



Building Integrity



Generar Integridad en las Operaciones

Manual del ACO

Febrero de 2020

Generar Integridad en las Operaciones

Manual del ACO

Febrero de 2020

La OTAN es una alianza político-militar. En un mundo en constante evolución, con nuevos desafíos, la Organización continúa adaptándose para estar mejor preparada y con más capacidad para brindar seguridad a sus Naciones miembros. En la Cumbre de Varsovia de 2016, los Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN respaldaron la Política Generar Integridad de la OTAN, con el objeto de reafirmar que la transparencia y la rendición de cuentas por parte de las instituciones bajo control democrático son fundamentales para la estabilidad del área euroatlántica y críticas para la cooperación internacional en materia de seguridad.

En este contexto, la iniciativa Generar Integridad, que comprende medidas de transparencia, rendición de cuentas y anticorrupción, contribuye al éxito de las tres tareas esenciales de la Alianza y es un elemento clave en todas sus actividades. La importancia de implementar medidas para fortalecer la integridad, la lucha contra la corrupción y la buena gobernanza se aplica tanto a la OTAN como a sus Aliados y socios. En particular, el sector militar no puede ignorar el impacto de la corrupción como factor de riesgo para la seguridad e impulsor de la inestabilidad. La corrupción es característica clave de todos los conflictos, y tiene un papel central en la dinámica de poder de los grupos que compiten por recursos y poder. Así, aunque la lucha contra la corrupción debe ser un aspecto integral de la resolución de conflictos, suele verse como tema exclusivamente gubernamental. Es necesario que se integre en todas las líneas de actividad política, económica y militar de la OTAN. Dado que las fuerzas de seguridad de los países anfitriones en general cuentan con más recursos que otras instituciones gubernamentales, es necesario luchar contra la corrupción e institucionalizar la integridad dentro de sus fuerzas de seguridad para mantener la confianza pública y fomentar la credibilidad.

El presente Manual de Generación de Integridad del ACO es parte de un programa general de proyectos de la OTAN para generar conciencia y una apreciación más integral en el personal militar y civil de toda la estructura de Fuerzas y el Mando de la OTAN de los riesgos y el impacto de la corrupción en misiones militares. El manual sigue los cinco valores clave del Código de Conducta de la OTAN, y los principios que los ejemplifican nos orientan para sostener los estándares profesionales de la OTAN y nuestros valores éticos conforme a las buenas prácticas. Actualmente, según estiman fuentes independientes, un 20% del \$1,74 billón invertido en gasto militar mundial se pierde por la corrupción; es decir, la asombrosa suma de \$400 mil millones¹. La preocupante pérdida

¹ Publicación "HMG Government Counter Fraud Profession" - Edición del 1 de febrero de 2019: The Public Sector Counter Fraud Journal - p. 6
"Complacency, the enemy of Integrity"

económica en materia de defensa y las repercusiones sobre la seguridad son graves y peligrosas. La corrupción puede permitir el despliegue de equipos inadecuados, la reducción de la capacidad de combate, y en general la pérdida de la confianza en las fuerzas armadas y en los gobiernos.

Por eso, me complace presentarles el primer Manual Generar Integridad del ACO. Aunque el manual fue elaborado para el nivel operativo de la OTAN, es de aplicación tanto a nivel estratégico como táctico. Invito a todo el personal del ACO de la OTAN a leer el Manual e implementar las lecciones y los valores que propone.

Finalmente, quiero agradecer a todos los integrantes de la OTAN que colaboraron, y a todas las entidades externas a la OTAN cuyo esfuerzo y cooperación valoramos mucho.



A handwritten signature in black ink, appearing to be 'O. Rittimann', written over the bottom right corner of the portrait.

Teniente General Olivier Rittimann, FRA A,
Subjefe del Estado Mayor del Cuartel
General Supremo de las Potencias
Aliadas en Europa

Limitación de responsabilidad

La importancia de tratar el programa Generar Integridad en las operaciones y misiones de la OTAN ha sido reconocida por el Comité Militar de la OTAN. Se prevén futuras modificaciones al presente Manual del ACO para incorporar nuevos documentos de referencia y orientativos.

El presente documento ha sido compilado a partir de una serie de fuentes, enumeradas en el Anexo A; el crédito es de sus autores. La información se encuentra estructurada para concientizar y ser útil al personal de la OTAN. Este documento se evaluará periódicamente. Cualquier comentario o aporte se deberá dirigir a:

SHAPE BI Working Group Chairman (SHAPEPDJ9CL@shape.nato.int)

Índice

Limitación de responsabilidad	3
Introducción y descripción.....	7
Destinatarios	7
¿Qué es la corrupción?.....	7
Niveles y formas de corrupción	8
Otras formas de corrupción.....	10
Soborno	10
Robo o hurto	10
Malversación y apropiación indebida de bienes.....	10
Enriquecimiento ilícito.....	10
Abuso de funciones	10
Qué significa Generar Integridad	10
Niveles de integridad	13
Nivel personal.....	13
Código de Conducta.....	13
Liderazgo	13
Nivel institucional	14
Buena gobernanza	14
Nivel político.....	15
Estado de derecho	15
Corrupción y operaciones.....	16
Transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción (TACC)	
Sensibilización sobre el riesgo de corrupción en el teatro de operaciones	19
Contexto cultural.....	19
Redes de influencia criminal (CPN)	19
Partidismo	20
Fraude electoral	21
Crimen organizado.....	22
Estupefacientes	22
Explotación de activos y recursos naturales	22
Expropiación de tierras y dominio.....	22
Corrupción en controles fronterizos.....	22
Uso indebido de la asistencia internacional.....	23
Fuerzas de seguridad y milicias corruptas	23
Explotación y abuso sexual.....	24
Explotación del personal local	25
Corrupción en los procesos de contratación	25
Corrupción durante el retiro de misiones	25
Disposición de activos	25
Funciones y actividades esenciales susceptibles o pertinentes a la corrupción	25
Análisis y evaluación	26

Consideraciones en el proceso de planificación	26
Análisis de riesgo de corrupción.....	27
Desarrollo de opciones de respuesta	27
Desarrollo de un plan	27
Medición de avances	28
Educación y capacitación	29
Gestión de recursos humanos	29
Financiación y contratación	30
Comunicaciones estratégicas.....	32
Jefe de la Policía Militar	33
Enfoque integral de la corrupción	33
Comunidad internacional	33
Sociedad civil.....	33
Denuncias.....	34
Informantes: procedimiento y protección.....	34
Aprovechamiento e intercambio de lecciones aprendidas en el marco de Generar Integridad.....	35
Temas complementarios a Generar Integridad.....	35
Temas transversales.....	35
Protección de civiles	35
Niños y conflicto armado	36
Mujeres, paz y seguridad	37
Protección del patrimonio cultural.....	37
Contrainsurgencia	38
Asistencia a las fuerzas de seguridad.....	38
Policía de estabilización	39
Anexo A: Referencias	40
Anexo B: Glosario de términos y definiciones	41
Anexo C: Indicadores de corrupción	48
A nivel gubernamental:	48
Anexo D: Resumen de la Guía para comandantes sobre medidas para combatir la explotación y los abusos sexuales entre el personal militar de las Naciones Unidas, 2017	51
Anexo E: Lista de verificación de casos de corrupción	53

Introducción y descripción

Objetivo

El objetivo de este manual es generar conciencia sobre los riesgos y el impacto de la corrupción vinculada a misiones militares. Apunta a mejorar la comprensión de las implicancias de la política para Generar Integridad para las operaciones, misiones y actividades de la OTAN en todo el personal de la Estructura de Mando y Fuerzas de la OTAN. Esta herramienta busca apoyar los esfuerzos para Generar Integridad, incluidas las tareas por la buena gobernanza, transparencia, rendición de cuentas e integridad, en todo el espectro de operaciones y actividades de rutina.

La forma en que desempeñamos nuestros procesos y conductas a diario mejorará la efectividad de nuestras operaciones; es fundamental aplicar estos procesos a través del filtro de nuestra propia integridad moral.

Este manual puede utilizarse para ayudar a las Fuerzas de la OTAN a evitar exacerbar los riesgos de corrupción en las áreas de operaciones, mediante la prevención, detección y respuesta a problemas de transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción (TACC).

La integridad es el nexo entre la conducta y los principios. En términos institucionales, la integridad se vincula

directamente con la buena gobernanza. Para reforzar la integridad institucional, es necesario inculcar principios para Generar Integridad y difundir estas normas y valores entre el personal.

Destinatarios

El principal destinatario del manual es el nivel operativo de la OTAN, aunque también puede ser útil para los niveles estratégico y táctico. El manual es de aplicación al personal de la OTAN y también al personal de naciones asociadas que colabora en las operaciones y misiones de la OTAN. Asimismo, puede ser una buena fuente de información para otras organizaciones internacionales (OI) y organizaciones no gubernamentales (ONG).

El Anexo B contiene un glosario de términos y definiciones.

¿Qué es la corrupción?²

“La corrupción es el abuso de los recursos públicos, el poder o la autoridad otorgados con el fin de obtener un beneficio en el ámbito privado”.

La corrupción, en todas sus formas y niveles, no es nueva: es inherente a

² No existe una definición acordada de corrupción en la OTAN. El término “privado” comprende: familias, clanes, comunidades, organizaciones y milicias. La “ventaja” o el “beneficio” puede ser: financiero, político o en muchos aspectos distintos, inclusive la exigencia de favores sexuales.

todos los elementos de la sociedad y las culturas. Generalmente la corrupción se asocia con pagos ilícitos, fraude y malversación para obtener un beneficio personal, que puede ser a pequeña o gran escala o a nivel de “captura del Estado”.³ La corrupción también comprende: el redireccionamiento de fondos, el tráfico de influencias, los gastos ilícitos, la protección especial, el uso indebido o abuso de la autoridad, la posición o el poder con miras a obtener ventajas políticas o personales. Por ejemplo, una persona con influencias puede explotar las debilidades de los sistemas políticos y económicos con fines políticos, territoriales o partidarios.

Niveles y formas de corrupción

Hay muchas maneras en las que las sociedades o las situaciones pueden ofrecer terreno fértil para facilitar una cultura que posibilite la corrupción. Por ejemplo, las sociedades muy divididas por el crimen, la violencia y el conflicto, las instituciones con gobernanzas y estados de derecho débiles, y la dependencia de asistencia internacional para sostener la economía nacional son factores que pueden aumentar la vulnerabilidad a la corrupción.

Hay distintos niveles o escalas de corrupción, que van desde la corrupción

cotidiana en pequeña escala hasta la corrupción institucional en gran escala. En general, podemos identificar los siguientes niveles de corrupción:

Corrupción en pequeña escala: instancias cotidianas de corrupción en pequeña escala, por ejemplo, en el suministro de bienes y servicios.

Corrupción sistémica: existe dentro de una estructura debido a la falta de supervisión o a debilidades institucionales o procedimentales.

Corrupción criminal: implica delinquentes o instituciones solicitando dinero o recursos a cambio de protección o acceso preferente a oportunidades comerciales.

Corrupción en gran escala: sucede en los niveles más altos de gobierno, y requiere una participación importante de entidades políticas, jurídicas y económicas de alto nivel.

Aunque podemos identificar distintos niveles o escalas de corrupción, eso no significa que no puedan estar interconectados. En particular en entornos altamente corruptos, puede haber una integración vertical que conecta a los niveles más altos y más bajos de corrupción.

La corrupción socava la credibilidad, legitimidad y rendición de cuentas del gobierno. En muchos casos, los países con altos

³ La “captura del Estado” es un tipo de corrupción política sistémica en la que los intereses del sector privado influyen de manera significativa, en su propio beneficio, en los procesos de toma de decisiones de un gobierno.

niveles de corrupción también muestran altos niveles de fragilidad, inseguridad y actividad criminal. Asimismo, la corrupción en las instituciones gubernamentales obstaculiza la provisión de servicios básicos y el establecimiento del estado de derecho. Hasta la fecha, el éxito en la lucha contra la corrupción política de alto nivel ha sido limitado.

La corrupción fue un factor clave en las fallas de las intervenciones internacionales en Irak y Afganistán. En palabras de Ryan Croker, exembajador de Estados Unidos en Afganistán:

“El punto de falla definitivo para nuestros esfuerzos (...) no fue una insurgencia. Fue el peso de la corrupción endémica”.

Corruption and conflict: hand in glove. NATO Review (6 de diciembre de 2018)

Para que la lucha contra la corrupción tenga éxito en las instituciones gubernamentales, se necesita responsabilidad política y una voluntad de reforma. Además de capacitación y educación, esto requiere un equipo de personas comprometidas con la disposición y la capacidad de impulsar y promover cambios positivos que fortalezcan y refuercen los valores y las conductas éticas. Junto con orientación y asistencia legal, esto asegurará la transparencia, rendición de cuentas e implementación de estructuras de denuncia y procedimientos sólidos.

Uno de los errores comunes en la lucha contra la corrupción es concentrarse en restringir las conductas ilícitas e inmorales, sin promover el desarrollo y los resultados positivos. Un gran paso hacia la construcción de credibilidad política es el uso de un marco ético claro y bien definido para la toma de decisiones en el plano individual, en todos los niveles. Este marco ético ofrece orientación sobre cuáles conductas son aceptables y cuáles no, y cómo enfrentar dilemas morales; así, las conductas inmorales son más fáciles de distinguir.

Aunque hay una clara diferencia entre la “corrupción por necesidad” y la “corrupción por avaricia”, ambas socavan y perturban la unidad social y constituyen las bases del conflicto y la inestabilidad. La tolerancia a la corrupción de bajo nivel puede llevar a la insensibilización, y tiene el potencial de conducir hacia niveles más altos cuando surge la oportunidad. Con frecuencia, la corrupción y el fraude⁴ están ligados. El triángulo del fraude es un marco concebido para explicar el razonamiento detrás de la decisión de perpetrar el fraude, donde la oportunidad es un aspecto clave.

4 Definición de fraude, Grupo del Banco Mundial (Fraud and Corruption Awareness Handbook): “Una práctica fraudulenta es cualquier acción u omisión, inclusive una declaración falsa, que de manera intencional o temeraria engaña, o intenta engañar, a una persona para obtener un beneficio financiero o de otra clase o para eludir una obligación”.

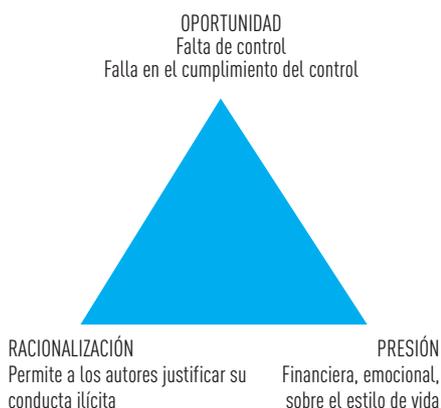


Figura 1: El triángulo del fraude

Otras formas de corrupción

Soborno

El soborno es una oferta, promesa, entrega, aceptación o solicitud de una ventaja como incentivo de una acción ilegal, inmoral o que constituye un abuso de confianza. Los incentivos pueden ser donaciones, préstamos, comisiones, recompensas u otro tipo de ventajas (impuestos, servicios, donaciones)⁵. Dado que por lo general implica que una persona realice una oferta, otra que acepte, y potencialmente especialistas o intermediarios operando como facilitadores, su naturaleza es transaccional y todas las partes serán cómplices.

Robo o hurto

Es la acción o el delito de apoderarse de un bien ajeno y puede tener muchas formas, como el hurto, el robo de identidad, el robo y el fraude. Es

importante entender la legislación penal relativa a este delito dentro del área de operaciones.

Malversación y apropiación indebida de bienes

La malversación o apropiación indebida es el desvío de cualquier bien, fondos o títulos públicos o privados, o cualquier otro objeto de valor en posesión del funcionario público con motivo de su cargo, en beneficio propio o de una tercera persona o entidad.

Enriquecimiento ilícito

El enriquecimiento ilícito es un aumento significativo del patrimonio de un funcionario público que no puede explicar razonablemente en función de sus ingresos declarados.

Abuso de funciones

El abuso de funciones o de una posición de poder es una acción u omisión en infracción de la ley por parte de un funcionario público en cumplimiento de sus funciones, para obtener una ventaja indebida para sí mismos o para una tercera persona o entidad.

Qué significa Generar Integridad

La corrupción puede llevar a la inestabilidad y a la corrosión de la efectividad operativa de las fuerzas de seguridad. La corrupción es un problema generalizado, pero su impacto sobre la seguridad y la estabilidad suele pasarse por alto y no se aborda lo suficiente.

⁵ Transparency International Plain Language Guide (julio de 2009).

Los miembros de la OTAN reconocen a la corrupción como un riesgo para la seguridad. En 2016, en la Cumbre de Varsovia, los Jefes de Estado y Gobierno de la OTAN respaldaron la política de Generar Integridad, declarando:

La corrupción y la mala gobernanza constituyen desafíos para la seguridad que debilitan la democracia, el estado de derecho y el desarrollo económico. La importancia de implementar medidas para fortalecer la integridad, la lucha contra la corrupción y la buena gobernanza se aplica tanto a la OTAN como a sus Aliados y socios. Para profundizar nuestro trabajo en esta área, hoy respaldamos una nueva Política para Generar Integridad que reafirma nuestra convicción de que las instituciones de defensa transparentes y con rendición de cuentas bajo control democrático son fundamentales para la estabilidad en la zona euroatlántica, y esenciales para la cooperación en materia de seguridad internacional.

Comunicado de la OTAN de la cumbre de Varsovia

En términos institucionales, la **integridad** está directamente relacionada con la buena gobernanza. Profundizar la **integridad de la OTAN** es una cuestión de institucionalizar las normas y los principios que deseamos y representamos, y difundirlos entre nuestro personal. Las instituciones de

defensa transparentes y con rendición de cuentas, bajo control democrático, son fundamentales para la estabilidad en la zona euroatlántica y más allá, y esenciales para la paz, seguridad y estabilidad internacional.

La política de Generar Integridad es parte del compromiso y los esfuerzos de la OTAN por fortalecer la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas en el sector de defensa y seguridad. La integridad es el nexo entre la conducta y los principios.

En el marco del programa de Generar Integridad, la OTAN trabaja para apoyar a sus Aliados y a las naciones asociadas en la promoción e implementación de los principios de integridad, transparencia y rendición de cuentas. Lo hace de conformidad con las normas y buenas prácticas internacionales del sector de defensa y seguridad.

El desarrollo de la Política y el Plan de acción para Generar Integridad de la OTAN ofrece un enfoque estratégico a la buena gobernanza en materia de seguridad y defensa, estableciendo pasos concretos para darle al concepto de Generar Integridad solidez y operatividad, en todas las líneas de trabajo políticas y militares de la OTAN.

Sobre la base de este Plan de acción, el trabajo se orientó hacia la incorporación

de los principios de Generar Integridad a las tres tareas principales de la OTAN: **defensa colectiva, gestión de crisis y seguridad cooperativa**. Estos esfuerzos contribuyen al fortalecimiento de las estructuras y prácticas institucionales, y mejoran las destrezas individuales.

Generar Integridad es el proceso de institucionalización y difusión de las normas y principios morales, mediante procesos y procedimientos con los que la OTAN desea identificarse y asociarse. Las tres áreas principales del programa Generar Integridad de la OTAN son: **liderazgo; administración y gestión de recursos financieros y humanos**.

Básicamente, la integridad exige que las personas pongan los intereses institucionales sobre los propios, incorporándola a sus estándares personales.

La integridad se define como la calidad de ser honesto y tener principios morales, valores y normas sólidos que no se está dispuesto a cambiar; es el nexo entre conducta y principios. En términos institucionales, la integridad se vincula directamente con la buena gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas.

La integridad se refleja en tres niveles: **el político, el institucional y el personal**. Aunque los niveles son conceptualmente diferentes, pueden estar interrelacionados: por ejemplo, la falta de integridad personal puede afectar la integridad institucional y política. La Figura 2 muestra una representación gráfica de los niveles de integridad.

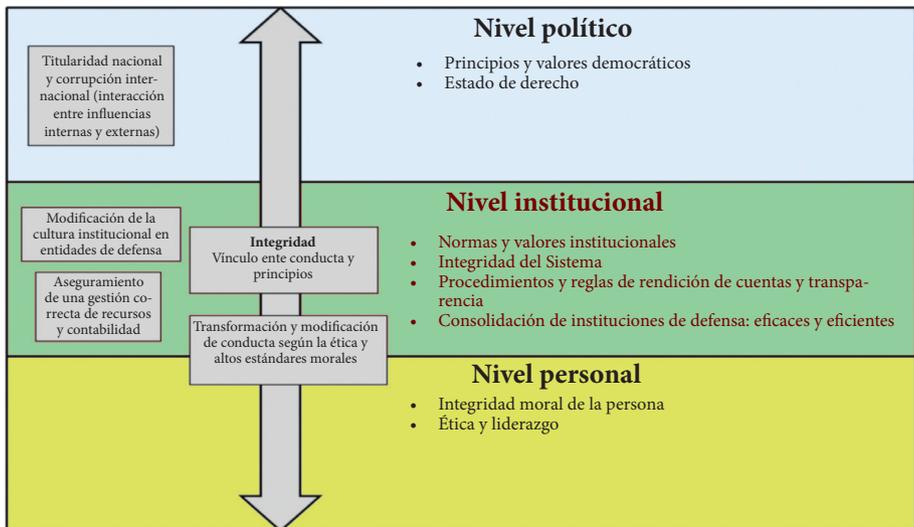


Figura 2: Niveles de integridad

Niveles de integridad

Nivel personal

Código de Conducta

Un Código de Conducta es un conjunto de reglas escritas que definen las normas, los principios, los valores, las responsabilidades y las prácticas adecuadas de una persona dentro de una organización. Puede tomar como base conceptos como la ética, el honor, los códigos morales y preceptos religiosos. En el contexto de la seguridad, esto incluye el derecho internacional, el derecho que rige el conflicto armado, el derecho nacional, las tradiciones militares y los códigos de ética militar.

Los cinco valores centrales de la OTAN, integridad, imparcialidad, profesionalismo, rendición de cuentas y lealtad, orientan la conducta de todo el personal de la OTAN, tanto civil como militar.

Estos cinco valores centrales constituyen la base del Código de Conducta de la OTAN. Este documento describe las destrezas y competencias necesarias para que todo el personal de la OTAN, tanto civil como militar, desempeñe su misión con éxito. Es el marco de la conducta personal y profesional dentro de la OTAN.

Liderazgo

El compromiso del liderazgo con el programa Generar Integridad es fundamental. Los líderes tienen que entender el impacto que la corrupción

puede tener sobre su misión, y cómo su misión puede impactar sobre la corrupción. Deben ser capaces de identificar la corrupción, saber cómo luchar contra ella y qué precauciones tomar para evitar alimentarla. Los comandantes deben hacer un seguimiento del gasto y de los efectos del gasto sobre el nivel de corrupción, y prestar atención a su influencia sobre la percepción de la población y la voluntad política locales. La falta de consideración de la corrupción por parte de los líderes militares da lugar a la corrupción y a otras actividades maliciosas.

Las estructuras de fuerza se concentran en formas tradicionales de combate, y algunos militares ven a la corrupción como un problema exclusivo de los gobiernos civiles. No obstante, con frecuencia los militares son los primeros y únicos actores que pueden operar en una situación de conflicto o crisis. Las primeras etapas de una crisis o conflicto son críticas para el desarrollo de la corrupción, y pueden sentar las condiciones para la estabilidad a largo plazo. Considerando el mandato y los objetivos militares a corto plazo, puede no ser realista esperar una reducción del nivel de corrupción dentro del marco temporal de la misión. Por eso, aunque los expertos civiles deben ser quienes lideren la planificación de soluciones a largo plazo, es necesaria la participación

estrecha y vinculación con expertos militares durante las primeras etapas de planificación y ejecución para generar iniciativas de lucha contra la corrupción en el ámbito militar.

En las primeras etapas de una operación, los líderes militares se enfrentan con los intermediarios del poder y grupos armados locales, dado que en general son quienes controlan el acceso a recursos clave y líneas logísticas, y pueden aportar información valiosa. En el transcurso del tiempo, debe generarse un plan para cortar la vinculación con los actores corruptos, y una estrategia para limitar su influencia y modificar su conducta. A su vez, las fuerzas militares deben respaldar y proteger a los reformistas, denunciantes de irregularidades y organizaciones de la sociedad civil.

Para evitar que la corrupción entorpezca el éxito de la misión, los líderes militares deben mostrar sus intenciones, dirección y orientación (liderando con el ejemplo). Esto se puede lograr mediante la participación comprometida y visible, y dando orientación clara en materia de rendición de cuentas, transparencia y denuncia de sospechas de corrupción. Deben realizarse tareas de capacitación sobre lucha contra la corrupción, estándares éticos y problemas de integridad. Rendir cuentas por las fuerzas propias crea una cultura de transparencia y demuestra altos estándares de conducta.

Los líderes militares deben considerar la posibilidad de que haya corrupción dentro de la misión militar. Esto sucede cuando los integrantes de la fuerza militar se involucran, en forma directa o indirecta, en actividades corruptas; por ejemplo, cuando trabajan con actores locales corruptos e ignoran claros indicios de corrupción o no los denuncian. En estas circunstancias, los líderes militares deben manifestarse y mostrar la importancia de luchar contra la corrupción.

Puede ser difícil hablar sobre la corrupción en este ámbito por el miedo a las repercusiones y por la sensibilidad del tema. Esta reticencia puede superarse tratando el tema periódicamente durante debates, reuniones y talleres específicos mientras se afirma que la corrupción es inaceptable.

Nivel institucional

Buena gobernanza

La gobernanza es la estructura de mecanismos, procesos e instituciones que ejercen el poder económico, político y administrativo para gestionar las actividades de un estado, en todos los niveles. En muchos casos, la raíz del conflicto y de la crisis es la falta de buena gobernanza. La buena gobernanza ayuda a reducir la corrupción. Los funcionarios e instituciones públicos corruptos afectan la confianza en un gobierno, e impiden una buena gobernanza.

La responsabilidad de establecer una

buena gobernanza es principalmente de los gobiernos nacionales, pero en estados frágiles pueden necesitar apoyo de la comunidad internacional. Ciertos aspectos de la cultura y de la identidad nacional ejercen una fuerte influencia sobre el estilo de gobierno. Según la definición de la ONU⁶, la buena gobernanza debe ser participativa, promover el consenso y la rendición de cuentas, ser transparente, receptiva, eficaz y eficiente, equitativa, inclusiva y coherente con el estado de derecho.

“La corrupción endémica en Afganistán ha perjudicado la sostenibilidad de los logros que tanto les costaron a las fuerzas occidentales. En las comunidades rurales donde los intermediarios del poder locales y sus milicias, con un falso aspecto oficial, se aprovechan de la gente, la corrupción gubernamental fue fundamental para el reclutamiento de insurgentes. La corrupción ha corroido las fuerzas de seguridad afganas y debilitado la efectividad operativa de las fuerzas armadas y policiales”.

Theo Farrell, Unwinnable. Britain's war in Afghanistan 2001 - 2014

Nivel político

Estado de derecho

El estado de derecho es uno de los principios básicos de una buena gobernanza. Las leyes deben ser transparentes y aplicarse equitativamente a todos. Todas las personas y organizaciones y el estado mismo se rigen por leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir con igualdad, y son coherentes con la normativa internacional de derechos humanos. Las características de un estado de derecho frágil son un sistema judicial débil, producto de interferencias políticas mediante leyes y procedimientos poco claros y también de sistemas judiciales influenciados por actores y organizaciones criminales. Algunas consecuencias de esto pueden ser el acceso desigual a la justicia y, en casos extremos, la impunidad. Es difícil luchar contra la corrupción sin un estado de derecho. El estado de derecho puede ser insuficiente cuando el poder está concentrado en las manos de unos pocos, y cuando no hay transparencia en la toma de decisiones.

La impunidad empieza en la cima y se derrama hacia todo el sistema. Puede existir legislación, pero implementada de manera irregular o lenta, o directamente no aplicarse. La gente pierde la fe en el sistema judicial y en su gobierno, lo que lleva a la desilusión. En última instancia, esto puede alimentar el crimen y la insurgencia. Cuando los

6 Naciones Unidas, Consejo Económico y Social E/C.16/2006/4 del 5 de enero de 2006 https://digitallibrary.un.org/record/566603/files/E_C.16_2006_4-ES.pdf [consultado el 18 de octubre de 2019]

intermediarios de poder empiezan a influenciar y controlar el estado de derecho, puede tener consecuencias graves que dan lugar a la impunidad por delitos y abusos de los derechos humanos. Donde el estado de derecho es débil, es mucho más fácil sobornar a un juez que pagarle a un abogado.

La comunidad internacional puede actuar conjuntamente con el país anfitrión para confrontar, aislar, presionar y desfinanciar a los intermediarios del poder y, donde corresponda, perseguirlos judicialmente.

Se necesita una serie de condiciones y medidas para desarrollar y garantizar el estado de derecho en un estado. Entre ellas se encuentra la supremacía de la ley, que implica que la ley se aplica por igual a todas las personas y organizaciones. Las leyes y los procedimientos deben ser claros, transparentes, públicos, justos y aplicarse equitativamente, y deben brindar seguridad jurídica. La participación en la toma de decisiones y un sistema de frenos y contrapesos, junto con la separación de poderes, son las bases del establecimiento de un estado de derecho. Una legislación efectiva contra la corrupción fortalece la legitimidad y credibilidad del estado de derecho y de las instituciones de gobierno.

Corrupción y operaciones

La corrupción puede debilitar e invalidar una estrategia de seguridad bien planificada. La corrupción puede ser extremadamente compleja e implicar un riesgo para cualquier operación militar, desde el combate, las actividades de contrainsurgencia y de asistencia a las fuerzas de seguridad hasta las operaciones de apoyo a la paz. Puede afectar la capacidad de una misión para lograr sus objetivos, e incluso hacerle perder legitimidad.

Con frecuencia, en el contexto de la seguridad se comete el error de ver a la corrupción como un problema marginal que los civiles deben atender. El sector de defensa y seguridad no está exento de la corrupción, lo que lleva al desperdicio de recursos escasos, a la reducción de la efectividad operativa y la erosión de la confianza pública. Hay una clara necesidad de adoptar un enfoque más sistemático y estructurado para reducir los riesgos de corrupción relacionados con las misiones militares. Esto requiere no solo una profunda comprensión de qué es la corrupción, sino también de los aspectos culturales y sociales relacionados. Nunca habrá una solución única para todos los casos. Los líderes deben entender la dinámica política y además el impacto de la corrupción, las causas de raíz, los motivos que la impulsan, los tipos de corrupción y sus vínculos con

la sociedad y las instituciones. Las formas más pertinentes de corrupción que aparecen en las operaciones son: soborno; robo o hurto; fraude en las contrataciones o compras; explotación del personal local; pago de comisiones ilícitas; nepotismo; abuso de discrecionalidad; fraude electoral; disposición indebida de activos, y formas de influencia en procesos de selección y promoción. Los comandantes deben asegurarse de que todo el personal, en especial aquellos a cargo de la planificación, logística, finanzas e inteligencia cuenten con la capacitación y educación necesarias para realizar evaluaciones de riesgo de corrupción. Cuando se despliegan fuerzas militares en zonas de crisis o conflicto, puede tener un gran impacto sobre la economía y los recursos locales. La adquisición por parte de las fuerzas militares de bienes, servicios y mano de obra, de manera local o mediante importación, tendrá un impacto en la economía local y puede impulsar la corrupción; por ejemplo, cuando se adjudican contratos directa o indirectamente a actores y organizaciones corruptas. Las personas a cargo de la contratación militar también deben considerar factores como la atención y el conocimiento de los precios razonables de los bienes y la promoción de la competencia justa en el área de la misión. Asimismo, las dificultades logísticas que implica la compra a proveedores internacionales pueden llevar al aprovechamiento de la

situación y, como consecuencia, a precios más altos por los servicios y productos. El retiro de una misión, si no se lleva a cabo correctamente, también puede generar corrupción. El tratamiento de la corrupción por parte de las fuerzas militares antes, durante y al final de una misión será crítico para su éxito. Ignorar la corrupción implica el riesgo de ser visto como cómplice, o aun como otro actor corrupto que es parte del problema. Las campañas de lucha contra la corrupción orientadas a personas específicas pueden ser efectivas para responder a conductas corruptas. Sin embargo, también pueden percibirse como indicador de interferencia política, y llevar a la pérdida del rastro de problemas de corrupción institucional.

Cuando las fuerzas militares operan en un entorno de mucha corrupción, los vínculos casuales con actores corruptos pueden percibirse como complicidad en la corrupción, o incluso como corrupción. **Las misiones pueden tener un impacto en la corrupción, y la corrupción puede tener un impacto en las misiones y, en definitiva, en su éxito.** Cuando se ignora el impacto de la corrupción, las misiones pueden terminar invirtiendo en su propio fracaso.

En todas las etapas de un operativo, las fuerzas militares deben pensar en no provocar ningún daño. El principio de

no provocar ningún daño se refiere a la necesidad de identificar consecuencias no previstas o no deseadas. Esto requiere proyectar los efectos de segundo o tercer orden de todas las acciones.

La urgencia por establecer el éxito en el corto plazo puede llevar a la inestabilidad a largo plazo, si la población local identifica a una misión militar como posibilitadora de los intermediarios de poder locales y un factor que favorece la corrupción a gran escala. La pérdida de credibilidad y confianza en las fuerzas militares por parte de la población local perjudica el éxito de las misiones a largo plazo. La lucha contra la corrupción es un esfuerzo a largo plazo y exige un enfoque integral con la participación de un amplio espectro de personas y organizaciones. Las fuerzas militares siempre deben considerar su impacto general en el área de operaciones, y fijar condiciones claras y culturalmente equilibradas, incorporando buenas prácticas comprobadas.

“El gobierno afgano no puede sobrevivir en lo financiero ni en lo militar sin asistencia externa continua, y con esos fondos de donantes viene el doble riesgo de perder dinero a manos de la corrupción y de ayudar a promover la corrupción mediante la distorsión de la economía”.

SIGAR, Inspector General John Sopko

Transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción (TACC)

La transparencia, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción (TACC) son tres aspectos importantes a considerar para contrarrestar la corrupción. Aplicarlos exige el compromiso de los actores pertinentes en el gobierno, las fuerzas de seguridad, el sector privado y los actores de la sociedad civil. En el sector militar, su rol en el contexto de la TACC necesita reflejarse en la doctrina y la capacitación. Los líderes militares deben integrar plenamente estos principios en la planificación y las operaciones, las compras, la contratación y la gestión de recursos humanos.

Transparencia

La transparencia es un componente clave para demostrar honestidad y apertura y fomentar la confianza. Un ejemplo es hacer públicos los procesos administrativos como la selección y promoción de personal, la adjudicación de contratos y los estados financieros. La transparencia permite que la sociedad esté informada sobre la mecánica de la toma de decisiones a nivel institucional. También implica la rendición de cuentas por las acciones individuales, en especial de funcionarios públicos.

Rendición de cuentas

La rendición de cuentas implica que las personas asuman responsabilidad por sus actos y por cómo desempeñan sus funciones. Esto se logra mediante el control, los procesos de verificación y las sanciones contra la conducta ilícita o corrupta. La rendición de cuentas es más efectiva cuando se aplica equitativamente. En general, se percibe a las organizaciones y las instituciones públicas como legítimas, confiables y respetables cuando rinden cuentas: es una de las piedras angulares del desarrollo sostenible y de la estabilidad a largo plazo.

Lucha contra la corrupción

Puede ser necesario profundizar la transparencia y la rendición de cuentas mediante medidas adicionales para prevenir y reducir las oportunidades de corrupción y luchar contra la corrupción existente. Esta profundización puede implicar una investigación de las actividades y los actores corruptos, y un sistema legal y judicial efectivo e independiente. En la lucha contra la corrupción, los “flujos de dinero” son un elemento clave, junto con la determinación del destino final de los fondos. La lucha contra la corrupción se utiliza en el contexto de las medidas correctivas, de sanción y disuasivas. También depende de la efectividad de los sistemas legales y judiciales existentes.

Sensibilización sobre el riesgo de corrupción en el teatro de operaciones

Las personas que trabajan en la planificación e implementación de misiones militares deben considerar los riesgos de corrupción en todas las fases, y mitigar su impacto sobre la misión. La corrupción puede surgir en distintas áreas dentro del teatro de operaciones.

El Anexo C contiene algunos ejemplos de indicadores de corrupción.

Contexto cultural

La aversión a la corrupción es universal. Sin embargo, distintas naciones, sociedades, culturas y grupos tendrán diferentes visiones de qué constituye corrupción, y distintos niveles de tolerancia. Los opositores también intentarán exponer y destacar cualquier aceptación de instancias de corrupción que sostenga su narrativa. Es importante desarrollar una comprensión adecuada del entorno, así como de las posiciones y relaciones entre los distintos actores y organizaciones implicados en la corrupción. Así, se reducen el efecto adverso de la corrupción sobre una misión y las posibilidades de exacerbar el problema, y se ayuda a abordarlo.

Redes de influencia criminal (CPN)

Las redes de influencia pueden representar una fuerza social importante, según la etnia, religión o tribu. Existen

en todas las sociedades. Estas redes pueden incluir élites tradicionales, jefes de partidos políticos o líderes con poder en el ámbito gubernamental, comercial o militar. También pueden conformar la base del apoyo de las actividades criminales, o utilizarse para el aumento ilícito del poder político; pueden estar involucradas en la captura y subversión de funciones e instituciones críticas del estado. Esto puede llevar al desvío de ingresos y asistencia humanitaria, y a la apropiación de fondos internacionales. Las redes de influencia también pueden beneficiarse de la explotación ilegal de recursos nacionales y estupefacientes. La influencia política puede transformarse en influencia criminal cuando los intermediarios controlan empresas y redes criminales.

Las CPN presentan las formas más destabilizantes de corrupción, en especial cuando cuentan con protección política que les permite un grado de impunidad. Los líderes de estas redes, es decir los intermediarios, intentarán controlar activos e instituciones estatales clave para concretar sus agendas políticas y criminales. Les brindarán protección y recursos a las personas que respalden sus planes, y obstaculizarán o asesinarán a las que no los apoyen. Los intermediarios de poder no siempre generan estabilidad.

Las CPN pueden ser parte de la infraestructura del país anfitrión. Es un área sensible pero vital, con potenciales efectos estratégicos adversos sobre el éxito de la misión. Es fundamental esquematizar las relaciones de las CPN y su impacto en las tareas de la misión a nivel estratégico, operativo y táctico.

Asimismo, las CPN pueden debilitar a los gobiernos. Por ejemplo, puede ser difícil o casi imposible hacer negocios o brindar servicios públicos sin el apoyo de un intermediario. Además, para mantener su posición, los intermediarios pueden tener vínculos y el apoyo de organizaciones criminales y grupos extremistas clandestinos. Debido a su gran influencia social, los intermediarios con frecuencia participan o son adjudicatarios de contratos de donantes internacionales, lo que aumenta su poder e influencia.

Partidismo

El partidismo es el proceso de desarrollo de un subgrupo cohesivo dentro de un grupo más amplio, sobre la base de intereses mutuos u opiniones, inclusive aspectos étnicos, culturales, tribales, políticos o religiosos. El partidismo puede estar relacionado con las CPN y los intermediarios. Estas redes corruptas ofrecen trabajos, ayuda humanitaria y otros beneficios a su grupo, excluyendo a otros. Además, pueden tener sus propias milicias para protegerlos de

amenazas externas. Tienden a evolucionar hasta ser un grupo predatorio que no solo ataca amenazas externas, sino también extorsiona a su propio grupo.

La coerción étnica, religiosa y de otras clases puede nutrirse de la corrupción. Esto puede llevar a un ciclo de violencia e inestabilidad, y es más prevalente cuando los acuerdos políticos posconflicto se basan en el partidismo. Es probable que genere una disputa en el corto plazo por el poder, los recursos y los beneficios, obstaculizando el desarrollo estructural del gobierno y la economía. Si las fuerzas de seguridad nacionales se encuentran dominadas, por ejemplo, por un grupo étnico, esto puede dar lugar a la corrupción partidaria. Las fuerzas de seguridad no representativas también aumentan el riesgo de inestabilidad.

Fraude electoral

Dentro de la comunidad internacional, las elecciones se perciben esenciales para establecer la gobernanza legítima, con un mandato popular, para hacer posible el desarrollo sostenible y la estabilidad. En estados frágiles o debilitados dominados por intermediarios, las elecciones sesgadas pueden enraizar aún más la corrupción. Los intermediarios pueden utilizar las elecciones, mediante una serie de acuerdos políticos, para ampliar su influencia y las estructuras

corruptas e impedir el logro de la estabilidad en el largo plazo.

Los intermediarios comienzan a prepararse para las elecciones con mucha anticipación. A través de la manipulación, los acuerdos clandestinos y la violencia, buscan mantener o extender su influencia. Antes y durante las elecciones, pueden manipular el registro de votantes e intimidar a los votantes. El fraude electoral a gran escala se efectúa para asegurar que el resultado de las elecciones esté alineado con los intereses de los intermediarios.

Incluso después de una elección, los intermediarios existentes pueden utilizar a sus protegidos para dar una imagen de cambio de régimen. También pueden rotar roles clave y puestos senior, dando la impresión de cambio aunque continúen las viejas estructuras con otro disfraz.

En la previa de las elecciones de 2009, hubo numerosas denuncias de tarjetas de registro de votantes en venta en el mercado negro. El día antes de las elecciones, a un periodista de la BBC le ofrecieron mil tarjetas de votantes en venta, a \$10 cada una. La gente se registraba en varios centros de voto, y los hombres se llevaban pilas de tarjetas de voto para familiares mujeres que no existían.

Theo Farrell, *Unwinnable. Britain's war in Afghanistan 2001 - 2014*

Crimen organizado

El crimen organizado comprende actividades criminales planificadas y controladas por grupos de poder, y llevadas a cabo a gran escala. El crimen organizado existe en todos los países con una creciente tendencia al transnacionalismo, en particular en estados frágiles o debilitados. En general, el crimen organizado se considera un problema de las fuerzas policiales. Sin embargo, cruza las fronteras políticas y militares en entornos de seguridad complejos, donde hay vínculos estrechos entre insurgentes, terroristas y crimen organizado.

Una población desprotegida del crimen organizado puede buscar estructuras alternativas para procurarse los servicios básicos, o incluso recurrir al crimen organizado. Esto puede debilitar aún más la legitimidad del estado. Cuando los funcionarios públicos y los oficiales de las fuerzas de seguridad también están involucrados en el crimen organizado, se forma un círculo vicioso donde los fondos destinados a equipamiento y salarios se desvían de las fuerzas de seguridad. Así, los integrantes de las fuerzas pierden motivación y voluntad para trabajar, y hasta pueden convertirse en sus propias organizaciones criminales.

Estupefacientes

La elaboración, el contrabando y la distribución de drogas ilícitas ofrece un terreno fértil para las distintas formas de

corrupción, desde soborno a pequeña escala hasta infiltración de instituciones gubernamentales a gran escala. La corrupción facilita la producción y el tráfico, y al mismo tiempo, las drogas ilícitas apoyan y generan la corrupción. Estos fondos pueden utilizarse para sobornar a funcionarios públicos y a las fuerzas de seguridad, para evitar detenciones y la persecución judicial. Los grupos insurgentes y terroristas frecuentemente mantienen relaciones simbióticas con las redes de estupefacientes, como medio para financiar sus actividades.

Explotación de activos y recursos naturales

La explotación de recursos naturales en beneficio propio puede generar inestabilidad y violencia, y constituye otra potencial fuente de fondos para actores y organizaciones clandestinas. Cuando existe corrupción en la gestión de los recursos, puede tener un efecto negativo sobre su desarrollo y utilización y también requerir milicias y grupos armados para proteger los recursos.

Expropiación de tierras y dominio

Dado que las tierras son una fuente de riqueza, las personas corruptas y las organizaciones criminales buscan explotarlas. La falta de registros (como títulos de propiedad), las gobernanzas y estructuras judiciales débiles, junto con la corrupción, pueden generar conflictos por la titularidad de inmuebles.

Corrupción en controles fronterizos

El control fronterizo es una actividad estatal importante que llevan a cabo las fuerzas de seguridad para asegurar que los bienes y las personas que ingresan o egresan de un estado cuenten con autorización y sean legítimos.

La corrupción entre oficiales de control fronterizo puede tener graves consecuencias y obstruir el desarrollo económico con motivo de un aumento en los costos logísticos por el cobro de “comisiones” o “impuestos” adicionales. También pueden facilitar el movimiento criminal y terrorista transnacional. Las actividades corruptas pueden implicar desde “mirar hacia otro lado”, brindar información clasificada, entorpecer investigaciones y alterar pruebas hasta la plena participación en el contrabando y actividades criminales relacionadas.

Uso indebido de la asistencia internacional

La explotación de la asistencia internacional atrae a los intermediarios de poder, criminales y otros actores clandestinos que buscan beneficiarse. Los puestos de alto nivel y otros roles en el gobierno y organizaciones relacionadas que participan en el flujo de asistencia y dinero son los más deseables, porque presentan oportunidades de sustraer una parte, desviar o apropiarse de fondos, y además de asegurarse de que los proyectos se asignen a organizaciones o personas específicas. La asistencia extranjera también puede ser impulsada por la inestabilidad, brindando una fuente lucrativa

de ingresos a intermediarios y funcionarios públicos corruptos. Las personas o grupos que operan en la clandestinidad procurarán que el dinero y la asistencia ingresen como un flujo continuo de financiamiento. La inestabilidad y la crisis pueden generar asistencia extranjera, y la “economía de la inestabilidad” asistirá a quienes se benefician, a la vez que potencialmente genera perjuicios.

Fuerzas de seguridad y milicias corruptas

En estados frágiles, debilitados o fallidos, los gobiernos tienen poco control sobre el uso de la fuerza. En algunos casos, el alcance de las fuerzas de seguridad puede estar limitado a la creación de un vacío de poder en espacios donde no hay control. Para las poblaciones locales, la policía es la que brinda la respuesta inicial e interactúa a diario. No obstante, en estados frágiles, la policía puede no recibir entrenamiento, educación o salarios adecuados. Un espacio donde no hay control se puede llenar con intermediarios, grupos armados, insurgentes y criminales, que pueden contar con medios para proveer a la policía de ingresos de la corrupción a cambio de su respaldo. El ingreso suplementario proveniente de la corrupción en los niveles bajos puede convertirse en un problema sistémico en el que se ve a la policía como el problema. Además, los intermediarios pueden tener sus propias milicias y también influenciar a las fuerzas de seguridad nacionales, lo que genera problemas de lealtad.

Esta conducta predatoria debilita aún más la confianza y credibilidad de las instituciones gubernamentales, y empuja a la población a respaldar a intermediarios o actores clandestinos. La situación se puede extender a las empresas de seguridad privada, que pueden ser milicias con otro nombre, pero con alguna estructura legal.

En situaciones de conflicto y posconflicto, las fuerzas de seguridad pueden recibir fondos de otras naciones u organizaciones internacionales. Este flujo de dinero extranjero ofrece más oportunidades para la corrupción en gran escala. Se puede desviar dinero y recursos, robar equipamiento, sustraer porcentajes de salarios, o inflar el número de tropas que cobran un salario creando “soldados fantasma”. Esto les brinda a las organizaciones criminales y grupos extremistas más oportunidades para infiltrarse e influenciar a las fuerzas de seguridad. Puede tener un impacto negativo sobre la efectividad operativa y el ánimo de las fuerzas de seguridad, y contribuir a la pérdida de la confianza y credibilidad tanto del gobierno como de las fuerzas de seguridad.

Prácticas como la venta de combustible valioso en el mercado negro civil y la malversación de fondos destinados a alimentos reduce la preparación y disposición de luchar. “La corrupción se lleva más que las raciones de comi-

da de los soldados. Se lleva también su dignidad y respeto propio”, explicó un oficial iraquí. El comando de estas unidades se queda en un clima donde los pagos ilícitos son más importantes que las operaciones eficaces o el rendimiento en combate.

Abbas y Trombly, citados en Blood Year (2016)

Explotación y abuso sexual

La explotación y el abuso sexual son ilegales, pueden debilitar la autoridad de una campaña y deben denunciarse si existen sospechas. La explotación sexual es la acción o tentativa de abuso de una posición de vulnerabilidad, poder diferencial o confianza, con fines sexuales que incluyen, entre otros, una ventaja económica, social o política a partir de la explotación sexual de otra persona.

Desde la perspectiva de la corrupción, puede incluir un intercambio por sexo, el acoso o la extorsión sexual.

El Anexo D contiene un resumen de la Guía para comandantes de la ONU⁷ con un listado de ejemplos de abuso y explotación sexual, y orientación sobre cómo actuar.

⁷ Guía para comandantes sobre medidas para combatir la explotación y los abusos sexuales entre el personal militar de las Naciones Unidas, 2017

Explotación del personal local

Aunque no hay una definición universalmente acordada de la explotación de personas, el personal local vulnerable puede ser explotado mediante la coerción para realizar trabajo o servicios forzosos. La explotación también puede implicar un proceso de selección, transporte o traslados corruptos, o pagos y beneficios ilícitos.

Corrupción en los procesos de contratación

En el más alto nivel, la corrupción puede manifestarse de tal forma que la élite del país anfitrión puede influenciar y manipular las decisiones estatales de manera ilícita. Esto se denomina “captura del estado”. La corrupción de este tipo puede existir cuando hay un conflicto de interés, y los funcionarios públicos pueden, sin autorización, influenciar los procesos de compra y contratación para su enriquecimiento personal.

Corrupción durante el retiro de misiones

Deben fijarse las condiciones del traspaso de autoridad antes de retirarse de una misión. Esto debe incluir la realización de un proceso de evaluación que confirme las capacidades y rendimiento del país anfitrión. Deben establecerse umbrales de corrupción para determinar si el país anfitrión cuenta con procesos de TACC adecuados y sostenibles, y para asegurar que una transición prematura no traiga aparejados problemas sistémicos en el largo plazo.

Disposición de activos

La disposición de activos implica eliminar activos de los registros contables y puede llevarse a cabo mediante tres procesos: sin ingresos, totalmente depreciado; pérdida en venta, y ganancia en venta. Es una vulnerabilidad clave cuando se trata de la lucha contra la corrupción, y requiere supervisión eficaz.

Funciones y actividades esenciales susceptibles o pertinentes a la corrupción

Hay una serie de funciones y actividades clave en la planificación y ejecución de la misión que son particularmente susceptibles al impacto de la corrupción. Una vez establecida, la corrupción es más difícil de eliminar. La lucha contra la corrupción debe considerarse desde el inicio y requiere esfuerzos en el largo plazo, a veces sin resultados obvios en el corto plazo. Exige un cuidadoso manejo de las expectativas de éxito internas y externas. Una hoja de ruta con plazos específicos y con hitos clave puede ser útil para visualizar y manejar estas expectativas. **El Anexo E contiene una lista de verificación de casos de corrupción**, que ofrece una guía útil para entender problemas de Generar Integridad en el marco de la lucha contra la corrupción.

El análisis, la evaluación, la planificación, la educación, la gestión de recursos humanos, el financiamiento y la contratación, las comunicaciones estratégicas, y el Jefe de la Policía Militar son áreas integrales donde deben tomarse medidas eficaces temprano para minimizar las oportunidades de corrupción.

Análisis y evaluación

Es necesaria una evaluación del conocimiento socioeconómico para entender mejor las raíces y los motores de la corrupción, y las tendencias locales. Debe utilizarse fuentes independientes de información para evitar la manipulación por parte de actores corruptos para ocultar sus actividades.

El impacto de la corrupción debe evaluarse desde el inicio de cualquier operación. Es necesario desarrollar la conciencia y la comprensión situacional para establecer el potencial impacto de la corrupción, y es crítico contar con una cabal comprensión del entorno operativo para mitigar los riesgos de corrupción. Los servicios de inteligencia de un país anfitrión pueden estar involucrados en conductas corruptas, por voluntad propia o por su acceso a información económica y política esencial que los hace un blanco atractivo para actores corruptos, en particular en situaciones de posconflicto.

Consideraciones en el proceso de planificación

En todo el proceso de planificación, es necesario considerar los desafíos operativos a través de la óptica de la potencial corrupción. Se debe considerar el impacto de las acciones sobre la corrupción y cómo podrían explotarse para obtener una ventaja ilegal o ser utilizados por opositores. ¿Estas acciones apoyan u obstaculizan la lucha contra la corrupción? También debe considerarse cómo serán percibidas por la población local.

Tan pronto como sea posible, debe establecerse un entendimiento común de las posibles relaciones entre la corrupción y las causas y los motores de la crisis. Sobre esta base, es posible definir los riesgos de corrupción y desarrollar e implementar medidas para luchar contra ella. Esto comienza durante el proceso de desarrollo de conocimiento, y continúa durante la preparación integral del entorno operativo. Requiere un enfoque amplio que incluya puntos de vista no militares. Además de prestar atención a la dinámica política nacional, aquellos a cargo de la planificación deben considerar la gobernanza local, las estructuras de poder, las tradiciones culturales y las rivalidades históricas. Es necesario tener en cuenta que una misión internacional puede afectar el equilibrio político en un país.

Una evaluación en profundidad de las posibles formas y niveles de corrupción y los actores corruptos ayuda a entenderlos mejor y sirve de base para la toma de decisiones y planificación. Evaluar la corrupción es una parte esencial del proceso de evaluación general, porque brinda un panorama más claro del impacto que la corrupción puede tener sobre la misión y que la misión puede tener sobre la corrupción. Es necesario considerar quiénes son los actores y participantes clave, qué redes y organizaciones están involucradas en la corrupción y cómo mitigar los aspectos negativos, a la vez que se identifican y explotan oportunidades.

En la fase de planificación, también se debe considerar la existencia, en algunos Estados Miembros de la OTAN, de fuerzas específicas (policía con estatus militar) que realizan a diario tareas específicas estrictamente relacionadas con el programa Generar Integridad, además de luchar contra la corrupción, el lavado de activos y el seguimiento de flujos de fondos a nivel local. Así, se podrá prestar asistencia o guiar a las agencias policiales locales en este tipo de actividades.

Análisis de riesgo de corrupción

El análisis de riesgo de corrupción se debe dividir en tres niveles: las personas, los procesos y las organizaciones. Dentro de estos tres niveles, debe haber

una comprensión respecto de las redes y cómo interactúan, el rol de las creencias y la cultura, y cómo se pueden utilizar para luchar contra la corrupción. Además, es necesario que exista un claro entendimiento sobre las implicancias de la corrupción en la población y las fuerzas de seguridad. Un análisis efectivo depende de la capacidad de recabar, evaluar y validar información. Esta información debe compartirse, en la medida de lo posible, con otros actores involucrados en la lucha contra la corrupción. Así se posibilita una mejor coordinación entre iniciativas y actividades y se unifican los esfuerzos.

Desarrollo de opciones de respuesta

Tan rápido como sea posible en el desarrollo del plan de una misión, se debe establecer un mecanismo de evaluación para hacer un seguimiento y mitigar la corrupción. Debe concentrarse en mitigar tanto la corrupción existente como la potencial, en relación con la presencia de la misión militar.

El mecanismo debe definir un método de manejo de las expectativas sobre los efectos. Idealmente, los efectos de orden inmediato y de primer, segundo y tercer orden tienen que ser duraderos y beneficiosos. Es importante aprovechar los efectos positivos y mitigar los negativos, según las limitaciones de las conductas que los influncian.

Desarrollo de un plan

En el marco del Plan Operativo (OPLAN), la responsabilidad de Generar Integridad y la transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción se incorporan como apéndice de los Anexos del OPLAN o, si las circunstancias lo requieren, como Anexo autónomo del OPLAN. El apéndice o anexo debe incluir: una evaluación de las situaciones y riesgos de corrupción; potencial involucramiento con el país anfitrión; organizaciones de la sociedad civil y otras, y las implicancias transdivisionales. El enfoque transversal de la lucha contra la corrupción significa que los anexos de logística, asistencia a las fuerzas de seguridad (SFA) u otros también pueden contemplar aspectos directamente relacionados con la lucha contra la corrupción. Durante la misión propiamente dicha, el desarrollo y los riesgos relativos a la corrupción deben tratarse en la revisión periódica de la misión y en la evaluación estratégica.

Medición de avances

Los líderes militares necesitan datos para medir el avance de la misión. Debe existir un mecanismo para medir el progreso y los resultados. La medición del nivel y el impacto de la corrupción le brinda al comandante indicadores útiles de la percepción pública y la exposición a la corrupción. Este mecanismo debe implementarse desde el inicio de la misión, y contemplar aspectos como

los niveles de percepción local, estado, caminos posibles y nivel de avance en la lucha contra la corrupción. La corrupción es compleja y, con frecuencia, está oculta. Por eso es difícil evaluarla y medirla en distintos niveles, en particular porque no existe una única herramienta para medir la corrupción.

Antes de recabar información sobre la corrupción, se deben identificar los factores que la causan para determinar si es atribuible a factores estructurales, al nivel de reserva, o a la fase de desarrollo del país. En la mayoría de los casos, puede ser una combinación de uno o más de estos factores.

Hay distintas opciones para recabar información de forma correcta y coherente. Se puede realizar mediante encuestas públicas periódicas, información obtenida de agencias y organizaciones externas independientes, análisis de medios o el uso de recursos existentes. En general, hay dos formas básicas de realizar sondeos: las encuestas de percepción y de experiencia. Las encuestas deben ser representativas de la demografía local y deben adaptarse al público. Deben ser anónimas para proteger a quienes participan de ser objeto de represalias.

Aunque las encuestas pueden ser herramientas útiles para una mejor comprensión, siempre existe el riesgo de que factores externos influyan en el

resultado. No es aconsejable depender excesivamente de las estadísticas. Asimismo, puede ser difícil atribuir una consecuencia específica identificada en una encuesta a una actividad de lucha contra la corrupción.

Las auditorías independientes son la mejor forma de identificar la corrupción burocrática. Algunos ejemplos son el desvío de salarios y el uso indebido de activos y fondos. El resultado de estas auditorías se puede relacionar con indicadores promedio de la Cámara de Comercio nacional u otros sondeos nacionales existentes. Las agencias de desarrollo también pueden brindar información útil sobre el nivel y las formas de corrupción en un país.

Educación y capacitación



Curso de la OTAN de Sensibilización sobre Generar Integridad.

Los efectos de la corrupción sobre una misión deben tratarse mediante un programa integral de capacitación y educación sobre Generar Integridad. Esto

también promueve la transparencia, la rendición de cuentas y la integridad. En el marco de la OTAN, la capacitación es una responsabilidad nacional, pero los países deben brindar al personal un nivel básico de comprensión del impacto de la corrupción⁸. Los países y la OTAN también necesitan desarrollar conocimientos especializados respecto de la lucha contra la corrupción. El personal que participa en actividades con riesgo de corrupción debe aumentar su sensibilización individual al “riesgo de corrupción”, mediante tareas como las siguientes:

- Cursos de ética y conducta;
- Información sobre corrupción estrictamente relativa a sus funciones específicas;
- Capacitación específica sobre gestión de la seguridad informática, y
- Procesos de denuncia y queja.

Gestión de recursos humanos

Es necesario un sistema de gestión de recursos humanos que sea transparente para establecer y mantener el ánimo y la conducta ética de las tropas, los oficiales y los funcionarios. Una sólida cultura ética, combinada con la adherencia a políticas, procedimientos y pautas claros, puede prevenir la corrupción. Algunos ejemplos son la sustracción de

⁸ Cuando sea necesario, se podrá consultar a los países si pueden asegurar la disponibilidad de activos específicos ya preparados para ofrecer conocimientos especializados en el área de trabajo típica del programa Generar Integridad.

porcentajes de salarios, los “soldados fantasma” y las nóminas de empleados no declarados.

Aunque son muchas las formas de corrupción perjudiciales para los soldados, algunas generan acuerdos de beneficio mutuo. Los oficiales de alto rango a veces mantienen a los soldados ausentes en la nómina, ofreciéndoles la posibilidad de irse o jamás presentarse para desempeñar sus funciones a cambio de quedarse con una parte de sus salarios. Como consecuencia, muchos cálculos de las fuerzas iraquíes incluyen a los soldados ausentes, catalogados como “extranjeros”, un problema que los soldados de la Segunda División informaron conocer bien. Además de reducir los recursos humanos, estas prácticas debilitan la cohesión de las unidades de soldados que siguen en el campo de batalla. Sabiendo que sus colegas siguen cobrando algo luego de desertar, las unidades pierden, o nunca desarrollan, el espíritu colectivo necesario para sostener operaciones exigentes.

Abbas y Trombly, citados en Blood Year (2016)

Financiación y contratación

El personal de finanzas y contratación desplegado en una misión puede estar operando en un entorno poco conocido, lo que genera un mayor riesgo de fraude y corrupción en el proceso contractual.

De todos los procesos militares, las compras y contrataciones presentan el **mayor riesgo** de corrupción, con vulnerabilidades en todas las etapas. Las compras son un proceso complejo que puede implicar contratos de alto valor, competencia, confidencialidad y restricciones de seguridad. Es una **tarea profesional** que no debe desempeñar personal sin capacitar y ocasionalmente. Una unidad de compras centralizada, capacitada y con la instrucción correspondiente reduce el riesgo de corrupción.

Los procesos de compras deben tener como base políticas claras y robustas, que incluyan niveles y ámbitos de autoridad. Se deben desarrollar e implementar políticas, procesos y procedimientos transparentes para mitigar el riesgo de corrupción. Los comandantes y todo el personal que participa de las compras deben capacitarse antes de su despliegue, porque necesitan tener una visión común de los riesgos de corrupción y saber cómo prevenirlos y manejarlos.

Los distintos tipos de contratos presentan diferentes riesgos de corrupción y posibilidades de fraude en las compras. Las compras de fuente única implican un riesgo particular, dado que se contrata a un solo proveedor. Es importante confirmar que el contrato de fuente única es realmente necesario y ofrece una bue-

na relación precio/producto. Una de las áreas más vulnerables a la corrupción es la contratación de productos básicos, en especial respecto de alimentos, combustible y equipos. Aunque haya controles, pueden ser débiles e insuficientes. Para reducir el riesgo de corrupción, es necesario desarrollar medidas para hacer un seguimiento de los bienes durante la compra, el transporte, almacenamiento, uso y mantenimiento, y disposición final. La observación del mercado local y el mercado negro puede ayudar a determinar si se están vendiendo productos robados. Los precios de los productos básicos en el mercado local también pueden ser un indicador importante de la escala de la corrupción, en particular cuando los precios fluctúan o se exageran para aumentar las ganancias.

El personal de compras debe concentrarse en las medidas de protección, por ejemplo: pagos escalonados, difusión de las especificaciones contractuales y difusión de información sobre los proveedores con otras organizaciones. Esto puede incluir la compilación de una “lista negra” de actores y organizaciones corruptos, así como una “lista blanca” de actores y organizaciones. Así, se establecería y mantendría una base de datos compartida de proveedores para asegurar un panorama de todos los contratistas, y de sus relaciones y rendimiento. Las revisiones y auditorías independientes, por ejemplo, realizadas

por una ONG local confiable, pueden brindar mayor credibilidad al proceso de compra.

Para profundizar la transparencia y rendición de cuentas y manejar las expectativas sobre resultados y plazos, es necesario ser honestos con la población local respecto de las compras. La población y comunidades locales pueden prestar asistencia en proyectos específicos, por ejemplo, para definir especificaciones y ofrecer un mecanismo de seguimiento y control de calidad, así como un sistema de “informantes”. Aunque contratar proveedores locales puede tener un efecto positivo sobre la economía y el empleo locales, también puede generar corrupción o una menor supervisión, en especial donde hay subcontratados.

Una de las principales consecuencias de la corrupción de alto nivel en las instituciones de defensa y seguridad es que los proveedores de alta calidad pueden no desear participar. Esta debería ser una clara señal a los gobiernos para redoblar esfuerzos en la lucha contra la corrupción. Se puede lograr mediante legislación eficaz contra la corrupción, inclusive códigos de conducta y estándares éticos. Las reuniones periódicas con proveedores, representantes de la industria y funcionarios públicos pueden resaltar la importancia del código de conducta y los estándares.

Uno de los formatos más comunes de corrupción de alto nivel (no se limita específicamente a las misiones) es la creación de requerimientos específicos sin una necesidad real; aunque el proceso de compra es lícito y correcto, hay corrupción en la base de la compra. Para ocultar estas decisiones corruptas y el enriquecimiento ilícito, se manipula o complica innecesariamente el proceso de compra.

Las instituciones de defensa y seguridad del país anfitrión son especialmente vulnerables a la corrupción. Es posible que se utilice una cultura de reserva como herramienta para ocultar la corrupción. La ausencia de una auditoría externa, sumada a sistemas de contabilidad deficientes, fácilmente puede ocultar irregularidades o evitar la identificación de actores corruptos. La mayor parte del tiempo no es necesaria la reserva. En algunos casos, la ley exige a las instituciones de defensa del deber de transparencia con motivo de disposiciones de seguridad nacional. Se estima que, con frecuencia, esta forma estricta de confidencialidad no es necesaria. Por eso, esta mentalidad institucional de “confidencialidad como regla” debería transformarse en “transparencia como regla”.

Comunicaciones estratégicas

En la OTAN, las comunicaciones estratégicas son una función general de coordinación y dirección para alinear las palabras con las acciones en todos

los niveles, y proteger la confianza y la credibilidad de la OTAN evitando una brecha entre lo que se dice y lo que se hace. Las comunicaciones estratégicas de la OTAN se definen como la integración de funciones del personal con tareas de comunicación e información con otras actividades militares, para entender y moldear el Entorno de Información en respaldo de las metas y los objetivos de la OTAN.

Las tareas de comunicación son principalmente operaciones psicológicas y asuntos públicos militares, y la función informativa corresponde a Operaciones de Información. La misión clave de Operaciones de Información es analizar, planificar, evaluar e integrar las Actividades de Información para generar los efectos deseados en apoyo a las metas y los objetivos dentro del contexto de la narrativa de la OTAN. Luchar contra la corrupción puede ser uno de estos objetivos.

La corrupción puede alimentar una narrativa opositora; por eso, las comunicaciones estratégicas deben coordinar y dirigir las Actividades de Información para contrarrestarla. Una forma posible es transmitir un mensaje coherente y rendir cuentas abiertamente, en las interacciones con el país anfitrión y otros actores. Mediante las interacciones con terceros confiables y con la sociedad civil, el mensaje puede sumar a la credibilidad de la

misión. Si no se toman medidas contra la corrupción en ninguna etapa, esto puede percibirse como una aceptación o incluso participación en ella.

Jefe de la Policía Militar

El Jefe de la Policía Militar tiene responsabilidad primaria por la investigación, identificación y lucha contra la corrupción a nivel operativo. Esto incluye la evaluación de riesgos y vulnerabilidades para mitigar y prevenir la corrupción. El Jefe de la Policía Militar asiste en el desarrollo y la revisión de las directivas y procedimientos de lucha contra la corrupción.

Enfoque integral de la corrupción

El desarrollo exitoso de las capacidades, incluido el estado de derecho, la buena gobernanza y la lucha contra la corrupción, exige un enfoque integral de todos los elementos políticos, civiles, económicos, sociales y de seguridad: esto permite un tratamiento común, multidisciplinario y multi-institucional de la resolución de problemas.

La corrupción no entiende de límites entre instituciones y funciones. Generar Integridad implica la participación activa y el intercambio de información entre distintos actores con experiencias, recursos, mandatos y capacidades muy diferentes. Las relaciones sólidas se construyen mediante la cooperación, colaboración y coordinación con las

distintas organizaciones y agencias involucradas.

Comunidad internacional

La comunidad internacional puede desempeñar un rol vital en el desarrollo de las capacidades, la estabilización y reconstrucción de un estado débil o frágil, y puede ofrecer financiamiento y asistencia orientada, coordinada y equilibrada, de manera coherente con las necesidades identificadas. Esto exige una cabal comprensión de las dinámicas sociales, culturales y políticas de un estado, y la comunidad internacional debe dar el ejemplo y apoyar a los estados que luchan contra la corrupción.

El financiamiento sin equilibrio ni supervisión de la comunidad internacional puede tener un impacto adverso tanto sobre ésta como sobre la nación que lo recibe. Los fondos pueden desviarse hacia actores hostiles, profundizando la inestabilidad y el conflicto, lo que puede llevar al potencial fracaso de la misión. Asimismo, esto debilita la credibilidad y la confianza: es casi imposible recomponerlas una vez que la población las ha perdido.

Sociedad civil

Las organizaciones de la sociedad civil se definen como entidades no estatales, sin fines de lucro y voluntarias. Comprenden las organizaciones no gubernamentales, los grupos comunitarios, los sindicatos, los grupos indígenas y

también las asociaciones y fundaciones profesionales. Si están presentes en las situaciones de conflicto y crisis, estas personas y organizaciones pueden vigilar las redes criminales y ayudar a luchar contra la corrupción, con las facultades y protección adecuadas. Pueden inspirar reformas mediante la identificación y señalamiento de instancias de corrupción, actuando como contrapesos. Los actores corruptos pueden apuntar contra la sociedad civil a través de ataques directos o el uso indebido de procedimientos administrativos y legales.

Se debe considerar mantener una buena relación entre la sociedad civil y las fuerzas de seguridad y de defensa para luchar contra la corrupción. La participación de la sociedad civil en el desarrollo o restablecimiento de las fuerzas de seguridad locales luego de una crisis o conflicto puede generar fuerzas más eficaces, confiables y creíbles.

Es fundamental empoderar y respaldar a los líderes y las personas que trascienden las lealtades étnicas y muestran voluntad de trabajar por el bienestar general del país. Esto ofrecerá a la población una alternativa a los intermediarios corruptos. Las élites y los intermediarios locales pueden tener un impacto sobre las formas y los niveles de corrupción de un estado. Por eso, es vital desarrollar una comprensión acabada de las élites y los intermediarios, incluidas sus relaciones, estructuras y medios de influencia.

Denuncias

Denunciar la corrupción es clave para abordar el problema. Los mecanismos de denuncia pueden brindar una mejor comprensión del problema, las personas y las organizaciones involucradas, y los temas específicos que deben abordarse en distintos niveles. Esta información se puede compartir con otras organizaciones que posiblemente tengan mejores formas, medios y facultades que las fuerzas militares para abordar el problema. También presentan una buena oportunidad para destacar o hacer participar a las personas, organizaciones y estructuras gubernamentales que tienen un impacto positivo en la lucha contra la corrupción.

Las denuncias se pueden realizar en distintos niveles, canales y momentos, con frecuencia diaria, semanal, mensual u otra periodicidad. Debe prestarse especial consideración a la reserva de información sensible cuando se comparte con otras organizaciones.

Informantes: procedimiento y protección

La gente está dispuesta a alzar la voz contra la corrupción y otras formas de abuso de poder, pero en general teme las consecuencias para ellos y sus familias. Según demuestran los estudios, muchos casos de corrupción se descubren por informantes. Por eso, un sistema que permita las denuncias y la protección de los

informantes puede ser una herramienta invaluable contra la corrupción, a la vez que asegura la existencia de los procesos correctos para evitar riesgos relativos a denuncias injustas o malintencionadas. Un método posible es el establecimiento de una línea telefónica anónima contra la corrupción. También se debe considerar proteger a los informantes de represalias, para que haya una mayor predisposición a denunciar la corrupción. Aunque la OTAN no tiene una política de informantes, puede considerarse dentro del marco legal del mandato de cada misión. Con el formato que sea, también se debe brindar protección y apoyo a los informantes que buscan un cambio para mejor. Son personas y organizaciones que pueden contrarrestar la influencia de los actores corruptos y disruptores.

Aprovechamiento e intercambio de lecciones aprendidas en el marco de Generar Integridad

El aprovechamiento de las lecciones aprendidas y las buenas prácticas es vital, en particular en entornos con gran rotación de personal. Esto se exagera en teatros con rotación de seis meses o menos. El proceso existente de lecciones aprendidas de la OTAN debe utilizarse para analizar y evaluar las observaciones en el marco de Generar Integridad. Las observaciones de Generar Integridad que puedan traer aparejados temas legales, de privacidad o investigación deben ser manejadas por canales independientes y por las autoridades correspondientes.

Temas complementarios a Generar Integridad

Temas transversales

Los temas transversales (CCT) son una serie de áreas que pueden afectar la misión, pero que no siempre se ven como foco principal de la misión. El enfoque de la OTAN sobre los CCT se basa en iniciativas jurídicas y políticas. Distintas disciplinas, ramas y niveles de comando militares pueden tener que considerar y tratar con diferentes CCT. Los CCT se superponen y pueden tener efectos amplios en una variedad de áreas de la sociedad civil; esto exige que se consideren en todas las fases de planificación y operación.

Generar Integridad es uno de los cinco temas transversales actuales de la OTAN. Los otros cuatro son los siguientes:

- ▶ Protección de civiles;
- ▶ Niños y conflicto armado;
- ▶ Mujeres, paz y seguridad, y
- ▶ Protección del patrimonio cultural

▶ Protección de civiles

La OTAN tiene un compromiso con la protección de los civiles durante la planificación y realización de operaciones, misiones y otras actividades dictadas por el Consejo. La protección de los civiles (personas, objetos y servicios) es un concepto transversal pertinente

a las tres tareas centrales de la OTAN. Asimismo, la política de protección de los civiles complementa los esfuerzos existentes en áreas como niños y conflicto armado; mujeres, paz y seguridad y protección del patrimonio cultural, que se abordarán a continuación. La OTAN reconoce que se deben tomar todas las medidas posibles para evitar, minimizar y mitigar el daño a los civiles.

Las soluciones planificadas para proteger a los civiles deben abordar las causas de raíz de la violencia. Por eso, la protección en general se logra mediante una combinación de procesos políticos, protección física y el establecimiento de instituciones que brinden protección en el largo plazo.

También se debe proteger a los civiles de la violencia sexual y de género relacionada con los conflictos. La violencia sexual y de género es cualquier acción perpetrada contra la voluntad de una persona sobre la base de normas de género y de una relación de poder desigual. Las fuerzas militares deben ser conscientes del riesgo de violencia sexual de género al que se exponen los civiles, y necesitan instrucciones y orientación clara sobre cómo actuar cuando se enfrentan a una situación de este tipo.

Para proteger a los civiles de manera efectiva, es necesario un enfoque integral con todos los actores pertinentes,

locales, nacionales e internacionales. También se debe considerar la amenaza que presentan los intermediarios y los funcionarios públicos corruptos. Los intermediarios y funcionarios públicos corruptos y voraces pueden ser una amenaza aún mayor para los civiles que un adversario.

► Niños y conflicto armado

La OTAN está comprometida con la implementación de la Resolución 1612 y relacionadas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (UNSCR), sobre la protección de niños afectados por conflictos armados. El patrón de los conflictos armados ha generado un mayor riesgo para los civiles, en especial los niños.

El Consejo de Seguridad de la ONU identificó “seis violaciones graves” contra los niños durante los conflictos armados:

Asesinato y mutilación

Reclutamiento y uso de niños por parte de fuerzas o grupos armados

Violación u otras formas de violencia sexual

Secuestro

Ataques a escuelas y hospitales

Negación del acceso de la ayuda humanitaria

Un estado de derecho débil y los funcionarios y jueces corruptos crean un entorno de impunidad que hace posible la comisión de estas violaciones sin sanciones.

► **Mujeres, paz y seguridad**

La OTAN y sus aliados reconocen el impacto desmedido de las situaciones de conflicto y posconflicto sobre las mujeres y niñas. La agenda de mujeres, paz y seguridad⁹ apunta a aumentar la participación activa y significativa de las mujeres en la toma de decisiones, ampliar los derechos de las mujeres, y proteger a mujeres y niñas de la violencia sexual y de género en situaciones de conflicto.

Las mujeres se ven más afectadas por la corrupción porque son excluidas de la toma de decisiones y sometidas a violencia y actividades criminales, y enfrentan la falta de igualdad de oportunidades para su desarrollo personal. Es frecuente que experimenten el conflicto de maneras distintas que los hombres, y pueden ofrecer una percepción y aportes valiosos en la prevención del conflicto, la consolidación de la paz y la toma de decisiones después del conflicto.

► **Protección del patrimonio cultural**

La cultura desempeña un papel esencial en los conflictos actuales: la identidad de un grupo suele estar conectada con símbolos que se reflejan en edificios, mo-

numentos y artefactos. Dañar, destruir o saquear el patrimonio cultural socava la identidad, cohesión y resiliencia social, étnica o religiosa de una comunidad. Debido a la importancia del patrimonio cultural, no solo para la comunidad local sino también para la humanidad en general, es necesario protegerlo. La protección del patrimonio cultural es importante para la misión, y las fuerzas militares tienen un rol estipulado por el derecho nacional e internacional.

El patrimonio cultural son los bienes muebles (artefactos) o inmuebles (edificios y sitios) de gran importancia para el legado cultural de todos los pueblos. Es particularmente vulnerable en épocas de conflicto: puede ser destruido o dañado de manera intencional o involuntaria. Dañar, destruir o saquear el patrimonio cultural socava la identidad, cohesión y resiliencia social, étnica o religiosa de una comunidad.

La crisis y el conflicto, junto con unas fuerzas de seguridad débiles, pueden habilitar a los criminales y grupos insurgentes a apropiarse y beneficiarse de la venta de bienes culturales. Los funcionarios públicos corruptos lo facilitan creando las condiciones que permiten o apoyan el comercio ilegal de artefactos robados.

⁹ Resolución UNSCR 1325 y relacionadas.

Contrainsurgencia¹⁰

La lucha contra la corrupción es un aspecto importante de cualquier campaña de contrainsurgencia. Hay cuatro condiciones necesarias para prevenir la corrupción en un entorno de contrainsurgencia:

- la seguridad de la población;
- la voluntad política;
- amplio apoyo público, y
- comprensión cabal de los problemas y riesgos de la corrupción.

Asistencia a las fuerzas de seguridad

La asistencia a las fuerzas de seguridad (SFA) incluye todas las actividades de la OTAN que desarrollan y mejoran o apoyan directamente el desarrollo de las fuerzas locales y sus instituciones asociadas en zonas de crisis. Las fuerzas locales comprenden las fuerzas de seguridad militares externas a la OTAN propias de cada país, según las define el Consejo del Atlántico Norte (CAN)¹¹.

Al capacitar a las fuerzas de seguridad locales, es necesario abordar claramente la conciencia del impacto de la corrupción, en especial dentro de las fuerzas de seguridad. Las fuerzas de seguridad corruptas no pueden brindar protección adecuada a los civiles, y hasta pueden convertirse en una amenaza para la po-

blación civil. Las fuerzas de seguridad y de defensa e instituciones del país anfitrión pueden, en casos excepcionales, tener un papel importante en el establecimiento de un enfoque integral necesario para luchar contra la corrupción. Incluso pueden liderar este enfoque, empezando por el abordaje de la corrupción dentro de sus propias instituciones a través de la estructura jerárquica y una cultura de la eficiencia. Las fuerzas de seguridad pueden dar un buen ejemplo manteniendo y demostrando altos estándares.

En una situación normal y estable, las fuerzas de seguridad nacionales son responsables por la seguridad y estabilidad de un estado. La estabilidad del estado se encuentra en peligro cuando hay niveles bajos de ánimo y confiabilidad en estas fuerzas de seguridad, debido a la corrupción y a un liderazgo débil. Puede ser una influencia negativa sobre la aceptación de la población y la credibilidad de las fuerzas. Las fuerzas de seguridad pueden ser influenciadas por intermediarios implicados en actividades ilegales o que reciben fondos secretos de países limítrofes u organizaciones criminales. Esto sucede con frecuencia en situaciones de conflicto o crisis. La asistencia a las fuerzas de seguridad puede restablecer su confiabilidad y efectividad. Por eso, la lucha contra la corrupción debe ser uno de los aspectos clave de la asistencia a las fuerzas de seguridad.

¹⁰ Para más información, véase: AJP-3.4.4 Allied Joint Doctrine for Counter-Insurgency (COIN) Edition A Version 1 (julio de 2016)

¹¹ AJP-3.16 Security Force Assistance, Edition A Version 1 (mayo de 2016). 11

El efecto de la corrupción sobre las fuerzas de seguridad se puede manifestar mediante la venta ilegal de armas, equipos, combustible o municiones, pero también a través de “soldados fantasma”. Estos aspectos pueden tener un efecto devastador sobre la efectividad operativa y la predisposición a combatir. Las fuerzas de seguridad ineficaces también limitan la capacidad del gobierno de brindar servicios básicos a la población.

En Irak, la corrupción en el reclutamiento y las promociones en el ejército, la existencia de soldados fantasma y el robo de armas y provisiones han dejado al ejército, que se supone superior, con armas y personal insuficientes y, en definitiva, incapaz de detener el ascenso de ISIS/Daesh. Para detener a los yihadistas, las tropas internacionales debieron regresar a Irak un par de años después de concluida la misión de entrenamiento previa.

Corruption and conflict: hand in glove.
NATO Review (6 de diciembre 2018)

Para luchar contra la corrupción en las fuerzas de seguridad, se necesitan políticas y procedimientos sólidos y un marco jurídico adecuado, con estructuras claras. Todo el personal, inclusive el de instituciones de apoyo, necesita educación y capacitación adecuada para institucionalizar la importancia de luchar contra la corrupción.

La meta en el largo plazo debe ser incorporar los procesos y la infraestructura necesarios. Así se establecerá la integridad en la organización, con el objetivo final de desarrollar competencias de capacitación sostenibles en el país anfitrión. Esto exige que el personal asignado a tareas de asistencia a las fuerzas de seguridad tenga el conocimiento, las destrezas y las competencias adecuadas para llevar a cabo esas tareas y objetivos. Uno de los muchos aspectos clave para los capacitadores y asesores es el requisito de “seguir el dinero”: la capacidad de determinar el flujo de fondos para impedir que surjan oportunidades de corrupción.

Debe prestarse especial atención a los requerimientos de contratación relativos a la asistencia a las fuerzas de seguridad. Un entorno de seguridad frágil, junto con la urgencia de comenzar la misión de asistencia, generan una situación vulnerable al fraude, el desperdicio y el abuso.

Policía de estabilización

“Policía de estabilización” es un término definido por la OTAN: *“Actividades de policía orientadas a la profundización o al reemplazo temporario de la policía autóctona para contribuir al restablecimiento y/o mantenimiento del orden público y la seguridad, del estado de derecho y la protección de los derechos humanos”*. La policía de estabilización se concentra en las necesidades de la población civil

mediante el apoyo y, según sea necesario, el reemplazo temporario de las fuerzas de policía autóctonas, cuando éstas son incapaces o no están dispuestas a realizar sus funciones. La policía de estabilización incluye un amplio conjunto de actividades de policía. De todos modos, no se puede subsumir en el marco de la policía civil, dado que puede incluir una gama tan amplia de actividades relacionadas con otras agencias o servicios.

El objetivo de la policía de estabilización es establecer un entorno seguro y protegido (SASE), restablecer el orden público y la seguridad, y contribuir a la creación de las condiciones para una gobernanza eficaz. En todo el espectro del conflicto, el objetivo inicial de la policía de estabilización es restablecer y mantener un nivel de seguridad suficiente para la población local; luego, restablecer la ley y el orden y hacer cumplir la ley, y finalmente fortalecer las instituciones de seguridad locales¹². Los principales actores de la policía de estabilización orientada a la población civil son las fuerzas similares a la Gendarmería (fuerzas policiales con estatus militar), que poseen plenas facultades de policía civil, y las fuerzas de policía militar; sin embargo, hay otras fuerzas que pueden aportar sus capacidades especializadas. Como se ha indicado, la corrupción debilita

la credibilidad, la legitimidad y la rendición de cuentas gubernamental, y ha sido un factor clave en los fracasos de intervenciones internacionales y un motivo de rencor para la población. El valor que aportan los activos de policía de estabilización es un medio importante para prevenir la inestabilidad, inclusive mediante la lucha contra la corrupción desde una perspectiva puramente policial (también llevada a cabo en tareas habituales de policía en los respectivos países), en especial durante misiones militares, en el esfuerzo colectivo por restablecer el estado de derecho; en particular cuando se brinda una profunda capacitación previa sobre Generar Integridad a las tropas de la policía de estabilización.

Anexo A: Referencias

Building Integrity and Reducing Corruption in Defence, A Compendium of Best Practices, NATO and The Geneva Centre for the Democratic control of Armed Forces, 2010.

Building integrity and countering corruption in defence & security: 20 practical reforms, version February 2011

Training the military and defence and security officials in understanding and preventing corruption. Transparency International, February 2013

Counter and Anti-Corruption: Theory and Practice from NATO Operations, JALLC, 13 May 2013

CIMIC Field Handbook, CIMIC Centre

12 AJP-3.22 Allied Joint Doctrine for Stability Policing, Edition A
Version 1 (julio de 2016).

of Excellence version 3.0.0. June 2014

Peace and Conflict; Corruption Threats & International Missions. Practical guidance for leaders. Transparency International, September 2014

Preventing corruption in humanitarian operations, handbook of good practices. Transparency International, December 2014

Corruption, the lessons from the international mission in Afghanistan. Transparency International, February 2015

Transparency International Strategy 2020, version December 2015

Corruption & Peace, Operations Risks and recommendations for Troop Contributing Countries and the United Nations. Transparency International, April 2016

NATO Building Integrity Policy, May 2016

OSCE Handbook on Combating Corruption, 2016

NATO Building Integrity Reference Curriculum, December 2016

Too little, too late. NATO and the fight against corruption in Afghanistan, Tore Ketil Stårvik, Centre for Integrity in the Defence Sector, 2017

Commanders' guide on measures to combat Sexual Exploitation and Abuse in United Nations military, 2017

Fact Sheet on Building Integrity (BI), CIMIC Centre of Excellence, June 2018.

Draft CMI/CIMIC Chapter for BI Operations Handbook, CIMIC Centre of Excellence, July 2018

ACO Directive 086-005 Implementing Building Integrity (BI) in Allied Command Operations (ACO) 01 February 2019

Special Inspector General for Afghanistan Re- construction (SIGAR) report NATO Policy on Preventing and Responding to Sexual Exploitation and Abuse, November 2019.

Anexo B: Glosario de términos y definiciones

- **Activo:** algo de valor que pertenece a una persona u organización y puede utilizarse para el pago de deudas.
- **Análisis:** estudio detallado de algo mediante el examen de sus partes y sus interacciones. En el contexto militar, la secuencia lógica de la relación jerárquica es: valoración, análisis, evaluación, validación y certificación.
- **Anticorrupción:** enfoque que limita las oportunidades de corrupción mediante la transparencia, la rendición de cuentas y otras acciones que pueden influir en la conducta individual.
- **Asistencia a las fuerzas de seguridad (SFA):** incluye todas las actividades de la OTAN que desarrollan y mejoran o apoyan directamente

el desarrollo de las fuerzas locales y sus instituciones asociadas en zonas de crisis.

- **Asistencia de emergencia:** asistencia rápida otorgada por personas, organizaciones y gobiernos a aquellos en peligro inminente para aliviar su sufrimiento, durante emergencias provocadas por humanos o desastres naturales.
- **Asistir:** realizar una acción para ayudar a alguien o prestar apoyo.
- **Autoridad de requerimientos (RA):** la autoridad a cargo de identificar, recabar y gestionar los requerimientos en materia de educación y capacitación específicos de la OTAN en relación con una disciplina. La RA es experta operativa en esta disciplina, y representa al consumidor final del personal y las fuerzas educadas y capacitadas. Normalmente se encuentra a nivel ACOS/DCOS, o el equivalente civil, dentro de la estructura de la OTAN.
- **Capacitación:** Capacitación individual: desarrollo de las destrezas y el conocimiento necesarios para realizar tareas y funciones específicas. Brinda una respuesta entrenada para una situación predecible (destrezas). Capacitación colectiva: ejercicios procedimentales y aplicación práctica de doctrinas, planes y procedimientos para adquirir y mantener capacidades colectivas prácticas,

operativas y estratégicas en respuesta a situaciones predecibles.

- **Captación de rentas:** tendencia de personas humanas y jurídicas a quedarse con ganancias generadas a partir de recursos naturales para ellas y su estructura social, en lugar de compartirlas con otros fuera de su estructura social.
- **Caudillo militar:** líder (militar) que controla un país o, con mayor frecuencia, un área dentro de un país, en especial cuando el gobierno central no tiene el control.
- **Cleptocracia:** sociedad en la que los líderes se enriquecen y suman poder apropiándose de bienes del pueblo.
- **Código de conducta (CoC):** conjunto de normas sobre cómo relacionarse y hacer negocios con otras personas.
- **Compensación:** pago utilizado para reducir el efecto de otro pago.
- **Compras y contrataciones:** proceso por el cual una organización adquiere los productos o servicios que necesita de otras o de componentes de su propia organización.
- **Comunicaciones estratégicas (StratCom):** en el contexto militar de la OTAN, integración de funciones del personal con tareas de comunicación e información con otras actividades militares, para en-

- tender y dar forma al Entorno de Información (IE) en respaldo de las metas y los objetivos de la OTAN.
- **Comunidad internacional (IC):** frase política utilizada para describir a todos o varios países o gobiernos que se consideran o actúan en conjunto.
 - **Contrabando:** bienes que ingresan o egresan del país de manera clandestina e ilegal.
 - **Contrainsurgencia (COIN):** esfuerzos integrales civiles y militares para derrotar una insurgencia y abordar injusticias fundamentales.
 - **Cooperación cívico-militar (CI-MIC):** función conjunta que comprende una serie de capacidades clave para respaldar el logro de los objetivos de la misión y permitir a los comandantes de la OTAN participar de manera efectiva en un amplio espectro de interacciones cívico-militares con diversos actores no militares.
 - **Corrupción:** abuso del poder otorgado, los recursos públicos o la autoridad pública en beneficio personal o grupal.
 - **Credibilidad:** cualidad de creíble o confiable de alguien.
 - **Crimen organizado (OC):** complejo de empresas altamente centralizadas establecido para llevar adelante actividades ilícitas.
 - **Dar seguimiento:** observar y vigilar una situación cuidadosamente durante un período para descubrir algo o notar aspectos particulares.
 - **Desarme, desmovilización y reintegración (DDR):** proceso de remoción de armas de las manos de los integrantes de grupos armados, sacando a estos integrantes de sus grupos y ayudándolos a reintegrarse a la sociedad como civiles. El objetivo es dar apoyo a excombatientes y a personas asociadas con grupos armados para que puedan ser participantes activos en el proceso de paz.
 - **Desventaja:** parte inconveniente o negativa de una situación.
 - **Desvío:** algo que se envía a un sitio diferente de donde debía originalmente destinarse.
 - **Dirección Departamental (DH):** institución a cargo de la traducción de los requisitos en soluciones para todo el espectro de educación y capacitación, y la coordinación de soluciones. La DH mantendrá un programa de disciplina y procurará asegurar que las soluciones se brinden de la manera más eficaz, eficiente y asequible mediante la OTAN, sus aliados y socios, y otras entidades.
 - **Empresa de seguridad privada (PSC):** empresa independiente que ofrece servicios militares a gobier-

- nos nacionales, organizaciones internacionales y actores subestatales, y se especializa en ofrecer fuerzas de combate y protección.
- **Encuesta:** conjunto de preguntas realizadas a un grupo de personas para averiguar más sobre sus opiniones o conducta.
 - **Enfoque integral (CA):** trabajo con una perspectiva amplia que incluye todo lo necesario.
 - **Enriquecimiento:** acción de enriquecer a un tercero o a uno mismo.
 - **Entorno de Información (IE):** entorno que comprende la información misma, las personas, organizaciones y sistemas que la reciben, procesan y transmiten, y el espacio cognitivo, virtual y físico en el que esto ocurre.
 - **Erradicación:** deshacerse de algo por completo o destruir algo malo.
 - **Ética:** estudio de lo que está bien o mal según la moral; o un conjunto de creencias sobre lo que está bien o mal según la moral.
 - **Expropiación:** quitar dinero o bienes, en especial para su uso público sin pagar al titular o para su uso personal de manera ilegal.
 - **Extorsión:** actividad para obtener algo por la fuerza o mediante amenazas, con dificultad.
 - **Favoritismo:** apoyo injustificado a una persona o un grupo, en especial por parte de una autoridad.
 - **Fraude:** delito mediante el cual se obtiene dinero a través de engaños.
 - **Generar Integridad (BI):** programa de consolidación de capacidades liderado por la OTAN que ofrece herramientas prácticas para ayudar a las naciones a fortalecer su integridad, transparencia y rendición de cuentas, y reducir el riesgo de corrupción en el sector de defensa y seguridad.
 - **Impunidad:** falta de castigo o de resultados indeseables por algo que se ha hecho.
 - **Ingresos:** fondos que recibe un gobierno periódicamente gracias al cobro de impuestos o la venta de bienes y servicios.
 - **Instituciones:** organizaciones de gran escala que existen para cumplir un objetivo público o de apoyo.
 - **Insurgencia:** acciones de un grupo o movimiento organizado, generalmente con motivaciones ideológicas, que busca intervenir o evitar un cambio político o destituir a una autoridad gubernamental dentro de un país o una región, con el objetivo de persuadir o forzar a la población mediante el uso de violencia y subversión.

- **Integridad:** honestidad y defensa de principios morales sólidos que no se está dispuesto a modificar.
- **Interacción cívico-militar (CMI):** conjunto de actividades sobre la base de la comunicación, planificación y coordinación que todos los entes militares de la OTAN comparan y realizan con actores no militares locales e internacionales, tanto durante las operaciones de la OTAN como en la preparación previa, mediante el que se incrementa la eficacia y eficiencia de sus respectivas acciones de respuesta ante crisis.
- **Interacción con líderes clave (KLE):** interacción entre líderes militares de la OTAN y quienes toman decisiones clave de públicos aprobados con un objetivo definido.
- **Interacción con soldados (SLE):** interacción que en general se da entre los militares y la población local a diario, no siempre de manera planificada ni coordinada.
- **Intermediario (de poder):** persona que tiene gran influencia sobre las decisiones que dictan quién debe tener el poder político.
- **Lavado de activos:** delito que implica el movimiento de dinero obtenido ilegalmente a través de bancos y otras empresas para dar la apariencia de que se obtuvo por medios lícitos.
- **Lealtad:** sentimiento de apoyo o deber hacia alguien o algo.
- **Lucha contra la corrupción:** enfoque basado en medidas correctivas, sancionatorias y disuasivas que dependen en gran parte de la eficacia del sistema jurídico y judicial.
- **Mafia territorial:** funcionarios públicos municipales o de otro nivel, políticos electos, o funcionarios judiciales y policiales que adquieren, desarrollan y venden tierras ilícitamente para obtener un beneficio.
- **Malversación:** apropiación en secreto por parte de una persona de dinero a su cargo o a cargo de la organización o el negocio para el que trabaja.
- **Manipulación:** controlar a alguien o algo en beneficio propio, en general de manera injusta o deshonesto.
- **Mentor:** persona experimentada y confiable que aconseja y ayuda a otra durante un período.
- **Mercado negro:** comercio ilegal de bienes cuya compraventa no se encuentra permitida, o que se encuentran disponibles en escasa cantidad para todas las personas que los desean.
- **Narrativa:** declaración escrita concisa pero amplia sobre la situación y propósito de una organización, que puede ser una explicación indepen-

diente del contexto de principios que respaldan directivas de planificación estratégica, o utilizarse en apoyo de la creación de historias individuales con sensibilidad cultural que tendrán un impacto en un cierto público y fomentarán la cohesión institucional.

- **Nepotismo:** uso de poder o influencia para conseguir buenos empleos o ventajas injustas para integrantes de la familia propia.
- **Norma:** estándar, conducta o forma de hacer las cosas aceptada en una cierta situación, con la que la mayoría está de acuerdo y cuya aplicación se espera o considera típica.
- **Partidismo:** cualidad o acción de apoyar férreamente a una persona o un principio o partido político, con frecuencia sin considerar o evaluar un tema en profundidad.
- **Patrimonio cultural:** bienes muebles o inmuebles de gran importancia para la tradición cultural de un pueblo. Edificios cuyo principal y efectivo propósito es preservar o exhibir bienes muebles o inmuebles del patrimonio cultural. Centros con una gran cantidad de patrimonio cultural y sitios de culto que son parte de la tradición espiritual o cultural.
- **Policía de estabilización (SP):** Actividades de policía orientadas a la

profundización o al reemplazo temporario de la policía autóctona para contribuir al restablecimiento y/o mantenimiento del orden público y la seguridad, del estado de derecho y la protección de los derechos humanos.

- **Recursos naturales:** bienes tales como petróleo, minerales, bosques, carbón, etc. disponibles para su uso en un sitio, que poseen valor económico para un país.
- **Recursos públicos:** posesiones o cualidades valiosas y útiles de un país, disponibles para la población general y no limitadas a un grupo en particular.
- **Red de influencia criminal (CPN):** grupo de personas interrelacionadas que están implicadas o que cometen delitos.
- **Reforma del sector de seguridad (SSR):** proceso político y técnico de mejorar la seguridad estatal y humana haciendo que la provisión, la gestión y la supervisión de seguridad sean más eficaces y responsables, dentro de un marco de control civil democrático, del estado de derecho y del respeto de los derechos humanos.
- **Reformista:** alguien que intenta cambiar y mejorar o apoyar cambios políticos, sociales o religiosos en un sistema, legislación u organización para modernizarlo y hacerlo más efectivo.

- **Rendición de cuentas:** responsabilidad por las acciones propias y capacidad de justificarlas satisfactoriamente, o la medida en la que ocurren.
- **Sectarismo:** fuerte apoyo a un grupo religioso o político del que se es parte, que puede generar problemas entre distintos grupos.
- **Soborno:** suma de dinero que se paga a alguien de manera ilegal a cambio de ayuda secreta o trabajo.
- **Sociedad civil:** estructuras generalmente independientes de personas u organizaciones que participan de la vida pública con un interés específico sobre la base de consideraciones éticas, culturales, sociales, políticas, científicas, religiosas o solidarias.
- **Soldado fantasma:** situación en la que personal jerárquico militar utiliza la identidad de militares que no existen, o utiliza múltiples identidades de militares para quedarse con sus salarios.
- **Subcontratación:** acción de pagar a una persona humana o jurídica externa para realizar tareas que normalmente se realizarían dentro de una organización.
- **Subversión:** intento de destruir, dañar, modificar, debilitar o destituir a un gobierno mediante el trabajo en secreto dentro de su estructura.
- **Sustracción de ganancias:** la práctica de apropiarse de dinero de una cuenta, un presupuesto, etc. durante un cierto período, en montos que no son fácilmente perceptibles.
- **Tema transversal:** que une partes o intereses tradicionalmente distintos o independientes.
- **Terrorismo:** uso ilícito, o amenaza de uso, de fuerza o violencia, instilando miedo y terror, contra personas o bienes con el objeto de forzar o intimidar a un gobierno o a una sociedad, o para obtener el control de una población, con miras a lograr propósitos políticos, religiosos o ideológicos.
- **Transparencia:** cualidad de empresas y actividades financieras que trabajan de manera abierta, sin secretos, para que se pueda confiar en su imparcialidad y honestidad.
- **Trata de personas:** delito que implica la compraventa de personas, o la obtención de un beneficio a partir de trabajo forzado, como el trabajo sexual.
- **Valoración:** proceso de estimación de las capacidades y el rendimiento de organizaciones, personas, materiales o sistemas.

Anexo C: Indicadores de corrupción

La corrupción se puede manifestar de muchas formas y en distintos niveles dentro de una sociedad. Por eso, es difícil establecer indicadores claros de corrupción. Los indicadores de corrupción en gran escala pueden ser distintos de los de corrupción en pequeña escala. No obstante, también puede haber una relación estrecha entre estos diferentes indicadores. Altos niveles de inestabilidad e inseguridad son las dos condiciones básicas para que prospere la corrupción, pero hay otras. Entre ellas, podemos mencionar:

A nivel gubernamental:

- estructura gubernamental débil, junto con una caída en el nivel de confianza pública en el gobierno;
- fuerte dependencia de asistencia internacional para la supervivencia económica, sumada a la ausencia de instituciones de gobierno, procesos y auditorías independientes que funcionen bien;
- un estado de derecho débil con motivo de reglamentaciones ineficaces y un sistema judicial sesgado, lo que conduce a la impunidad;
- falta de servicios básicos que lleva a la gente a buscar sistemas y estructuras alternativos;
- fraude electoral en gran escala combinado con manipulación permanente, con actores clave recurrentes o caras nuevas en representación de los intermediarios de poder reconocidos;
- manipulación o intimidación en el registro de votantes, de tal forma que se obstaculizan las elecciones libres;
- fuerte resistencia a las actividades de lucha contra la corrupción y la transparencia; recortes en financiamiento y recursos; modificación arbitraria de leyes y amenazas a las personas;
- administración deficiente y descentralizada de recursos;
- flujos de fondos financieros ilegales y paralelos, junto con lavado de activos en gran escala; sólidos vínculos entre ciertos funcionarios de gobierno, caudillos militares e intermediarios de poder;
- los puestos de gobierno directamente relacionados con los fondos de donaciones, o dentro de organizaciones nacionales que trabajan para los donantes, se encuentran dominados por un grupo étnico;
- fuerte presión sobre los donantes para que hagan sus aportes mediante canales específicos;
- bajo nivel de transparencia y rendición de cuentas de las instituciones de gobierno, sumado a una renuencia a divulgar los activos y patrimonios privados de los funcionarios públicos;

- estilo de vida o patrimonio injustificable de los funcionarios públicos;
- solicitudes de funcionarios públicos de realizar compras o contrataciones de fuente única cuando no es necesario;
- documentación insuficiente de los gastos de funcionarios públicos, y
- actores corruptos a cargo de organizaciones que buscan frustrar actividades de lucha contra la corrupción.

A nivel de fuerzas de seguridad del país anfitrión:

- reducción de la confianza pública en las fuerzas de seguridad;
- descenso de la eficacia operativa, la moral y el rendimiento;
- falta de recursos y equipamiento debido a su venta en el “mercado negro”;
- fuerte resistencia a las actividades de transparencia y lucha contra la corrupción;
- relaciones estrechas entre las fuerzas de seguridad y las empresas de seguridad privadas y milicias; sobrerrepresentación de un grupo étnico en las fuerzas de seguridad;
- altos niveles de violencia relacionados con la utilización de recursos naturales con motivo de la presencia de milicias, que obstaculizan el acceso por parte de la población y

los medios y dificultan la información sobre su uso;

- falta o insuficiencia de administración y transparencia de los recursos e ingresos, junto con ataques a sitios de exploración y oleoductos;
- conflictos fronterizos y contrabando transfronterizo en gran escala, con la participación de milicias y actores criminales que trabajan en conjunto con la anuencia de las fuerzas de seguridad;
- reticencia de los funcionarios públicos a permitir que las auditorías independientes o las fuerzas militares de la OTAN se asocien y supervisen, junto con la falta de voluntad de investigar y detener a actores corruptos y criminales;
- el área física controlada por las fuerzas de seguridad es limitada, y quedan sin control otras áreas del país;
- bajo nivel de capacitación, educación y profesionalismo en las fuerzas policiales y de seguridad;
- estilo de vida o patrimonio injustificable del personal de alto nivel de las fuerzas de seguridad;
- cantidad importante de “soldados fantasma” y existencia de una extensa cadena de salarios;
- participación de funcionarios de alto nivel de las fuerzas de seguridad en negocios, lícitos o ilícitos;

- infiltración y amenazas contra las fuerzas policiales, las fuerzas de seguridad y el sistema judicial, que obstaculizan la eficacia del estado de derecho;
- disposición de las fuerzas de seguridad a incumplir leyes y normas, y
- funcionarios públicos y de fuerzas de seguridad de alto nivel se brindan oportunidades laborales entre sí.

A nivel de la población local:

- creciente influencia del crimen organizado y los grupos extremistas;
- numerosos grupos de trabajadores movilizados para apoyar la cosecha de materias primas para producir narcóticos, y con frecuencia cobrando en especie un porcentaje de la producción;
- desvío de la asistencia humanitaria por parte de intermediarios de poder a un grupo étnico, tribal o religioso específico, quedando excluidos otros grupos;
- agresiones en redes sociales, donde se publica información falsa y sin evidencia a favor de un grupo y acusaciones falsas sobre otro;
- sociedad civil dividida y débil;
- sistema laboral corrupto;
- recursos naturales que solo benefician a un grupo étnico, quedando otros excluidos;
- contrabando y trata de personas, fraude y lavado de activos en gran escala;
- sistema policial y judicial que se niega a actuar contra ciertos grupos étnicos de la sociedad;
- ausencia de registros de propiedad inmueble, sumada a la presencia de la denominada mafia territorial;
- intermediarios de poder involucrados en la distribución de asistencia y en el gasto de los fondos destinados al desarrollo;
- interpretación legal poco clara o dudosa, junto con sistemas judiciales corruptos y oficiales de las fuerzas policiales que evitan investigar, detener y perseguir a los funcionarios públicos e intermediarios corruptos;
- aumento en la cantidad de empresas de seguridad privada con menores estándares de integridad, lo que genera tensiones entre las poblaciones locales;
- opositores y adversarios que utilizan la corrupción como contraargumento y como motor de su reclutamiento;
- sistemas contables deficientes en el empleo público, fáciles de manipular;
- contrabando y venta ilícita de artefactos, en especial a compradores extranjeros;

- proveedores que no informan la titularidad de la empresa;
- baja calidad o precios excesivos por los productos y servicios;
- funcionarios públicos sin autorización que interfieren en las fuerzas policiales y los casos judiciales; esto lleva a la población local a tener una mala percepción del funcionamiento del gobierno;
- protestas y quejas sobre la corrupción por parte de la población o de un grupo específico de la población local, y
- denuncias de movimientos por aire, tierra o mar sin explicación;
- escasez importante de empleados públicos en puestos con capacidad de brindar servicios públicos;
- denuncias de abusos sufridos por la población civil, sin castigo;
- rol importante de la producción de materias primas destinadas a narcóticos en la vida diaria de la gente, y
- reglamentaciones excesivamente complejas y cobros de conceptos poco claros en los puestos fronterizos.

A nivel individual:

- empleados que llegan temprano, se quedan hasta tarde y no se toman vacaciones con normalidad;
- las fuerzas de seguridad y grupos lícitos e ilícitos cobran sobornos en los puntos de control;
- una persona de un grupo étnico opera como “encargado” de las oportunidades laborales, limitando el acceso;
- las normas culturales se utilizan como forma de lograr aprobación por conductas indebidas;
- designación de funcionarios públicos incompetentes;
- La violencia física de carácter sexual y las prácticas sexuales abusivas o no consensuadas (abuso sexual, violación);
- El mantenimiento de relaciones sexuales o de cualquier tipo de práctica sexual con niños (menores de 18 años) siempre se considerará abuso sexual. El desconocimiento de la edad de un niño no constituye una defensa o excusa válida;
- La prestación de asistencia o ayuda del tipo que sea, como comida, ropa o alojamiento, a cambio de favores sexuales;

Anexo D: Resumen de la Guía para comandantes sobre medidas para combatir la explotación y los abusos sexuales entre el personal militar de las Naciones Unidas, 2017

Entre los actos de explotación y abuso sexual figuran:

- Pagar a trabajadores sexuales por sexo, aunque la prostitución o el trabajo sexual sean legales en el país receptor;
- Amenazar con retirar la asistencia o la ayuda del tipo que sea a cambio de favores sexuales; y
- Facilitar relaciones sexuales transaccionales para otras personas.

Los casos aquí descritos no pretenden ser una lista exhaustiva. Otras clases de conductas con fines de explotación sexual o sexualmente abusivas podrían derivar en medidas administrativas, disciplinarias o judiciales.

Algunos factores de riesgo asociados a la explotación y los abusos sexuales que pueden involucrar al personal de la OTAN:

- La incapacidad de los comandantes para ser plenamente conscientes del entorno y los factores operacionales que contribuyen al riesgo de que se produzcan explotación y abusos sexuales;
- La insuficiente capacitación previa al despliegue y durante la misión para crear conciencia respecto de la explotación y los abusos sexuales, así como sobre las consecuencias de dichos actos;
- El cumplimiento insuficiente de los requisitos de la política de tolerancia cero;
- La ausencia de rendición de cuentas por los errores de los mandos en el ejercicio de sus responsabilidades;

- La inobservancia de los procedimientos de denuncia existentes por parte de los comandantes y los miembros de los contingentes;
- La falta de vigilancia de los comandantes cuando supervisan las actividades rutinarias de sus tropas;
- La tolerancia por parte de los comandantes de condiciones que podrían favorecer la explotación y los abusos sexuales (como el hecho de no tomar medidas adecuadas contra sus autores);
- El hecho de no denunciar actos de explotación y abusos sexuales o de disuadir a otros de que lo hagan; y
- La organización, la negociación y el fomento de acuerdos extraoficiales en casos de explotación y abusos sexuales, por ejemplo de carácter financiero.

Un componente esencial del cumplimiento es un mecanismo eficiente de recepción de denuncias. Es importante que tanto el personal de la OTAN como la población huésped sepan cómo denunciar conductas ilícitas del personal de la OTAN.

Todas las acusaciones de explotación y abusos sexuales (y otras conductas inapropiadas) deberán tratarse con el máximo nivel de confidencialidad, de modo que la identidad de las víctimas, los demandantes, los testigos, los representantes y los autores quede protegida mientras se gestiona el asunto.

Al recibir una acusación o denuncia por explotación, o abusos sexuales, es respon-

sabilidad de todos garantizar su comunicación inmediata. Si, debido a las circunstancias en las que se produzca la acusación o denuncia, la autoridad a la que tendría que comunicársela no está presente y debe obtener información de la persona denunciante para transmitir debidamente la acusación a las autoridades competentes, tenga en cuenta los siguientes consejos.

- Reaccione con calma y sin prejuicios.
- Evite hacer demasiadas preguntas y no trate de convertirse en el investigador. Deje que un investigador o investigadores expertos se encarguen del interrogatorio/seguimiento.
- Transmita a la persona denunciante su pleno interés en el asunto y su disposición para ayudarla.
- Asegúrese de que los mecanismos de denuncia sean efectivos y de que las denuncias se trasladen sin demora a la(s) vía(s) adecuada(s) establecida(s) anteriormente
- Preserve la confidencialidad de todas las denuncias por explotación y abusos sexuales.
- Plantéese la posibilidad de alejar a los presuntos autores de las personas denunciadas.
- Recuerde tratar a cualquier persona que se acerque a usted con respeto y dignidad, con independencia de lo que usted opine sobre su credibilidad.
- Nunca altere las pruebas.

Anexo E: Lista de verificación de casos de corrupción

Personal:

- ¿Existen solicitudes de emplear a determinadas personas, como familiares y amigos o personas de la misma etnia, y de evitar el proceso oficial de selección?
- ¿Existe un nivel adecuado de experiencia y calificación entre el personal, en especial en el de alto nivel y entre las personas ya empleadas?
- ¿Existe suficiente diversidad en el personal con las calificaciones necesarias que participa en cursos y capacitaciones?
- Las calificaciones y experiencia, según se presentan durante el proceso de selección, ¿son verificables y confiables?
- ¿Están adecuadamente documentados los gastos personales, como los gastos de traslado?
- ¿Existe una persona o un grupo específico de personas a cargo del empleo de otro grupo específico?
- ¿Existen criterios claros para la selección y las promociones? ¿Se aplican adecuadamente durante el proceso de selección?
- ¿Hay personas con una fuerte influencia sobre la selección, la capacitación, el emplazamiento, las promociones y la participación en cursos?

- ¿Cómo está organizada y estructurada la rendición de cuentas por conductas personales? ¿Se responsabiliza a los individuos y grupos por su conducta personal?
- ¿Hay diversidad social en la organización? ¿Hay grupos subrepresentados? En caso afirmativo, ¿qué grupo?
- ¿Es confiable y preciso el número de tropas de las fuerzas de seguridad? ¿Existe una diferencia importante entre el número informado y el número real? En caso de existir diferencias significativas, ¿están muy extendidas a nivel local o general en el país anfitrión?
- ¿Con qué personal cuentan realmente las unidades de combate, los puestos de control y otras unidades de las fuerzas de seguridad? ¿Se encuentra presente la cantidad correcta de personal, y las personas correctas, en estas ubicaciones?
- ¿Es claro el proceso y quién es la persona responsable del pago oportuno y correcto de los salarios del personal de las fuerzas de seguridad? ¿Cómo son esos salarios de las fuerzas de seguridad en comparación con los de puestos civiles equivalentes?
- ¿Existen denuncias de violencia o abusos perpetrados por personal de las fuerzas de seguridad en puestos

de control o durante las operaciones? En caso afirmativo, ¿quién estuvo involucrado en los incidentes y quién es responsable?

- ¿Hay casos de riqueza injustificada entre el personal de alto nivel de las fuerzas de seguridad?

Contratación:

- ¿Es suficientemente claro cuál es la verdadera identidad de los titulares y principales directivos de las empresas proveedoras contratadas o subcontratadas?
- ¿Son realistas y lógicos el plan del proyecto y las decisiones tomadas respecto del uso propuesto de materiales, la factibilidad y los plazos del proyecto?
- ¿Hay una voluntad real de parte del proveedor de contar con contratos y especificaciones por escrito? ¿Existe información sobre solicitudes de modificación del proveedor luego del proceso de licitación?
- ¿Cuál es el nivel general de especialización, experiencia, reputación y conducta social de un proveedor contratado o subcontratado? ¿Hay información disponible sobre reclamos, denuncias o investigaciones respecto del proveedor o del personal contratado?
- ¿Existen denuncias de conducta indebida por parte del proveedor o del

- personal contratado, por ejemplo sobre el uso de productos de baja calidad, ajuste de especificaciones o incumplimiento de leyes?
- ¿El proveedor contratado o subcontratado posee un inventario extenso de material y productos sin utilizar o desactualizados que podrían utilizarse ilícitamente para el proyecto?
 - ¿Se encuentra el proveedor mencionado en listas negras nacionales o internacionales? En caso afirmativo, ¿por qué motivo? ¿Quién lo incluyó? ¿Cuándo se incluyó al proveedor en la lista?
 - ¿Existe alguna relación entre el proveedor contratado o el personal directivo de la empresa y funcionarios públicos específicos, o tienen vínculos sociales con proveedores específicos? En caso afirmativo, ¿cuál es la naturaleza de la relación y cómo puede influir en el contrato?
 - ¿Cuál es el estilo de vida del proveedor y de su personal directivo? ¿Hay denuncias de riqueza o titularidad de bienes injustificada contra ellos o sus familiares directos?
 - ¿Existe registro de aportes periódicos a entidades políticas? En caso afirmativo, ¿quién realiza aportes a quién? ¿Cuándo? ¿En qué monto? ¿Hay registro oficial de las donaciones?
 - ¿Qué relación hay entre las distintas ofertas, en especial en materia de cálculos de costo? ¿Existen diferencias enormes, poco realistas o solo marginales? En caso de existir diferencias poco realistas, ¿hay un patrón o similitudes en las ofertas?
 - ¿Existen quejas frecuentes de oferentes no seleccionados? En caso afirmativo, ¿sobre qué versan las quejas? ¿Son creíbles y confiables?
 - ¿El oferente adjudicado ofrece a los que no fueron seleccionados, en especial a los que realizaron ofertas poco realistas, ser subcontratistas? ¿Hay datos sobre casos previos en los que el proveedor seleccionado contrató a oferentes no adjudicatarios como subcontratistas?
 - ¿Hay subcontratistas que continúen involucrados en el proyecto luego de firmar el contrato? ¿Cuál es su relación con el proveedor contratado? ¿Se encuentra en línea con su actividad comercial?
 - En general, ¿qué se sabe sobre el uso de compañías fantasma y las estructuras de subcontratación en el país anfitrión, y específicamente en el área local?
 - ¿El proceso de licitación se encuentra restringido a oferentes específicos? En caso afirmativo, ¿cuál es el motivo? ¿Es un motivo válido o se encuentra bajo la influencia de funcionarios de alto nivel?
 - ¿Cómo se solicitan y coordinan

- los pagos de un contrato, incluidos los adelantos y pagos adicionales, viáticos y otros gastos? ¿Quién lo hace? ¿Es un procedimiento frecuente?
- ¿Se le paga a intermediarios y representantes? ¿Quién les paga? En caso afirmativo, ¿cuánto reciben? ¿Podrían estar administrando una empresa fantasma para encubrir actividades ilícitas?
 - ¿Cuál es el nivel de confiabilidad, detalle, documentación y precisión de las facturas? ¿Se utilizan términos como miscelánea, urgente y excepcional? ¿Hay indicios de ítems que son modificados?
 - ¿El proveedor se muestra reticente a aceptar auditorías o verificaciones independientes? ¿Cuál es la primera reacción del proveedor cuando el proyecto no se entrega según las especificaciones o el plazo? ¿Existe una voluntad de cumplir o hay ignorancia, excusas y explicaciones vagas?
 - ¿Hay procedimientos adecuados de documentación y pago para el proyecto disponibles y acordados con el proveedor, en especial respecto de posibles modificaciones y pagos adicionales?
 - ¿El contrato contiene alguna especificación o criterio innecesario, demasiado restrictivo o vago? En caso afirmativo, ¿cómo es posible? ¿Quién es responsable?
 - ¿Es claro el proceso de seguimiento y evaluación, incluidos los criterios a utilizar? ¿El proveedor muestra voluntad o indisposición a cooperar?
 - ¿Existe un actor dominante en un área o sector económico específico? ¿Cuál es el motivo? ¿Cómo perciben y reaccionan a esto los competidores?
 - ¿Los precios ofrecidos de productos y servicios son razonables y comparables con los precios locales? En caso de existir una diferencia significativa, ¿se puede explicar apropiadamente?
 - ¿Existe una solicitud de pago urgente y directo en efectivo a una persona o a empresas offshore, antes o después de la firma de un contrato? En caso afirmativo, ¿por qué?
 - ¿Hay empresas y proveedores que solo ganan licitaciones o no presentan ofertas en ciertas zonas geográficas, aunque sería normal que lo hicieran? En caso afirmativo, ¿por qué?
 - ¿Hay una o más empresas o proveedores que presentan una cantidad importante de ofertas poco realistas? ¿Cuál es el motivo?
 - ¿Cuál es la naturaleza de la relación entre el proveedor y uno o más posibles subcontratistas? ¿El subcontratista es en realidad otra empresa,

o el único titular actúa en calidad de proveedor y también subcontratista?

- ¿Hay distintos documentos de la licitación con los mismos errores, caligrafía o la misma dirección o información de contacto? En caso afirmativo, ¿por qué?
- ¿Hay ítems específicos exageradamente sobrevaluados o subvaluados en una oferta que, por lo demás, es realista? En caso afirmativo, ¿cuál es el motivo real?
- ¿Cuál es el nivel de acuerdo y predisposición para una propuesta de programa de capacitación contra la corrupción para el proveedor y sus subcontratistas?

Instituciones:

- ¿Con qué nivel de apoyo popular cuenta el gobierno legítimo en relación con el nivel de apoyo a redes criminales de influencia y corrupción?
- ¿El nivel de apoyo popular al gobierno se relaciona con el nivel de violencia e inseguridad en el país?
- ¿Cuál es la percepción general de la población sobre la eficiencia del gobierno en la lucha contra la corrupción? ¿Es precisa esta percepción?
- ¿Qué forma y nivel de influencia tienen los elementos disruptores y reformadores sobre los objetivos en materia de desarrollo y seguridad en el país anfitrión?
- ¿Qué nivel de éxito tienen los opositores y adversarios que utilizan la corrupción para desacreditar al gobierno legítimo, o como motor de su proceso de reclutamiento?
- ¿Hay pruebas o rumores persistentes sobre la participación a un alto nivel político en la obstrucción de investigaciones y de la persecución de actores de la corrupción y redes criminales?
- ¿Hay rumores persistentes o pruebas de participación a un alto nivel político en redes de corrupción y actividad criminal?
- ¿Quiénes ocupan posiciones institucionales de poder forman parte de las mismas redes económicas, étnicas o sociales? En caso afirmativo, ¿cuál es el efecto de esto sobre otros grupos sociales?
- ¿Qué nivel de apoyo reciben quienes ocupan posiciones de poder institucional de actores y grupos corruptos o criminales regionales, nacionales e internacionales?
- ¿Se adjudican contratos gubernamentales importantes a funcionarios públicos, a sus familiares o a miembros de la misma red social o étnica?
- ¿El marco legal de la lucha contra la corrupción es fuerte y efectivo en el país anfitrión? ¿Se hacen cumplir de manera adecuada estas leyes y reglamentos?

- ¿Hay un grado importante de resistencia en el alto nivel político contra reformas judiciales para luchar contra la corrupción e investigar y perseguir a los actores corruptos?
- ¿Los líderes religiosos y reformistas hablan públicamente sobre la corrupción con posibilidades de tener un impacto? En caso afirmativo, ¿existen formas de apoyar a estas personas en la lucha contra la corrupción?
- ¿Se influencia o amenaza a los medios de comunicación y periodistas locales cuando informan sobre la corrupción? En caso afirmativo, ¿qué es lo que intentan informar y quién los amenaza?
- ¿Hay un código de conducta efectivo e institucional en vigor en las instituciones, además de capacitación y educación en materia de integridad?
- ¿Hay denuncias o rumores de que las fuerzas de seguridad del país anfitrión brindan protección a ciertas entidades políticas de alto nivel o a grupos étnicos específicos, y esto no se alinea con sus tareas y responsabilidades principales?
- ¿Existen pruebas de que hay funcionarios públicos de alto nivel implicados en actividades comerciales? En caso afirmativo, ¿cuáles son esas actividades?
- ¿Los funcionarios han informado

abiertamente su actividad comercial?

- ¿Los presupuestos y las auditorías de entes gubernamentales son oportunos, transparentes y accesibles?
- ¿Hay actores o redes políticas y criminales de nivel alto o medio que deseen influenciar de manera ilegal el proceso electoral? ¿Están intentando generar un resultado favorable para ellos personalmente o para su red?

Inteligencia:

- ¿En qué medida es efectiva y confiable la información de fuentes locales, y de qué manera puede ser útil esa información para esas fuentes? ¿Qué relación existe entre las fuentes y la población local?
- ¿La información ya disponible sobre un tema específico se relaciona de alguna forma con la información recibida de las distintas fuentes? ¿Qué enfoque y pertinencia tiene la información recibida de estas fuentes?
- ¿Hay información disponible sobre el nivel de demanda de sobornos? En caso afirmativo, ¿quién las solicita y por qué motivo?
- ¿Existe información que ofrezca indicios sobre la percepción popular de las diferentes formas y niveles de corrupción?

- ¿Hay información disponible aportada por donantes y por la comunidad internacional sobre los distintos niveles y formas de corrupción en el país anfitrión?
- ¿Es posible verificar adecuadamente la información provista por las distintas fuentes? ¿Existen denuncias de abusos o amenazas contra las fuentes?

Actividades criminales e ilegales:

- ¿Hay denuncias o información de actividades criminales, comercio ilegal o contrabando, inclusive la posible participación de funcionarios públicos?
 - ¿Se utilizan recursos públicos o militares sin motivos claros o sin autorización?
 - ¿Hay denuncias de contrabando dentro o fuera de la región?
 - ¿Hay acciones violentas u hostiles que no se explican mediante un análisis normal, o que suceden en zonas fronterizas, de almacenamiento o de recursos naturales?
 - ¿Existen denuncias sobre funcionarios públicos o de fuerzas de seguridad de niveles medio o alto que llevan estilos de vida por encima de sus posibilidades? ¿Qué fuentes de ingresos utilizan para poder vivir de esa forma?
- ¿Hay denuncias sobre equipos y armas propias en manos de organizaciones delictivas? ¿Cómo es posible? ¿Hay actores con intereses especiales en obtener equipos y armamento militar en desuso?
 - ¿Hay áreas en las que las organizaciones criminales y los grupos opositores tienen libertad de movimiento, por ejemplo, cerca de las fronteras? En caso afirmativo, ¿cuál es el nivel y los motivos de las actividades transfronterizas?
 - ¿Hay movimientos aéreos, marítimos o terrestres no informados y no programados? ¿Quién los organiza?
 - ¿Hay integrantes de las fuerzas de seguridad del país anfitrión involucrados en servicios de protección privados de individuos, recursos o movimientos?

Recursos:

- ¿Existen recursos eficaces y eficientes en el país anfitrión?
 - ¿Cómo se da seguimiento y cómo se audita la ubicación, la distribución, el uso y el mantenimiento de los equipos y recursos?
 - ¿Hay recursos militares disponibles de forma ilegal en línea, en el mercado local o en el mercado negro?
 - ¿Los recursos donados o del país anfitrión son utilizados por los opositores o adversarios? En caso afirmativo, ¿cómo es posible? ¿Quién es responsable?
 - ¿Hay solicitudes específicas del país anfitrión respecto de recursos o equipos? ¿Las solicitudes son realistas y pertinentes?
- ¿Cuál es la relación entre el nivel y el estado informado de los insumos y los insumos reales, a nivel táctico? ¿Todos los recursos se utilizan según se planificó y según las necesidades?
 - ¿Los incidentes y las actividades violentas se concentran en un área determinada, por ejemplo, en la zona de recursos naturales o en instalaciones de almacenamiento? ¿Quién y cómo protegen o deberían proteger estos recursos e instalaciones?

