceso de Cambio*

Esta fase es llamada en ocasiones la fase “Contratante” o de “Entrada”. Es en esta fase donde suele comenzar la relación entre usted (el agente inicial del cambio) y su cliente, si es usted un consultor externo o interno. Los expertos afirman que esta fase es una de las más (si no la más) importantes etapas en el proceso de cambio organizativo. Las actividades durante esta etapa constituyen la base para el éxito del cambio organizativo. La calidad del desarrollo de esta fase es generalmente un fuerte indicador de cómo irá la iniciativa. Esta fase proporciona respuestas a un número de cuestiones, incluyendo las siguientes:

- ¿Quién es el cliente actual?
- ¿Cómo se define el “éxito”?
- ¿Cuál es la preparación del cliente para el cambio?

#### *Fase 2: Hallazgo Colectivo para la Identificación de Prioridades para el Cambio*

Cuanto más colaborador sea el agente del cambio en su trabajo con miembros de la organización del cliente, más probable será que el trabajo de cambio tenga éxito. El agente del cambio y el cliente trabajan juntos durante esta fase para conocer más sobre la prioridad global de los esfuerzos de cambio, y sobre cómo se puede abordar eficazmente. Podría ser, o un problema importante en la organización, o una visión interesante de lograr. Juntos, recopilarán información, la analizarán para identificar los hallazgos y las conclusiones, y después harán recomendaciones como consecuencia de esa información. A veces el trabajo de recopilación de datos es muy rápido, por ejemplo, facilitando una gran reunión de planeamiento. Otras veces, el trabajo es más amplio, por ejemplo, evaluando una organización completa y desarrollando un plan completo para el cambio, realizando entrevistas, etc.

A veces la gente minimiza su importancia o salta completamente esta fase crítica de hallazgos, y comienza la gestión del cambio mediante la articulación de una visión de futuro ambiciosa y completa del cambio. Muchos argumentarían que no es ético iniciar un proyecto de cambio organizativo sin examinar completamente (o sin descubrir) la situación actual de la organización del cliente. Centrar la mayor parte de los trabajos de cambio en el logro de una visión sólida, sin al menos algún hallazgo minucioso, puede ser perjudicial, y usted puede acabar tratando los síntomas de los problemas actuales, en lugar de las causas. Además, el proyecto podría terminar impulsando una visión fascinante que, aunque inicialmente inspiradora y motivadora para muchos, podría ser completamente impracticable de lograr, especialmente si la organización tiene ya muchos temas actuales e importantes que abordar.

<sup>4</sup> Kotter, *Leading Change*.

Esta fase implica también:

- Cración de un equipo de proyecto;
- Planeamiento y recopilación conjunta de datos;
- Análisis conjunto de resultados de la investigación;
- Generación conjunta de los hallazgos y las conclusiones;
- Intercambio conjunto de resultados y recomendaciones en la organización del cliente.

#### *Fase 3: Planeamiento Conjunto de Actividades de Desarrollo Organizativo para Abordar las Prioridades*

Esta fase se centra en clarificar aún más las recomendaciones sobre cómo tratar las cuestiones prioritarias, además de desarrollar varios planes de acción. Los diferentes planes son a veces integrados en un plan global de gestión del cambio. Así, las primeras actividades en esta fase se superponen frecuentemente y son una continuación de las actividades próximas al final de la fase de hallazgos anterior. Los planes de acción juntos ahora pueden proporcionar una visión clara y realista para el cambio. Ofrecen una “hoja de ruta” para la gestión de la transición del estado actual al deseado estado futuro.

Esta fase implica también:

- Selección de actividades de desarrollo organizativo para abordar los resultados de los hallazgos;
- Desarrollo conjunto de los planes de acción;
- Desarrollo conjunto de los planes de evaluación;
- Desarrollo conjunto de los planes de aprendizaje.

#### *Fase 4: Gestión del Cambio y Evaluación Conjunta*

Durante esta fase, se pone énfasis en mantener y evaluar el trabajo de cambio, incluyendo el prestar atención a la resistencia que surge de los miembros de la organización, y a veces también del agente del cambio. Esta fase implica:

- Información continua del cliente de los planes de acción;
- Implementación de planes de acción del cliente;
- El cliente y el agente del cambio mantienen el ímpetu durante el cambio;
- Evaluación conjunta de las actividades del proyecto y de los resultados esperados.

*Fuente:* Carter McNamara, “Organizational Change and Development,” *Free Management Library*, [www.managementhelp.org/org\\_chng/org\\_chng.htm#anchor556912](http://www.managementhelp.org/org_chng/org_chng.htm#anchor556912).

## **Eliminación de Obstáculos para el Cambio**

Casi nunca hay una resistencia declarada a las iniciativas de fomento de la integridad. En ocasiones, hay una oposición más sutil, así como obstáculos de diversa naturaleza. Se

recomienda a los agentes del cambio que eliminen tales obstáculos para el cambio, con especial atención a los siguientes:<sup>5</sup>

1. Autoomplacencia motivada por la prepotencia;
2. Inmovilización autoprotectora motivada por el miedo;
3. Resistencia motivada por el enfado; y
4. Indecisión motivada por el pesimismo.

Una estrategia de una buena comunicación, con la implicación de los más altos dirigentes de defensa, es una poderosa herramienta para reducir los obstáculos al cambio. Se pueden aplicar unos enfoques más específicos para tratar con grupos objetivo concretos.

La concesión de facultades a los miembros de la organización es otro instrumento para eludir o eliminar obstáculos. Abarca toda una serie de técnicas, desde animar a la gente a que informe sobre conflictos de intereses y de otros riesgos de corrupción, pasando por la delegación de responsabilidades y de recursos para alcanzar unos objetivos concretos de integridad, a encargar a miembros de la organización que funcionen como líderes de equipos, con la tarea de supervisar los procesos y las prácticas en áreas con riesgo importante de corrupción, p. ej. la adquisición en la defensa, offsets, etc.

La asignación de facultades puede ser particularmente efectiva cuando la jefatura del *establishment* de defensa reconoce sin ambages los logros de los individuos y de los equipos, y muestra un compromiso continuo con el fomento de la integridad.

Y por último, no es necesario eliminar todas las barreras como condición para emprender la acción. Los líderes y agentes del cambio pueden elegir eliminar algunas de las posibles barreras, reducir el impacto de otras, e incluso ignorar algunos obstáculos con el convencimiento de que las razones positivas para el cambio son más importantes que los posibles obstáculos.

## Presentación de los Logros Rápidos

De particular importancia es crear un impulso de cambio y convencer a los escépticos de la seriedad de la intención y de la factibilidad de la estrategia de fomento de integridad. Así pues, los agentes del cambio están bajo presión para comenzar a implementar la estrategia o el programa para el fomento de integridad tan pronto como se ha anunciado y se espera que demuestre que está funcionando.

Profesionales expertos ofrecen asesoramiento a agentes del cambio y también a los líderes del *establishment* de defensa, para que no se impliquen en comportamientos destructivos, como el centrarse excesivamente en los detalles, reaccionar negativamente a las críticas, sacar conclusiones apresuradas, o controlar de forma excesiva a los empleados, ya que tales comportamientos socavan sus posibilidades de éxito.

---

<sup>5</sup> Jeanne Dininni, "Guide to Management Theory of John Kotter," *Work.com How-to Guides to Your Business* (2009).

Los “logros rápidos” no están relacionados necesariamente con grandes cambios en el modo en que funciona la organización. Pueden no tener tampoco un gran impacto sobre los riesgos de corrupción en términos cuantitativos. Lo realmente importante es demostrar compromiso en la práctica, para mostrar determinación frente a la resistencia, y demostrar la viabilidad de la estrategia de lucha contra la corrupción que se basa en el fomento de la integridad, aumento de la transparencia y mejora de la fiscalización.

Por ejemplo, cuando el uso de supervisores independientes de los casos de adquisiciones de defensa forma parte de la estrategia de fomento de integridad (ver, por ejemplo, el capítulo 7 del compendio), no es necesario esperar a casos de grandes adquisiciones, como puede ser la adquisición de aviones o naves. La viabilidad del enfoque puede probarse en adquisiciones menores, sólo por unos pocos cientos de miles de euros, que aún los detecta el radar de los medios de comunicación especializados y de las organizaciones no gubernamentales. El éxito de un nuevo enfoque contribuirá a que la iniciativa gane impulso y, por otra parte, ayudará a los agentes del cambio a prever futuros obstáculos y a perfeccionar la estrategia de fomento de integridad de que se trata.

## Logros Iniciales como Base para Acelerar el Cambio

Los logros iniciales en el fomento de integridad y en la reducción de riesgos de corrupción, aunque pequeños al principio, deben consolidarse y ampliarse más tarde para producir más de los cambios deseados.

La situación final deseada, no obstante, también puede cambiar. La implementación de programas de fomento de la integridad es un proceso dinámico, sometido a una revisión frecuente para dar cabida a lecciones aprendidas de la experiencia adquirida. Puede ocurrir que el alcance de la iniciativa sea demasiado ambicioso, o que se quede corto.

Además, la gestión del cambio, igual que cualquier forma de gestión, debe permitir revisar planes o modificar el proceso a la luz de la experiencia. En total acuerdo con el famoso aforismo militar, “ningún plan de batalla sobrevive al contacto con el enemigo,”<sup>6</sup> ningún plan de gestión de cambio sobrevive al contacto con el mundo real de la implementación.<sup>7</sup>

Pero también hay algunas constantes en la implementación que tiene éxito, como la necesidad de:

- Reconocer y recompensar el trabajo en consonancia con los objetivos del programa de fomento de la integridad;
- Seguir clarificando y transmitiendo el alcance y la razón del cambio;
- Mantener el *feedback* por parte de los empleados de defensa y de las partes interesadas externas;

<sup>6</sup> Atribuido al Mariscal de Campo Helmuth von Moltke (1800-1891). La frase se traduce del alemán de la siguiente manera: “ningún plan de operaciones llega con seguridad más allá del primer encuentro con la fuerza principal del enemigo.”

<sup>7</sup> Guy and Beaman, *Effecting Change in Business Enterprises*.



### **Cuadro 23.5. Curso OTAN de Formación para el Fomento de la Integridad**

Esta iniciativa del Reino Unido para formar a futuros líderes de los *establishments* de defensa dio como resultado un curso de cinco días de formación sobre el fomento de la integridad, aprobado dentro de la Iniciativa de Fomento de la Integridad de la OTAN.

El curso está diseñado para los Ministerios de Defensa y el personal de las fuerzas armadas, y está dirigido a personal de nivel de coronel. Las conferencias se llevan a cabo por personal de la Academia de Defensa del Reino Unido, el Centro de Ginebra para la Política de Seguridad, la OTAN, el Colegio de Defensa de Suecia y Transparencia Internacional, así como por conferenciantes externos de un abanico de gobiernos e instituciones internacionales.

El contenido de las conferencias incluye los tipos de corrupción y de vulnerabilidades en el sector de la defensa, temas de corrupción en operaciones militares y de mantenimiento de la paz, y el papel de los medios de comunicación y aspectos administrativos en la lucha contra la corrupción en defensa. Se centra en cuestiones prácticas, en diferentes experiencias nacionales y en el papel de oficiales y civiles dentro de la jerarquía que lleva a efecto el cambio.

Los principales objetivos del módulo de formación son ayudar a los participantes a:

1. Entender qué es la corrupción;
2. Entender la corrupción en defensa;
3. Entender los modos de fomentar la integridad a nivel político, a nivel operativo, y en la conducta personal;
4. Ganar confianza en que el asunto se puede abordar.

Los participantes en el curso examinan también los conceptos de transparencia y buena gobernanza, y las formas de implicarse adecuadamente con los proveedores de defensa, el público y la sociedad civil. Intercambian experiencias y aprenden unos de otros. El momento culminante del curso para los alumnos es el de sus presentaciones individuales sobre el tema "Cómo abordaré la integridad."

El primer curso piloto se llevó a cabo en la Academia de Defensa del Reino Unido en julio de 2008. Se ofreció a un grupo de dieciocho participantes internacionales de Ucrania, Georgia, Azerbaiyán, Armenia, Rumanía, Albania, Bosnia Herzegovina, Montenegro, Polonia, Reino Unido, Noruega y Suiza.

Hasta la fecha, han asistido al curso participantes de más de 20 países en la Escuela de Oberammergau de la OTAN, en el Centro de Entrenamiento de Operaciones de Paz de Sarajevo, y en la Academia Nacional de Defensa de Ucrania, en Kiev. Ha tenido una acogida muy entusiasta de unos 30 oficiales militares y funcionarios de alto nivel, y han participado en cada curso hasta quince conferenciantes adicionales, y expertos internacionales en la lucha contra la corrupción.

*Fuente:* NATO Building Integrity Training Course: <http://www.defenceagainstcorruption.org/tools-and-techniques/training-MdDule>.

- Continuar los esfuerzos para identificar la resistencia potencial y sus razones; y
- Identificar e invertir en las competencias necesarias para acelerar e institucionalizar la integridad.

## Incorporar Nuevas Prácticas en la Cultura Organizativa

La etapa final según el tratado de gestión del cambio de Kotter es hacer el cambio, en este caso en la integridad y en los riesgos de corrupción en defensa, irreversible.

Ello puede lograrse cuando unas nuevas normas y, más importante aún, una nueva conducta caracterizada por la integridad y la tolerancia cero a la corrupción, sean parte de las actitudes, creencias y costumbres compartidas de la organización de defensa y de sus partes interesadas externas, incluyendo el parlamento, la industria de defensa, los medios de comunicación, etc.

La formación de los futuros líderes del sector de defensa tiene un importante papel en la institucionalización de esa cultura de la organización. El Cuadro 23.5 describe el curso de formación ofrecido dentro de la Iniciativa de Fomento de Integridad de la OTAN a futuros líderes de defensa, en países OTAN y sus socios. El Cuadro 23.6 presenta un ejemplo del empleo de simulación, que se ha utilizado con éxito en la formación de la próxima generación de líderes de los sectores de defensa y seguridad en numerosos países.

En resumen, el compendio ofrece muchos ejemplos en el tratamiento de problemas particulares y enfoques prácticos para mejorar la integridad. Este capítulo en particular ha examinado procesos teóricos de la gestión del cambio. Pero no hay ninguna solución en stock para cada *establishment* de defensa. La aplicación de las ideas y de buenas prácticas a un entorno particular requiere imaginación y pensamiento estratégico, cualidades de liderazgo y perseverancia, combinado con la aplicación de los principios de buena gobernanza en la defensa.

### **Cuadro 23.6. Juegos de Rol: Una Poderosa Herramienta de Formación**

Como herramienta para la reforma política, la formación debe tener el pleno respaldo de las autoridades, llegar a las personas apropiadas y mejorar sus conocimientos y habilidades, así como sus actitudes. Sin embargo, nunca es fácil influir en las actitudes de las personas porque a menudo estas están arraigadas y no son conscientes de ellas. Si queremos invitar a los alumnos a que cambien sus actitudes, debemos primero hacer que reconozcan estas actitudes. Entonces tenemos que ayudarles a averiguar lo que da lugar a las actitudes en cuestión. Finalmente debemos animarlos a probar y practicar actitudes diferentes. Nada de esto se logra mediante la enseñanza convencional. Pensar que se puede hacer con una presentación Power-Point es una locura.

Pero imagina un juego de rol en el que un parlamentario de la oposición está criticando un plan para comprar aviones de combate y un ministro de la defensa que está argumentando por qué la fuerza aérea necesita el avión. En la vida real, uno de los jugadores está de verdad involucrado en la política de la oposición, mientras que el otro trabaja para el *establishment* de la defensa, pero en el juego, cada uno interpreta el papel del otro. Así que se están poniendo en los zapatos del otro y ahora ven sus papeles interpretados por alguien más. Además, los jugadores experimentan los temas de adquisición de armas de un modo dramático, directo, casi tangible. Esto puede servir para complementar lo que aprendieron anteriormente en una sesión de formación más convencional.

Al final del primer día, un alumno comentó sobre las sesiones introductorias sobre la gobernanza democrática, diciendo: “Conozco estas cosas. Las teníamos en la universidad.” En el segundo día, desempeñó un papel líder en un juego de rol. Más tarde, dijo: “Ayer pensé que entendía lo que ustedes decían, pero no lo hice. AHORA lo entiendo.”

Durante un ejercicio de juego de roles, un alumno que estaba interpretando el papel de un miembro de una comisión parlamentaria de investigación dijo al controlador del juego que se iba a casa. El controlador, sorprendido, preguntó por qué. “No puedo soportar a ese arrogante ministro de defensa,” dijo el alumno. El controlador del juego señaló que la actuación era realista, y el alumno estuvo de acuerdo. El controlador señaló que este comportamiento arrogante servía a un propósito educativo, y el alumno también estuvo de acuerdo. “Es tan realista que no lo soporto, incluso aunque estemos aprendiendo mucho,” dijo, y se fue a su casa.

A otro pasado después de un juego de rol, un alumno que había interpretado a un ministro corrupto dijo: “Estoy disgustado con mi propio carácter. Nunca pensé que podría interpretar a semejante ladrón.” Y otro jugador, cuando se le preguntó si su realista interpretación era un don o inspirada por las circunstancias del juego respondió: “Yo soy un actor terrible. Fue el juego.”

Otra ventaja del juego de roles es que ayuda en la consolidación del grupo, lo que beneficia el posterior trabajo de la clase. Finalmente, la excitación produce un impacto duradero. Mucho después de que los alumnos han olvidado los instructores y el curso, recuerdan el juego. El instructor sólo puede aportar evidencias circunstanciales, pero creemos, firmemente, que el juego de roles es una parte esencial de las “buenas prácticas” en los programas de formación dirigidos a algo más que a transmitir conocimientos y mejorar habilidades.

*Fuentes:* Sami Faltas, Centre for European Security Studies, [www.cess.org](http://www.cess.org); Sami Faltas and Merijn Hartog, “The Starlink Program: Training for Security Sector Reform in Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova, and Ukraine,” *Connections: The Quarterly Journal* 7:2 (Verano 2008), 81–91.