

DIRECTOR GENERAL

Mg. Nicasio de Jesús Martínez Espinel
Comandante Ejército Nacional

COMITE EDITORIAL

Mg. Adelmo Orlando Fajardo Hernández
Segundo Comandante Ejército Nacional

Derechos reservados. La Revista de Transparencia es una publicación que difunde información de interés nacional, sobre temas de careacter militar y/o civil. Las opiniones expresadas en ella por autores militares y civiles son de su exclusiva responsabilidad y no reflejan necesariamente el pensamiento de la Institución.



CONTENIDO

EDITORIAL	4
INTEGRIDAD EN EL EJÉRCITO NACIONAL	
Mg. Nicasio de Jesús Martenez Espinel	
Comandante del Ejército Nacional	
COLOMBIA Y OTAN	9
Guillermo Botero Nieto	
Ministro de Defensa	
CORRUPCIÓN Y CRIMEN ORGANIZADO: UN NUEVO ENFOQUE	13
Néstor Humberto Martínez	
Fiscal General de la Nación	
EL CONTROL FISCAL, LA EXPERIENCIA COMPARTIDA BENEFICIO DE TODOS	17
Carlos Hernán Rodríguez Becerra	
Auditor General de la República	
INTEGRIDAD, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA GESTIÓN DEL PERSONAL DE DEFENSA	22
Dra. Benedicte Borel	
Oficial, Equipo para el desarrollo de la integridad, División de Asuntos Políticos y Política de Seguridad de la OTAN	
TRANSPARENCIA INTERNACIONAL DEFENSA Y SEGURIDAD	27
Sir Ian Andrews	
Asesor Ejecutivo Transparencia Internacional	





RETOS ESTRATEGICOS EN EL FORTALECIMIENTO DE LA INTEGRIDAD INSTITUCIONAL A NIVEL REGIONAL 33

Fernando Cepeda Ulloa

Exministro de Gobierno

AUTORREGULACIÓN, PREVENCIÓN Y DERECHO SANCIONATORIO 39

Dr. Carlos Fernando Guerrero Osorio

Asesor de la Dirección de Aplicación de Norma de Transparencia del Ejército Nacional.

INTEGRIDAD EN EL EJÉRCITO NACIONAL

Es conveniente recordar que una de las herramientas que se considera más eficaz no solamente en los Estados Unidos, sino en muchos países, la delación premiada o denuncia ciudadana premiada tiene su origen en los inicios de la independencia de los Estados Unidos, y se ha venido perfeccionando con la que en su momento se denominó Lincoln Law, que viene de la época de la guerra civil. Luego, esta ha sido actualizada y regulada para sectores específicos.

El primer caso se remonta al 19 de febrero de 1777. La denuncia la hicieron diez marineros del buque de guerra Warren, que se atrevieron a denunciar al comodoro Hopkins, hermano del gobernador de Rhode Island, uno de los signatarios de la Declaración de Independencia. El 2 de enero de 1778, el Congreso destituyó a Hopkins y luego fue removido del servicio en la Marina americana. Hopkins retalió contra los marineros. Posteriormente, el Congreso los indemnizó y recompensó. Y el 30 de julio se estableció como la fecha conmemorativa de la primera legislación sobre el Whistleblower, aprobada por el Congreso en 1778. Como ya se dijo, el presidente Lincoln actualizó esa legislación para contrarrestar comportamientos corruptos dentro del Ejército durante la guerra civil.

Fueron dos escenarios de máxima importancia en la historia de los Estados Unidos. **¿Cómo fue posible que algunos trataran de beneficiarse indebidamente de dos situaciones tan difíciles para esa Nación?**





EDITORIAL

En Colombia, también, se han presentado situaciones similares. Hemos vivido épocas muy difíciles de conflicto interno, desde el siglo XIX hasta hoy. Por ejemplo, tenemos la culminación de un proceso de negociación adelantado varios gobiernos desde la administración Turbay Ayala (1978-1982) hasta el Acuerdo recientemente suscrito entre un grupo subversivo, FARC-EP y el Gobierno de Colombia (24 de noviembre de 2016).

Este conflicto interno ha estado alimentado, principalmente, por un combustible que no existió en épocas anteriores, que ha sido el del dinero proveniente del negocio criminal de las drogas ilícitas y de la minería ilegal, especialmente la del oro, en un momento en el cual su precio alcanzó altísimos niveles. Así surgieron diferentes grupos subversivos con matices ideológicos de izquierda diferentes. Durante el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), proceso que se consolidó durante la administración de César Gaviria (1990-1994) se logró la incorporación a la vida civil de uno de ellos, el M-19, al cual luego se agregaron otros. Esto daría una paz incompleta. Se hacen esfuerzos para alcanzar una negociación con el ELN, el EPL y otras organizaciones criminales violentas.

Las instituciones democráticas sufrieron como consecuencia de la acción de estos grupos (guerrillas, carteles de la droga, otras formas de crimen organizado), algunas fueron cooptadas y obligadas a comportamientos corruptos. Vale la pena señalar, con orgullo que aunque las Fuerzas Armadas fueron también víctimas de estas presiones, supieron mantener los más altos estándares de transparencia. A tal punto que hoy y desde hace varios años, en las encuestas de opinión, la institución militar aparece como la más querida y la que goza de mayor confianza por parte de la ciudadanía.

Mantener esa posición privilegiada y evitar nuevas manifestaciones de corrupción, ha sido uno de mis propósitos centrales, primero como inspector del Ejército Nacional y ahora como comandante del Ejército. Por ello, se creó la dirección denominada DANTE (Dirección de Aplicación de Normas de Transparencia del Ejército), una forma de incorporarse a la preocupación global por asegurar altos niveles de transparencia como los que se buscaron por medio de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (29 de septiembre de 2003) y otros instrumentos de carácter internacional como el de la OEA o el de la OECD.

DANTE se creó el 28 de abril de 2016. Se buscó que el programa se beneficiara de recomendaciones de expertos reconocidos como el profesor Mark Pieth y la validación de Benedict Borel, integrante del cuerpo directivo del Programa de Construcción de Integridad de la OTAN. Privilegiamos el concepto de integridad porque es mucho más comprehensivo que el de transparencia o anticorrupción, como que se refiere a un comportamiento ceñido a la vigencia de altos valores tanto en la vida individual, familiar, social, como profesional dentro de la institución militar. Es el que se acomoda mejor a nuestro Código de Honor.

Nuestros colegas en otros países están mirando con interés este programa, y esperamos que nuestra experiencia les ofrezca lecciones valiosas que ellos puedan imitar.

Las democracias están luchando por asegurar la transparencia. En América Latina el tema ha adquirido una altísima relevancia. La lucha anticorrupción ha sido tema central en las más recientes campañas electorales y algunos creen que ha sido un asunto determinante para el resultado electoral de quienes han triunfado; partidos de izquierda, centro o derecha, proclaman su compromiso anticorrupción. En Colombia se realizó una consulta popular anticorrupción que obtuvo un respaldo de casi doce millones de votos. Un resultado que dio lugar a un pacto nacional contra la corrupción, apoyado por todas las fuerzas políticas y sociales. Perú tuvo una consulta similar en diciembre de 2018.

Hastío, indignación y Exigencia de ponerles fin a los comportamientos corruptos es lo que caracteriza ahora la respuesta política de la ciudadanía a los diferentes partidos y movimientos.

En Colombia, universidades y tanques de pensamiento han asumido el tema con rigor y han preparado publicaciones de cientos de páginas que buscan diagnosticar la situación y proponer fórmulas para controlar y, si ello fuera posible, eliminar la corrupción, que se ha tornado en una real amenaza a la democracias como que está destruyendo la credibilidad y la confianza en la autoridades y en las instituciones.

El Ejército colombiano está dando un valioso ejemplo para que las otras Fuerzas lo imiten y para que todas las instituciones de nuestra democracia se sientan inspiradas por un ejercicio serio, disciplinado y coherente que pretende preservar la integridad en una institución que, **en medio de la ejecución de su plan de transformación y los riesgos propios de un conflicto, busca siempre brindarles al Estado y al pueblo colombiano un Ejército integro**, y mantener un alto nivel de transparencia que sea por todos reconocido; pues hay que repetirlo, es una de las instituciones más apreciadas y respetadas por la ciudadanía colombiana.



Mg. Nicacio de Jesús Martínez Espinel
Comandante del Ejército Nacional

Magister en Seguridad y Defensa Nacional con capacidad para aplicar conocimientos y habilidades en campos: como la seguridad, experiencia gerencial, administración logística, desarrollo organizacional del recurso humano, educación, con competencias y habilidades para abordar de manera eficiente y responsable el quehacer propio y de otras disciplinas, enfocado en el beneficio institucional dirigido al mejoramiento continuo de los estándares de calidad para el óptimo desempeño, teniendo en cuenta la experiencia de los cargos desempeñados en el trascurso de mi carrera y mi preparación profesional.

E D I T O R I A L



**LEGITIMIDAD Y
CONFIANZA
INSTITUCIONAL**



COLOMBIA Y OTAN

Aliados en la construcción de integridad
Sector Defensa colombiano cada vez más comprometido con la transparencia

La lucha contra la corrupción en el Sector Defensa de Colombia ya es un ejemplo en el mundo. Esto ha sido posible gracias al trabajo continuo que se ha realizado desde hace varios años con la OTAN, que a través de su programa Building Integrity ha establecido los parámetros para el fortalecimiento de la transparencia en el sector más grande del Estado colombiano. Desde los comandantes de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional, hasta las unidades menores, como batallones y estaciones, se han integrado los conceptos de ética y transparencia institucional.

Desde 2012 el Sector Defensa colombiano estableció políticas y mecanismos para facilitar las denuncias de la ciudadanía sobre posibles actos de corrupción en las unidades militares y policiales, e intensificó las campañas de sensibilización en temas de ética, transparencia, integridad y en general la lucha contra la corrupción.

Este intenso trabajo realizado en la institución ha contado con el apoyo de aliados estratégicos como la OTAN, con su programa Building Integrity, y particularmente con el Reino Unido que ha realizado actividades de intercambio de información relacionada con buenas prácticas.

En 2017 Transparency International, del Reino Unido, evaluó el Sector Defensa Colombiano con el índice de Transparencia de Entidades Públicas (ITEP) y con el Defence Index. Los resultados de estas pruebas ubicaron al Sector en bajo riesgo de corrupción en el manejo de los recursos del Estado, el mismo escalafón en el que se encuentran países

como Australia, Estados Unidos, Canadá, Japón, Noruega, y Suecia, entre otros.

Hoy el Sector Defensa de Colombia con orgullo puede afirmar que en Suramérica es el único con menor riesgo de corrupción.

Este resultado ha sido el reflejo de importantes decisiones y pasos que se han dado para hacer de este Sector un referente para el Estado colombiano, y en general, para la población; es así como en 2014, luego de firmar el acuerdo marco con la OTAN, el Ministerio de Defensa, con el respaldo de otras agencias estatales, se comprometió y realizó el proceso de autoevaluación denominado Self Assessment Questionnaire and Peer Review Process (SAQ-PR), cuyos resultados demostraron que el Sector Defensa de Colombia hace parte de una de las once naciones que completaron el proceso, revisando, entre otros aspectos, la política y reglamentación anticorrupción; el proceso de planeación y presupuesto, y las normas y procedimientos de contratación.

Este proceso permitió documentar el inventario de buenas y malas prácticas organizacionales, comparar y establecer brechas con otros países, definir necesidades de mejoramiento, establecer propósitos, objetivos y metas en el marco de la transformación institucional proyectada para los escenarios venideros, siempre en el marco de la ética y la transparencia.

Otra de las mediciones del comportamiento ético y transparente del Sector a las que se enfrentó el Ministerio de Defensa en 2016 fue la

del Índice Sintético de Desempeño Institucional (ISDIN), evaluado por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) de Colombia, en el que participaron 57 instituciones de la rama ejecutiva, y en el cual el Sector Defensa obtuvo el primer lugar, con lo que se demostró una vez más que las políticas y planes institucionales han dado frutos efectivos en el camino a la transparencia institucional.

El elemento central de la política anticorrupción del Ministerio de Defensa, como cabeza del Sector, es el plan anticorrupción denominado 'Plan de Aseguramiento de Integridad y Prevención de la Corrupción, totalmente alineado con la visión del programa Building Integrity (BI) de la OTAN. Colombia es uno de los países socios globales que desarrollan la agenda de este programa tan relevante en el mundo.

Su legitimidad proviene de haber sido concebido con la participación de todas las áreas responsables en el Sector que identifica, evalúan y tratan las amenazas contra la integridad de la organización. Cada institución del Sector publica anualmente la versión actualizada del Plan, y las oficinas de Control Interno hacen seguimiento de su avance cada cuatro meses de forma obligatoria, lo cual constituye una oportunidad valiosa de permanente autoevaluación, seguimiento y actualización al tratamiento del riesgo.

Dos de los cinco ejes prioritarios de la política de Gobierno del presidente de la República, Iván Duque, están alineados con las directrices y lineamientos de la lucha anticorrupción. Estas líneas de Gobierno fortalecen el marco de aseguramiento de la integridad institucional, lo que denota un esfuerzo adicional en la lucha frontal contra la corrupción.

El 26 de agosto pasado, más de 11 millones de colombianos acudieron masivamente a las urnas para manifestarse y darle un voto favorable a la lucha anticorrupción. Esta manifestación democrática y de empoderamiento ciudadano para rechazar los continuos abusos con

el erario público, legitiman aún más la decisión del Sector Defensa de continuar implementando estrategias de sensibilización y respeto por lo público, además de acciones contundentes por la transparencia institucional.

En esta lucha contra la corrupción, el Sector Defensa colombiano es además líder en el país en sus procesos de rendición de cuentas de cara a la ciudadanía, ya que no solamente presenta informes periódicos de sus actuaciones y del modo en que invierte los recursos del Estado, sino que además permanentemente se reúne con líderes de las diferentes comunidades a lo largo del territorio nacional para conocer sus necesidades, y de la mano de las autoridades uniformadas de las Fuerzas Militares y de Policía, buscan satisfacer o de algún modo mitigar los retos en materia de seguridad.

El modelo de Planeación por capacidades es otra de las metodologías implementadas por el Ministerio de Defensa Nacional para que el gasto del presupuesto de Defensa sea consecuencia de la estrategia y no la estrategia consecuencia del presupuesto, lo cual permite la materialización de cuatro efectos relacionados con buenas prácticas para el fomento de la integridad en Defensa, tales como la toma de decisiones a partir de la priorización, el fortalecimiento institucional basado en mejores prácticas de gobierno sectorial, mejores sistemas de información para la transparencia y el cuidado de la cadena de abastecimientos y contratación.

Iniciativas como la Línea del Honor del Ministerio de Defensa, sumada a las de cada una de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, como la doctrina Dante, del Comando General; Damasco, del Ejército Nacional, o la Política Integral de Transparencia Policial (PITP) fortalecen la interiorización de los conceptos asociados a la integridad, la transparencia y, en general, a la ética que deben siempre prevalecer en cada una de las actuaciones de los miembros del Sector.

Es prioritario para las instituciones del Sector Defensa, desde la cabeza, el Ministerio, hasta las unidades menores, seguir trabajando

en la interiorización de los conceptos de ética, transparencia y respeto por lo público. También desde las mismas escuelas de formación de los uniformados que integran las Fuerzas Militares y de Policía, hasta las unidades operativas mayores y menores.

Ser un servidor público en el Sector Defensa, sobre todo en la actual coyuntura del país, conlleva una gran responsabilidad. Los ciudadanos confían en la gestión institucional y esperan que cada uno de sus miembros dé el mejor ejemplo de respeto por la ley y la legitimidad en las actuaciones con un comportamiento ético e intachable.

El honor militar y policial, y la ética profesional, son los ejes de esta gesta por un país legal, emprendedor y equitativo.


El camino aún es largo y es deber de las cabezas de las instituciones del Sector Defensa seguir trabajando en la mejora continua y en la interiorización de los conceptos asociados a la integridad y la lucha contra la corrupción.

Por las razones expuestas anteriormente y por las ambiciosas metas en materia de legalidad y transparencia que se ha propuesto el Gobierno del presidente Iván Duque, la comunidad internacional puede estar segura del compromiso institucional por la transparencia, la integridad, la ética y la lucha anticorrupción.



Guillermo Botero Nieto
Ministro de Defensa Nacional

Abogado de la Universidad de los Andes, con una destacada trayectoria y experiencia combinada entre el Derecho y actividades empresariales ligadas al comercio exterior y la operación logística, entre otras. Además, siempre ha estado vinculado a actividades gremiales. En su trayectoria empresarial se destaca la exportación de flores desde 1979 y la presidencia, durante 10 años, de una compañía dedicada al almacenamiento, manejo y custodia de mercancías dentro de procesos logísticos. Desde noviembre de 2003, ocupó la Presidencia de la Federación Nacional de Comerciantes, Fenalco, entidad en la que estuvo vinculado como miembro de la Junta Directiva en diferentes oportunidades desde 1985. Ha sido conferencista en diferentes foros sobre temas políticos y económicos.



HOY EL SECTOR DEFENSA DE COLOMBIA CON ORGULLO
PUEDE AFIRMAR QUE EN EL SUBCONTINENTE
SURAMERICANO ES EL ÚNICO CON MENOR RIESGO
DE CORRUPCIÓN

CORRUPCIÓN Y CRIMEN ORGANIZADO: UN NUEVO ENFOQUE

Impactar de forma contundente el crimen organizado y las formas de corrupción que más lesionan a la sociedad son los objetivos principales del direccionamiento estratégico de la Fiscalía General para el periodo 2016-2020.

No es una tarea fácil. Dar cumplimiento a estas metas estratégicas demanda la revisión integral del conjunto de herramientas que el ente acusador tiene a su disposición para combatir estas manifestaciones de macro criminalidad, así como la formulación de propuestas audaces encaminadas a generar disrupción en los eslabones claves de la actividad criminal.

Se trata de un reto grande y complejo. Las organizaciones criminales han demostrado una gran capacidad de adaptación a las nuevas realidades y actualmente funcionan a manera de empresas —con portafolios de negocios variados, división del trabajo y estructuras jerarquizadas y estratificadas—, lo cual las hace más eficaces en la ejecución de sus planes criminales.

Se han especializado en el manejo de economías como el narcotráfico y la minería ilegal; vienen conformando complejos entramados societarios con ramificaciones que llegan incluso al exterior, con el fin de ocultar tras ellas sus actividades ilícitas. Igualmente, acuden cada vez más a las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como a las criptomonedas para manejar sus recursos. Se han sofisticado en sus métodos y han diversificado sus fuentes de financiación.

La criminalidad organizada de hoy se manifiesta de diversas formas, no es homogénea y, salvo algunas constantes, cada día se torna más compleja y difícil de desentrañar.

Sin embargo, quizá el elemento más perturbador en la lucha eficaz contra la criminalidad organizada es la infiltración de esta en las instituciones públicas. La corrupción se ha constituido en el elemento facilitador por excelencia del crimen organizado, por cuanto resulta mucho más funcional que la violencia y las amenazas para el logro de su propósito de mimetizarse en los distintos niveles del Estado, con el fin de ponerlo al servicio de sus intereses y asegurar la impunidad de sus acciones.

La principal manifestación del estrecho vínculo de la corrupción con la criminalidad organizada se da en el fenómeno de captura y cooptación de Estado.

La expresión «captura de Estado» define el proceso mediante el cual una organización criminal usa la violencia, o amenaza con usarla, con el fin de controlar el Estado para obtener diferentes tipos de beneficios. El uso de la violencia en el control del Estado ha sido denominado por algunos autores como un estadio de desarrollo superior en la captura del Estado (Garay, Salcedo, De León-Beltrán & Guerrero, 2008).

Por su parte, «cooptación de Estado» se refiere al proceso de alineación de intereses económicos, electorales, judiciales y administrativos entre servidores del Estado y miembros de una organización criminal sin el uso de la violencia; dicha alineación tiende a realizarse en el más alto nivel directivo» (Selznick, 1948).

Los fenómenos de captura y cooptación de Estado no se identifican con un tipo penal específico que los determine o caracterice, sino con una serie de conductas punibles realizadas por diferentes actores en un contexto en el cual pretenden obtener el control de las entidades públicas en sus distintos niveles, desde el local hasta el nacional, en beneficio de sus intereses. Lo anterior, sumado a la apariencia de legalidad que los sujetos dan a sus acciones, hace que en estos casos los procesos de investigación y análisis para su judicialización tengan una complejidad singular.

La Fiscalía General de la Nación viene trabajando, con el apoyo de un equipo de analistas, en una metodología que les permita a sus fiscales e investigadores identificar este fenómeno, con el fin de mejorar la capacidad de análisis, investigación y judicialización de delitos en donde se ejecutan complejas actividades criminales y se constituyen enmarañadas redes de infractores.

De manera inexorable, los métodos de investigación y judicialización de conductas de corrupción ligadas a la actividad del crimen organizado requieren un abordaje estratégico que se concreta en cuatro elementos esenciales: (i) especialización de los fiscales e investigadores a cargo de los procesos, (ii)

interdisciplinariedad de los grupos de trabajo, (iii) coordinación interinstitucional y (iv) priorización de casos. Igualmente, estas investigaciones, dada su complejidad, deben ser adelantadas por fases y mediante líneas bien definidas, con fines precisos que permitan identificar y neutralizar los flujos de la cadena delictiva.

Ahora bien, las modernas manifestaciones de la macrocriminalidad o criminalidad de “injusto de sistema”¹ (Lampe, 2009) han generado una crisis en el derecho penal, particularmente en cuanto a las formas de respuesta que dicho ordenamiento tiene previstas para hacer frente a este tipo de fenómenos (Ferrajoli, 2006).²

Se trata de una criminalidad que “atenta contra los derechos y los bienes fundamentales, no es ya la vieja criminalidad de subsistencia, ejecutada por sujetos individuales, prevalentemente marginados. La criminalidad que amenaza más gravemente los derechos, la democracia, la paz y el futuro mismo de nuestro planeta es seguramente la criminalidad del poder: un fenómeno no marginal ni excepcional como la criminalidad tradicional, sino inserto en el funcionamiento normal de nuestras sociedades” (Ferrajoli, 2006).

Este nuevo panorama impone a su vez la transformación de la cuestión penal, esto es la reingeniería radical de las fórmulas con las que el Estado enfrenta este tipo de delitos. De hecho, con miras a la disrupción de las diferentes manifestaciones delictuales de las organizaciones criminales, el primer avance respecto del diagnóstico para hacer frente a estas amenazas al Estado de Derecho consiste en comprender «que una crisis como esa del derecho penal es el signo y el producto de una política penal coyuntural, incapaz de afrontar las causas estructurales de la criminalidad y dirigida únicamente a secundar, o peor aún a alimentar, los miedos y los humores represivos presentes en la sociedad». (Criminalidad y globalización, 2006).

La complejidad es el rasgo definitorio más importante de la sociedad de riesgo (Beck, 1998)³, así como del nuevo panorama al que se enfrenta el derecho penal de la modernidad (Jakobs, 2004). Lo anterior implica respecto de las manifestaciones

contemporáneas de la corrupción unas medidas de tal rigor, que comprendan la entidad de la amenaza para el Estado de Derecho y las complejas condiciones operativas con la que los entramados criminales actúan irradiando y permeando la totalidad de los poderes públicos (UNODC, 2015)⁴, así como la iniciativa privada (Ruiz López, 2018).

Un ejemplo de esta complejidad se advierte en las personas naturales o jurídicas que se sitúan en una zona gris respecto de la organización criminal, ya que en muchos casos se realiza un aprovechamiento indebido de profesiones liberales, para servir de auténticas redes de apoyo desde la legalidad a la estructura delictiva, especialmente para desplegar actos de corrupción. Producto de esta zona difusa por perseguir, también existe el acopio de recursos de diferente origen que, a modo de reserva, sirve de fondo disperso en diversos productos financieros y sociedades en múltiples países, desde donde se administran y destinan los recursos dirigidos al pago de sobornos.

Dado el carácter complejo y especialmente lesivo que para la sociedad tiene la gran corrupción, la Fiscalía General de la Nación debe utilizar la totalidad de recursos a su disposición para enfrentarla.

La identificación y caracterización de la magnitud y gravedad de esta amenaza fue determinante para la decisión de reestructurar la Fiscalía General de la Nación a mediados de 2017. La nueva organización implica el liderazgo de un proyecto de gerencia pública, que estratégicamente ha dispuesto una mayor cantidad de recursos a la persecución especializada de las diversas manifestaciones de la macrocriminalidad.

Con la reestructuración se crearon las Delegadas contra la Criminalidad Organizada y para las Finanzas Criminales, con el propósito de especializar la respuesta penal, llevar a cabo una persecución inteligente que involucre los componentes penal, económico-financiero y de extinción de dominio, y adelantar con el apoyo de policía judicial especializada y de un cuerpo interdisciplinario de analistas, investigaciones integrales, estratégicas y analíticas.

¹Los coautores, (en los delitos dolosos) forman un sistema a través de la organización de sus relaciones en un «plan conjunto de hecho». Para ello se atribuyen recíprocamente sus roles. El injusto de este sistema surge en cuanto al menos uno de ellos, conforme su rol, entra en una relación de injusto con el entorno social. Su relación con el injusto se imputa al sistema porque este autor no sólo actúa «en sus propios asuntos», sino (también) como funcionario del sistema. Si se prepara para exteriorizar directamente el plan del hecho, entonces fundamenta el hecho intentado (§ 22 SRGB Tentativa definición: Intenta un hecho penal quien de acuerdo con su representación del hecho se dispone inmediatamente la realización del tipo.) para todo el sistema. Si lleva a cabo el plan del hecho hasta el final, entonces fundamenta el injusto de la ejecución del hecho para todo el sistema.(...).²«Hay un segundo e incluso más grave aspecto de la crisis: la impotencia del derecho, es decir, su incapacidad para producir reglas a la altura de los nuevos desafíos abiertos por la globalización. Si tuviera que aportar una definición jurídica de la globalización, la definiría como un vacío de derecho público a la altura de los nuevos poderes y de los nuevos problemas, como la ausencia de una esfera pública internacional, es decir, de un derecho y de un sistema de garantías y de instituciones idóneas para disciplinar los nuevos poderes desregulados y salvajes tanto del mercado como de la política». En la red. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r24507.pdf>.³«Precisamente con el crecimiento de los peligros surgen en la sociedad del riesgo desafíos completamente nuevos a la democracia». ⁴A continuación voy a tratar de enumerar algunas características de la sociedad moderna de corte occidental y describir su relación con el concepto de derecho penal; (...) Comienzo con la progresiva anonimidad de los contactos sociales (II); le siguen los problemas que resultan del comportamiento uniforme de masas (III), del predominio del sistema económico (IV) y de la creciente conciencia del riesgo (...).

De manera concreta, el panorama identificado de la complejidad en la integración y funcionamiento de las organizaciones criminales ligadas a la corrupción, demanda impulsar estrategias investigativas que comprendan la tendencia transnacional del fenómeno, lo que significa no solo robustecer y hacer más expeditos los instrumentos de cooperación internacional, sino también acudir a técnicas especiales de investigación de probada eficacia para la desarticulación de estructuras criminales, como los agentes encubiertos y las entregas vigiladas.

La consideración de los recursos afectos a la persecución penal, con relación a las manifestaciones más graves de criminalidad a las que se enfrenta la Fiscalía General de la Nación demanda asimismo la revisión de las herramientas con las que ya cuenta, así como la necesaria búsqueda de alternativas de todo orden, que considere el fortalecimiento de los mecanismos de colaboración con la justicia basados en la delación o clemencia, en cuanto constituyen instrumentos eficaces para detectar las tramas de corrupción y obtener información idónea para su esclarecimiento.



Este tipo de instituciones jurídico-procesales apuntan no solo a un objetivo operacional del sistema penal sino también a establecer por medio de análisis más profundos los factores que propician y facilitan la actividad criminal. La obtención de información útil e idónea se convierte en esencial para la prevención, detección y persecución de delitos que por su naturaleza y forma de ejecución resultan excesivamente complejos de comprender y abordar por parte del aparato punitivo estatal.



Néstor Humberto Martínez
Fiscal General de la Nación

Doctor en Ciencias Jurídicas y Ciencias Socio-económicas de la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia, especialista en Ciencias Económicas, Derecho Comercial y Derecho de Familia de la misma universidad y Magíster en Sociedades del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Por más de 36 años se desempeñó como docente en pregrado y postgrado en las facultades de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana, Universidad Sergio Arboleda, Universidad del Rosario, y Universidad de los Andes. Es reconocido por sus diversas publicaciones en Derecho Comercial y Financiero. Además, fue director del Departamento de Derecho Económico y del postgrado en Derecho de Sociedades de 1987 a 1992, Director de la Especialización en Derecho Comercial del 2007 al 2014 en la Pontificia Universidad Javeriana. Adicionalmente, desempeñó varios cargos públicos como ministro de la Presidencia, ministro del Interior, ministro de Justicia y del Derecho, superintendente Bancario, Embajador de Colombia en Francia, entre otros.



LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA DE HOY SE MANIFIESTA DE DIVERSAS FORMAS, NO ES HOMOGÉNEA Y, SALVO ALGUNAS CONSTANTES, CADA DÍA SE TORNA MÁS COMPLEJA Y DIFÍCIL DE DESENTRAÑAR



EL CONTROL FISCAL, LA EXPERIENCIA COMPARTIDA BENEFICIO DE TODOS



«Aquel que no conoce la historia, está condenado a repetirla». Refrán popular que como tal está cargado de mucha sabiduría y en esta ocasión sirve para justificar el concepto de control, que es aquello a lo que voy a referirme en este artículo, en particular al control fiscal y, su potencialidad como factor para impedirle el paso a la corrupción y, en consecuencia, posibilitar el desarrollo del país.

Hablar de control fiscal puede ser una tarea difícil si quien escucha no identifica el contexto en el que se ubica el concepto del que se habla, eso llamado control fiscal. Considero de suma relevancia para avanzar en la transformación positiva del país, que la transparencia no solo se obtiene a través de la publicación de la información, sino que la publicación debe tener una connotación didáctica. Debo procurar que el receptor de mi mensaje reconozca la

utilidad o no del mismo, de acuerdo con la relación entre el concepto y el contexto. Por esto último, para describir el papel que juega el control fiscal en el desarrollo del país, es necesario tener como referencia el contexto en el que este se aplica.

La realización de un Estado Social de Derecho pasa por el goce efectivo de los derechos de sus ciudadanos. El ejercicio de los derechos humanos, su promoción, así como su protección frente a posibles vulneraciones y su restitución en caso de haber sido conculcados debe ser la meta fundamental de todo Estado.

En este sentido los recursos públicos constituyen el soporte financiero y presupuestal en el que se sostienen los diferentes programas y estrategias, diseñadas por el gobierno y, a través de las cuales, da cumplimiento a la meta mencionada. El financiamiento de tales programas y estrategias, que a la postre se condensan en políticas

públicas, depende de varias fuentes de recursos con los que cuenta el país, entre las que se pueden contar, la explotación de los recursos naturales y la tributación. En su conjunto las fuentes de recursos son de propiedad de todos los colombianos, sin distinción de ninguna clase, es decir, son recursos públicos.

El Gobierno colombiano en cumplimiento de la función de «promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución» (Constitución Política de Colombia, 1991), ha de generar valor público, que en palabras de Moore (1995)¹, es «utilizar los derechos de propiedad colectiva sobre los activos estatales para mejorar la calidad de vida individual y colectiva» y para ello se vale de los recursos públicos.

En este orden de ideas, en el complejo sistema de la gestión pública colombiana, compuesto por todas las entidades a las que se les asignan recursos para cumplir con sus respectivas misiones, (fines que confluyen en la garantía de los derechos de la población colombiana), existe el control fiscal, un mecanismo de retroalimentación del sistema; formalmente el control fiscal es una función estatal orientada a vigilar la administración de los recursos públicos, de tal suerte que la sociedad esté informada sobre la eficacia, la eficiencia y la efectividad en el uso del presupuesto nacional que realizan dichas entidades, sean públicas o privadas².

A partir de la Ley 42 de 1993, se creó en Colombia una estructura institucional para realizar el control fiscal. Dicha estructura está encabezada por la Contraloría General de la República y se descentraliza en contralorías departamentales, municipales y distritales, que como entes descentralizados gozan de relativa independencia y autonomía en el ejercicio de sus funciones. Más adelante me referiré al adjetivo «relativa». A noviembre de 2018, en Colombia existen 65 organismos de control fiscal distribuidos en todo el país. Para completar la estructura del control fiscal y a efectos de realizar control fiscal a los organismos de control fiscal, se creó la Auditoría General de la República.

La larga ruta de devolverle la credibilidad a la institucionalidad pública ya viene siendo transitada por el Ejército Nacional de Colombia. Para mí, como auditor General de la República, es un indicador de esperanza, que refuerza mis convicciones en las posibilidades de transformación de nuestra realidad. Desde hace tres años, el Ejército Nacional, a través de la Dirección de Aplicación de Normas de Transparencia (DANTE), le demuestra a la sociedad en general y en particular a las entidades públicas,

que la clave está en enfocarse en el ser humano, en el servidor público por ser el portador de aquello que se nos ha venido diluyendo, nuestros valores, nuestros principios, nuestra moral. Es el servidor público quien con sus conocimientos, costumbres y valores, aplica los procedimientos establecidos para que las entidades operen. Detrás de la tecnología está el ser humano, y si las entidades no logran hacer conciencia sobre esta premisa, el país seguirá presenciando como campea la corrupción, avasallando los derechos de la ciudadanía, que no solo pone en riesgo sino que vulnera de manera flagrante.

Sea esta la oportunidad para resaltar esta invaluable decisión institucional, la de creer en el servidor público como potencial de desarrollo, y por ello, destinar recursos para avanzar en este camino. En este sentido DANTE es una buena práctica.

Para finalizar quiero alentar al lector con la siguiente información, aunque no obedece a una réplica de las buenas prácticas del Ejército Nacional, la rama ejecutiva del poder público, a través del Decreto 1499 de 2017 empezó la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), un modelo que cuenta con algunos elementos similares, por lo menos en su orientación, a DANTE. El MIPG es un nuevo esfuerzo del gobierno por mejorar los resultados y los niveles de transparencia de la gestión pública. El MIPG es el apelativo del nuevo lenguaje del mejoramiento que hablan las entidades públicas hoy por hoy. Más allá de su estructura conceptual, la cual se organiza en siete dimensiones³, y esta a su vez contienen 17 políticas de desempeño y gestión que orientan la forma en que las entidades deben organizar su gestión, el MIPG se concentra en el servidor público, en el ser humano. El centro del MIPG es la política de integridad⁴ que en palabras del economista estadounidense Anthony Downs y citado por la Presidencia de la República (2018) en el Manual Operativo del MIPG, la integridad es la coherencia entre lo que se dice y lo que se hace, «entendiéndose esta como una característica personal, que en el sector público también se refiere al cumplimiento de la promesa que cada servidor le hace al Estado y a la ciudadanía de ejercer a cabalidad su labor». A partir de esta premisa, la de la integridad y de su incorporación en la cultura de las organizaciones, objetivos como la transparencia en la gestión serán una realidad posible y en consecuencia el Estado Social de Derecho, viable.

¹ Departamento Nacional de Planeación. Guía para el Seguimiento de Políticas Públicas. 2018. ² Ley 42 de 1993 sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.

³ Las dimensiones del MIPG son: (i) Talento Humano; (ii) Direccionamiento Estratégico y Planeación; (iii) Información y Comunicación; (iv) Gestión con Valores para Resultados; (v) Evaluación y Resultados; (vi) Gestión del Conocimiento y (vii) Control Interno. ⁴ Presidencia de la República (2018). Manual Operativo del MIPG versión 2.0.

Para concluir, las buenas prácticas (que por antonomasia son una apología a la historia, a la experiencia digna de ser replicada), son un medio plausible para alcanzar la transformación institucional y así la de la gestión pública. Mientras que el Ejército Nacional de Colombia destaca las buenas prácticas a través de DANTE, la Auditoría General de la República lo hace mediante la coadyuvancia y lo propio hace la rama ejecutiva del poder público que se vale del Modelo Integrado de Planeación y Gestión. Todos estos medios se fundamentan en una sola premisa, la integridad del servidor público y del ciudadano, en definitiva del ser humano. Por eso bien vale advertir: quien no conoce la historia estará condenado a repetirla, pero quien valora la historia tendrá más probabilidades de llegar a donde se ha propuesto.



Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Auditor General de la República

Abogado especializado en Derecho Constitucional y Administrativo, Máster en Derecho Constitucional de la Universidad Libre de Colombia. Fue elegido como Auditor General de la República para el período 2017-2019. Se ha desempeñado en numerosos cargos en el sector público y como docente. Ha participado como conferencista en congresos, foros y seminarios en Derecho Público Privado y Constitucional, y fue asesor y consultor del Instituto de Prospectiva de la Universidad del Valle y miembro del Grupo de Investigación de Políticas Públicas de esa Universidad, (acreditado ante Colciencias tipo A). Dentro de sus publicaciones se destacan los libros: Estructura y Organización del Estado Constitucional Colombiano y La Gestión, el Control y la Responsabilidad Fiscal de la Administración Pública en Colombia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ley 42 de 1993 sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.
- Modelo Integrado de Planeación y Gestión. Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional. 2018. P. 26.

CONOZCA EL ABC DE TRANSPARENCIA DEL EJÉRCITO NACIONAL CEE 1.0-1



Escanee el código QR
y tendrá acceso a:
Tomo I, II y III y al anexo,
"Programa de Integridad
y Transparencia"

#YoSoyDante



HÉROES BICENTENARIOS

EJC

AVANZANDO POR COLOMBIA





**MIENTRAS QUE EL EJÉRCITO NACIONAL DE COLOMBIA
DESTACA LAS BUENAS PRÁCTICAS A TRAVÉS DE DANTE,
LA AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA LO HACE
MEDIANTE LA COADYUVANCIA Y LO PROPIO HACE LA RAMA
EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO**



INTEGRIDAD, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA GESTIÓN DEL PERSONAL DE DEFENSA

formar Fuerzas eficientes, efectivas y leales para lograr una paz sostenible

«La integridad es el vínculo entre la conducta y los principios. En términos institucionales, la integridad está directamente relacionada con el buen gobierno. Para fortalecer la integridad de la institución se deben institucionalizar los principios que deseamos que represente, y también se debe concientizar al personal respecto de dichas normas» (Párrafo 3 de la Política para el desarrollo de la integridad de la OTAN).

En la Cumbre de Varsovia, el 9 de julio de 2016, los jefes de Estado y de gobierno de la OTAN¹ aprobaron la Política para el desarrollo de la integridad (Building Integrity, BI). La Política para el desarrollo de la integridad constituye un hito. Es el resultado de más de una década de apoyo al desarrollo específico de instituciones y capacidades —hecho a la medida y ofrecido a los países aliados y asociados a la OTAN— para ayudarlos a reformar o transformar sus estamentos de defensa. También se nutre de los desafíos específicos que se presentaron durante la mayor operación jamás liderada por la Alianza, en Afganistán. De esta forma, la Política para el desarrollo de la integridad se constituye en un nuevo referente, al reconocer que la corrupción y el mal gobierno socavan la paz, la seguridad, la prosperidad y la efectividad operativa. A partir de ese reconocimiento, la Política para el desarrollo de la integridad refuerza intrínsecamente el rol fundamental de las personas, a la hora de asegurarse de que sus instituciones sean fuertes, efectivas, eficientes y resistentes a cualquier tipo de amenazas más visibles o menos visibles, tangibles o de naturaleza híbrida; asimismo, reconoce que las instituciones de la defensa deben responsabilizarse de su personal, fuera civil o uniformado.

Principios del desarrollo de la integridad de la OTAN y la gestión de recursos humanos: entender la causalidad

La Política para el desarrollo de la integridad de la OTAN se instituyó en noviembre de 2007, para asistir a los países aliados y asociados de la OTAN a la hora de iniciar y llevar adelante reformas dentro del Sector de la Defensa y la seguridad relacionada con la defensa, con el objetivo final de asegurar que esas instituciones puedan operar eficiente y efectivamente para salvaguardar la paz y la estabilidad nacionales, regionales e internacionales. De esta forma, desde un principio, la Política para el desarrollo de la integridad fue lanzada para abordar específicamente la adecuada gestión de los recursos de personal, financieros y de equipos. Estas áreas no funcionan con enfoques descontextualizados. Por el contrario, la gestión de cada uno de estos tres recursos funcionales está marcadamente interconectada. En primer lugar, la forma en que se gestiona cada uno de esos recursos afecta la funcionalidad de la institución propiamente dicha. En segundo lugar, el enfoque de la gestión de personal afecta no solo los recursos financieros y materiales, sino también los recursos humanos propiamente dichos. De esta forma, si reconocemos

que las instituciones hacen a las personas (la cultura corporativa), es igual de acertado ver la otra cara de la moneda y reconocer que las personas hacen a las instituciones. No se trata de quién llega primero y cambia al otro (algo así como el dilema de la causalidad del huevo y la gallina). Más bien, se trata de la complementariedad, ya que tanto la cultura institucional como la conducta personal se alimentan y se complementan entre sí, de manera que —en definitiva— la institución termina representando algo más que simplemente una función operativa.

La política para el desarrollo de la integridad aborda el tema de los estamentos de defensa y la forma en que se aplican los principios claves de integridad, transparencia y rendición de cuentas. En particular, el concepto de integridad resulta muy difícil de abordar, por el simple motivo de que es un concepto subjetivo. El personal civil, militar o de las fuerzas de seguridad de todo el mundo entiende la integridad en función de valores heredados e inculcados por la educación que se recibe en el seno familiar, la escuela, la religión o la vida profesional, entre otros. Debido a la naturaleza subjetiva y tan heterogénea del concepto, la palabra integridad tiene varias traducciones y definiciones, especialmente respecto de su aplicabilidad en un ámbito público, como puede ser el sector de la defensa y la seguridad relacionada con la defensa. Sin embargo, los países que participan en la Política para el desarrollo de la integridad de la OTAN —como Asia Central, Colombia, los países del norte de Europa, el norte de África y Oriente Medio— todos convergen e incorporan los conceptos de ética, profesionalismo, liderazgo con el ejemplo, confiabilidad, honestidad, moralidad y equidad, entre muchos otros. En definitiva, atributos relacionados con conductas individuales.

Hay numerosos ejemplos de integridad deficiente en el ámbito específico de la defensa y la seguridad relacionada con la defensa. Van desde casos de corrupción (sistemas sofisticados a pequeña y gran escala) hasta cualquier tipo de fraude, promoción, empleo o descenso de categoría carentes de mérito, etc. Las consecuencias de la integridad deficiente en los sectores de la defensa y la seguridad relacionada con la defensa son muy importantes a nivel estratégico, operacional y táctico; de allí su importancia. Perjudican la reputación y la credibilidad, y pueden afectar las operaciones, con la consiguiente pérdida de efectividad. La integridad deficiente también puede derivar en una pérdida de confianza, en general y mutua, y entre las personas propiamente dichas, dentro de un grupo o dentro de la organización. En un caso extremo, las consecuencias de la integridad deficiente pueden incluir la pérdida de vidas. Esta lista no es completa. En la actualidad

¹ Jefes de Estado y de gobierno de los 28 países de la Alianza. La Política fue desarrollada y acordada por los países de la OTAN y asociados al Consejo de la Asociación Euroatlántica, con la participación de Afganistán, Australia y Colombia (53 países en total).

se dan diversas crisis de gobierno en todo el mundo, y hay escasez de recursos financieros después de las crisis financieras ya experimentadas a principios del siglo 21. A esto hay que sumarle el costo de gestionar las crisis y la necesidad de estar constantemente listos para enfrentar nuevas amenazas y desafíos a la seguridad. En este contexto, ningún gobierno puede perder vidas y fondos por una gestión inadecuada de sus recursos.

Aplicación de los principios del desarrollo de la integridad de la OTAN a la gestión de los recursos humanos: el proceso

Como se describe en el artículo 5.7 del Plan de acción de Asociación - Construcción de instituciones para la defensa (Partnership Action Plan for Defence Institution Building, PAP-DIB)² —que es la biblia de la OTAN para la implementación de reformas en el sector de la defensa y la seguridad relacionada con la defensa—, el desarrollo de estructuras y prácticas de personal efectivas y transparentes requiere los siguientes elementos: capacitación y educación; la promoción de conocimientos sobre el derecho humanitario internacional; disposiciones tendientes a la transparencia en los procesos de promoción y de desarrollo profesional; y la protección de los derechos y libertades civiles de los miembros de las Fuerzas Armadas y de seguridad. Esto refleja el concepto de la integridad mencionado precedentemente: los valores se inculcan con la educación y la capacitación de la fuerza de trabajo. Los programas extendidos de desarrollo profesional ofrecidos a la fuerza de trabajo resultan esenciales para ayudarlos a crecer dentro de la institución y mantenerse actualizados respecto de las nuevas prácticas comerciales y equipos; para que la organización pueda evaluar las destrezas, capacidad y potencial de su personal; y para asegurar la promoción del personal a cargos de más responsabilidad y liderazgo. Una política tan empoderadora sin duda ayuda a forjar respetabilidad, rendición de cuentas, reputación y apropiación de la institución a lo largo de la carrera profesional de la persona, pero va mucho más allá. Un empleado que es tratado con equidad, transparencia, confianza, responsabilidad y empoderamiento a lo largo de su carrera será el mejor defensor y vocero de la institución una vez retirado, o cuando encare un cambio de carrera.

El Cuestionario de autoevaluación sobre el desarrollo de la integridad de la OTAN aborda específicamente esos elementos. El capítulo 4 del Cuestionario está dedicado específicamente

a la gestión de personal. Otras secciones del Cuestionario son complementarias a la revisión de la gestión de personal, y también cubren la supervisión de la gestión de recursos humanos u operaciones. Sin embargo, debemos enfatizar que, en el capítulo 4, los criterios utilizados para analizar y revisar la gestión de recursos humanos son las normas específicas de conducta, política, capacitación y disciplina. Esto refleja claramente la causalidad entre lo individual y lo institucional, tal como son expresados en la Política para el desarrollo de la integridad. Por lo tanto, cualquier país o institución del Sector de la Defensa y la seguridad relacionada con la defensa que esté dispuesto a revisar la aplicabilidad de los principios de integridad y buen gobierno deberá tener en cuenta la gestión de personal, incluidas las áreas a continuación:

- Las reglamentaciones existentes relativas a sobornos, obsequios y atenciones sociales, conflictos de interés y la declaración corporativa sobre atenciones sociales;
- La existencia y difusión de un código de conducta;
- Si las reglamentaciones están sustentadas por un código de ética o valores y la forma en que los mismos son conocidos y están incorporados en la organización;
- El marco actual establecido para apoyar la implementación del Código de conducta;
- La aplicabilidad de las normas para el personal y si difieren entre las diferentes categorías de personal;
- La identificación de cargos sensibles y la necesidad de rotar el personal que ocupe esos cargos;
- La creación de políticas tendientes a la promoción de las personas en función de sus méritos y de los mecanismos de planificación de la carrera profesional;
- El desarrollo de capacitación en integridad y su difusión a todo el personal.

Principios del desarrollo de la integridad en la gestión de los recursos humanos: el caso colombiano

² El PAP-DIB de la OTAN fue acordado en 2004 por los jefes de estado y gobierno, en la Cumbre de Estambul. Este Plan de acción es la base de la OTAN para la reforma dentro del sector de la defensa y la seguridad relacionada con la defensa.

La participación del Ministerio de Defensa de Colombia en la Política para el desarrollo de la integridad de la OTAN pone en relieve su interesante experiencia a nivel nacional. La implementación del Cuestionario de auto-evaluación sobre el desarrollo de la integridad de la OTAN y el proceso de revisión por pares finalizó en agosto de 2016, y reveló una práctica comercial singular dentro de las Fuerzas Armadas, que refleja un cabal conocimiento del vínculo entre el personal y la institución y la forma en la que el Ministerio de Defensa de Colombia implementa el principio de la integridad en la Política para el desarrollo de la integridad.

La iniciativa DANTE fue lanzada al mismo tiempo que finalizó el proceso de desarrollo de la integridad, primero en el Ejército. En estos momentos se está difundiendo en otros servicios: la Fuerza Aérea, la Marina y la Policía. La iniciativa DANTE difunde las normas, estándares y valores del Ejército colombiano, personificados y enarbolados por cada soldado que defiende su institución con honor y lealtad. La iniciativa DANTE personaliza cada uno de estos valores, y evoca la importancia de servir con el ejemplo en todos los niveles. De esta forma, DANTE simboliza la forma en la que Política para el desarrollo de la integridad de la OTAN entiende y aborda las cuestiones de la integridad como vector para el cambio. Por ese motivo, en el marco de la Política para el desarrollo de la integridad se invita regularmente a representantes del Ejército colombiano a compartir sus ideas sobre el desarrollo de la integridad, como uno de los valores esenciales de la gestión del Sector de la Defensa en particular. En la OTAN se agradecen estos ejemplos de experiencias nacionales, para beneficio de la OTAN y por el aporte a los otros países del programa para el desarrollo de la integridad, específicamente los que se enfrentan a amenazas y crisis directas en materia de seguridad.



Dra. Bénédicte Borel
Oficial, Equipo para el Desarrollo de la Integridad, División de Asuntos Políticos y Política de Seguridad de la OTAN, sede de la OTAN

Ha dedicado su carrera a los asuntos políticos y militares relativos a las funciones normativas multilaterales y al trabajo de campo. En los últimos siete años ha estado a cargo de la implantación de la política para el desarrollo de la integridad de la OTAN en diversos países, centrándose en los temas de reforma de las instituciones y la capacitación relacionados con la buena gobernanza en el Sector de la Defensa y de la Seguridad relacionada con la defensa, incluyendo ambientes no permisivos. La Dra. Borel es auditora del Instituto Francés de Estudios Nacionales Superiores de Defensa. Ha completado dos Maestrías, en Asuntos Internacionales y Europeos y en Ciencias Sociales (ambas con honores). Sus antecedentes profesionales incluyen el trabajo académico, haber trabajado para la OSCE y para el Ejército de la Reserva Francesa.



LA INICIATIVA DANTE PERSONALIZA CADA UNO DE ESTOS VALORES, Y EVOCA LA IMPORTANCIA DE SERVIR CON EL EJEMPLO EN TODOS LOS NIVELES.



TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

DEFENSA Y SEGURIDAD

Durante muchos años, inicialmente como secretario segundo permanente del Ministerio de Defensa del Reino Unido, y más tarde como presidente de la Agencia contra el Crimen Organizado (ahora la Agencia Nacional contra Crimen), he tenido la oportunidad de observar el progreso de Colombia en la lucha contra la corrupción. Durante mis años como servidor público, he tenido de primera mano la experiencia de cuán importante y difícil puede ser, hacer frente a los desafíos de gobernabilidad y a reducir los riesgos de corrupción, sobre todo en el Sector Defensa y Seguridad.

La corrupción obstaculiza el desarrollo. Los recursos son desviados, las instituciones están socavadas, las oportunidades económicas se ahogan y se daña la confianza de la sociedad civil en el gobierno. La corrupción enriquece a unos pocos a expensas de muchos, pero también es un factor relevante de inseguridad y debería ser tema central para los encargados de asuntos de seguridad y defensa.

Existe un vínculo empírico establecido entre la corrupción y la inseguridad. Una vez que los países alcanzan cierto nivel de corrupción, existe un momento en el cual un leve aumento en este, puede precipitar un gran incremento de la inestabilidad política y la violencia, el crimen organizado y el homicidio, la insurgencia nacional y el conflicto. Las consecuencias para todos los involucrados pueden ser críticas.

La correlación, por supuesto, no implica causalidad, y no todos los casos de inseguridad están relacionados con corrupción. Sin embargo, a menudo son causas subyacentes significativas:

1 La corrupción crea las condiciones para sociedades inestables. Es un hecho que la corrupción hace que los países sean más pobres. Esto a su vez crea desigualdades

y conduce a sociedades inestables. Las sociedades corruptas niegan a sus ciudadanos el acceso igualitario a la seguridad y la justicia, dejando a sectores enteros de la población sintiéndose marginados, aislados y discriminados.

2 La corrupción alimenta la narrativa de quienes desean ver fracasar al Estado. Percepciones de gran corrupción y el uso indebido del poder confiado para beneficio propio - Definición de corrupción generalmente adoptada por Transparencia Internacional (TI) - alimentan la narrativa de grupos como Boko Haram e ISIS. Ellos también involucran a la comunidad internacional por su aparente apoyo a los líderes corruptos y lo relacionan de manera directa con la corrupción que afecta la vida cotidiana de las personas. Se centran especialmente en las problemáticas que tienen repercusión tanto a nivel moral como práctico —como la justicia y la seguridad— y suponen que ellos, a diferencia de los regímenes anteriores plagados de corrupción, pueden proporcionar los servicios básicos que necesitan las personas marginadas y desfavorecidas.

3 La corrupción es a menudo descrita pasivamente como un cáncer, algo que es nocivo, pero incipiente e inevitable, aunque ese no es siempre el caso. Puede ser utilizada, intencionadamente, como una herramienta de política exterior, donde las élites de un Estado corrompen las élites de otro para asegurar la influencia y dar forma a las decisiones, debilitando y erosionando la confianza en sus instituciones. Esto puede ser particularmente corrosivo en sectores de importancia estratégica como el Energético o el de Defensa, como se evidenció en los últimos años en Ucrania.

4 Y la corrupción socava críticamente la capacidad de los Estados para responder eficazmente a la inseguridad. Las fuerzas armadas que están debilitadas por la corrupción y por los sistemas corruptos, luchan para hacer frente a las crisis, a los conflictos y a la violencia una vez que se producen. A los hombres y mujeres militares se les niega el equipo adecuado que requieren para ganar, o incluso sobrevivir, en el campo de batalla; los fondos que deberían haber estado disponibles para su bienestar son desviados; los ejemplos de «soldados fantasmas», que solo existen en el papel son numerosos, y el nombramiento de altos cargos que no reflejan la competencia profesional de las personas que los ocupan. Esto impacta directamente en el éxito de la misión.

ISIS, por ejemplo, tuvo éxito en Irak debido a que sus fuerzas estaban bien organizadas y equipadas con material incautado, mientras que las enormes sumas de dinero invertido por la comunidad internacional en las Fuerzas de Seguridad Iraquíes fueron entregadas a instituciones mal administradas donde la rendición de cuentas era tan baja que se estimaba que habían 50.000 soldados fantasmas en la nómina. Cuando Mosul cayó, ISIS no se enfrentaba a una fuerza altamente equipada de 30.000 personas que existían sobre el papel, sino más bien a una fuerza socavada, desmoralizada y debilitada por la corrupción endémica.

La cuantía del presupuesto del Sector Defensa está aumentando en todo el mundo, y está incrementando más rápidamente, exactamente en aquellos estados donde los estándares de gobernabilidad son más deficientes. Más de un tercio del gasto militar corresponde a países que no cuentan con significativa transparencia presupuestal, determinada por el Índice Anticorrupción del Sector Defensa de Transparencia Internacional, y que a menudo son los más necesitados. Casi la mitad de los países Africanos gastan más del 5% de sus presupuestos nacionales en Defensa.

Sin embargo, esto no se trata solo de la cuantía del presupuesto. Los militares están a menudo en el corazón del Estado en cuyo nombre se ejerce el poder. En muchos países, se destinan a la extracción de riqueza

para beneficiar a las élites militares y gubernamentales. A menudo controlan los contratos gubernamentales más importantes, disfrutan de enormes exenciones fiscales y se benefician de la utilización de mano de obra barata. Ellos monopolizan un espacio que debería ser accesible a muchos, y el resentimiento se aumenta; y a menudo están a la vanguardia de la violencia del Estado hacia sus ciudadanos, ya sea dirigiendo empresas ilegales, o extorsionando dinero u otros bienes de ellos.

Sin embargo, el Sector Defensa es a menudo el último en ser impactado por los esfuerzos de construir instituciones capaces de crear seguridad en lugar de aumentar la inseguridad, y de adoptar una gobernanza transparente y responsable. Las comisiones parlamentarias, el poder judicial, las oficinas de auditoría y organismos de lucha contra la corrupción están adquiriendo cada vez más autoridad en muchos países. Pero el Sector Defensa a menudo permanece fuera de los límites por razones, válidas o no, de «seguridad nacional» – quizás sea la carta más fácil de jugar si no quieres hacer algo. Los parlamentos y las oficinas de auditoría tienen prohibido supervisar el Sector Defensa; incluso los Ministerios de Finanzas no tienen acceso a los presupuestos de Defensa en algunos países. No obstante, las organizaciones de la sociedad civil son reticentes a desafiar esta enorme concentración de riqueza y poder; en otros son ignorados, o peor, silenciados.

Durante muchos años he apoyado los esfuerzos de TI para convencer a los ministerios de Defensa y las Fuerzas Armadas de todo el mundo que los militares deben rendir cuentas al pueblo.

Sin embargo según mi experiencia, estas ideas están lejos de ser universales o aceptadas por muchos militares, y aquellos que fomentan la reforma a nivel nacional a menudo tienen muy poco en su arsenal para ayudar a defenderla. TI brinda ciertos instrumentos de apoyo como el Índice Anticorrupción del Sector Defensa, capacitación, investigación y herramientas basadas en las mejores prácticas internacionales. Ahora todo esto puede no ser suficiente, cuando la idea subyacente que el Sector Defensa debe rendir cuentas a sus ciudadanos sigue siendo altamente cuestionada.

Existen también algunos asuntos estratégicos globales. Durante algún tiempo, TI ha estado explorando la viabilidad de crear nuevas normas para la gobernabilidad de las instituciones de Defensa. Las naciones responsables deben unir esfuerzos para crear un entendimiento común internacional de que existen formas aceptables de administración del poder militar, basadas en la rendición de cuentas y la transparencia básica, a través de las cuales la supervisión nacional sobre políticas y presupuestos puede ser ejercida.

Un consenso internacional sólido en torno a la gobernabilidad responsable en Defensa, haría más difícil para los que invocan la «seguridad nacional», eludir el escrutinio legítimo y constructivo por parte de instituciones y expertos independientes, tales como auditores, organismos contra la corrupción y la sociedad civil.

La propuesta consiste en consagrar los estándares globales de gobernanza en Defensa como parte de una nueva iniciativa internacional: «Declaración sobre la Gobernanza Responsable del Poder Militar». La codificación de normas, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, puede tener un impacto sísmico en el comportamiento internacional si una mayoría significativa de la comunidad internacional se une en torno a un conjunto de ideas.

La iniciativa «Estándares Globales» contempla la creación de una declaración política internacional, que definiría normas aceptables en torno a lo que significa ser una potencia responsable en el siglo XXI. Dicho consenso global establecería una norma clara en la comunidad internacional donde los militares deban rendir cuentas a nivel nacional ante sus ciudadanos y otras instituciones del Estado.

A diferencia de otros instrumentos internacionales relativos a la proliferación o al uso de la fuerza, la Declaración sobre la Gobernanza Responsable del Poder Militar no prescribiría normas sobre lo que pueden o no pueden hacer los Estados soberanos, sino que establecería como lucirían los principios de la gobernanza responsable y la toma de decisiones a nivel nacional, pero esto debe ser impulsado y asumido por los propios Estados.

¿Qué significa esto en la práctica? Empezando por un grupo de redacción inicial entre cinco y siete gobiernos fundadores, sería el tamaño ideal. Este grupo de fundadores formularía los principios que constituirán la base de la Declaración política y reuniría el impulso entre los posibles signatarios para presionar en favor de la adopción universal de estas normas emergentes. El evento de la firma sería un hito decisivo, un momento en el que los Estados signatarios declararían su compromiso con un nuevo conjunto de estándares globales.

Para lograr el máximo impacto, la Declaración requerirá el compromiso y el apoyo de la sociedad civil, si se quiere facultar a sus gobiernos para que rindan cuentas de su implementación.

Colombia ha sido un socio importante en esta iniciativa, y el primer país en mostrar un liderazgo dando un paso adelante para unirse al grupo de fundadores.

En los últimos años, Colombia ha avanzado significativamente en la lucha contra la corrupción. Si bien es posible que los diferentes gobiernos hayan trabajado para promover instituciones transparentes, el Sector Defensa ha sido incluido en estos esfuerzos solo recientemente. Estos esfuerzos se vieron reflejados en la calificación general de Colombia en Banda B del Índice Anticorrupción del Sector Defensa de Transparencia Internacional en 2015.

Se reconoce la necesidad de una participación visible y comprometida tanto política como ejecutiva, en la agenda del Gobierno, las fuerzas armadas y la sociedad civil. Los dirigentes de las Fuerzas Armadas y del Ministerio de Defensa han destacado públicamente la importancia de una gobernanza responsable en materia de defensa y han adoptado medidas contundentes. La profesionalización de los militares y la policía, incluyendo el despido de individuos corruptos, así como trabajar para asegurar que los que están en primera línea tengan las habilidades correctas, el equipo adecuado y la información exacta para tener éxito marcarán la diferencia.

La creación en 2015, de la Dirección de Aplicación de Normas de Transparencia del Ejército (DANTE) fue también un primer paso significativo, al igual que la inclusión de la «transparencia» como uno de los valores centrales del Ejército. La ética y la integridad deben ahora incluirse en la doctrina, en la formación y en la cultura en todos los niveles e informar el enfoque de cada prioridad estratégica. Esto incluye, la inversión en capacitación de oficiales superiores en fomento de la integridad y será clave para que el Ejército desarrolle operaciones a nivel nacional como internacional en apoyo a las misiones de mantenimiento de la paz.

Pero a medida que Colombia continua desempeñando un papel prominente en la mejora de la gobernanza en el Sector Defensa en todo el mundo, quedan retos por delante que todavía no se han abordado. Algunos de los principales riesgos radican en la brecha entre la legislación vigente, la puesta en práctica y la eficacia de la supervisión independiente. Todo gobierno que pretenda ser un defensor de la buena gobernanza en Defensa debe garantizar que los contratos públicos del sector se lleven a cabo mediante una competencia leal y abierta, salvo en circunstancias claramente definidas y limitadas. También será imperativo atender las solicitudes de acceso a información pública de manera constructiva y eficaz. Para mitigar los riesgos de corrupción en el Sector Defensa será necesario que el Gobierno adopte un enfoque sólido, disciplinado e integrado; y aún queda mucho por hacer.

Con un esfuerzo sostenido, Colombia podrá desempeñar un papel crucial para ayudar a la comunidad internacional a cambiar el rumbo de la lucha contra la corrupción en el Sector Defensa. Otras naciones y sus fuerzas armadas tienen mucho que aprender de la experiencia de Colombia, adquirida durante muchas décadas en la lucha contra la insurgencia interna. Estamos en una era de grandes transformaciones. El mundo está experimentando cambios sísmicos en el equilibrio entre el poder duro y el poder blando, y existe una ventana de oportunidad limitada para universalizar los valores de integridad, transparencia y gobernanza responsable.

Un ex Segundo Secretario Permanente del Ministerio de Defensa del Reino Unido que se retiró después de 34 años en la administración pública en 2009, Sir Ian Andrews continúa persiguiendo una amplia gama de intereses de seguridad. De 2009 a 2013, fue Presidente no ejecutivo de la Agencia



de delitos graves organizados del Reino Unido (SOCA), que ahora forma parte de la Agencia Nacional de Delitos, y es Director no ejecutivo de NHS Digital (el antiguo Centro de información de salud y asistencia social para Inglaterra) donde se interesa especialmente en el aseguramiento de la información y la seguridad cibernética. Durante gran parte de los últimos veinte años, ha estado estrechamente involucrado en el liderazgo del cambio transformador en organizaciones grandes y complejas en el espacio de la seguridad nacional. Las citas se han incluido como Director Gerente de un importante Fondo de Comercio del Ministerio de Defensa (la Evaluación e Investigación de la Defensa). Agencia) y Director Ejecutivo de la entonces Agencia de Estados de Defensa. Como segundo PUS, fue miembro de las tres juntas de administración de servicios individuales, así como de la junta de defensa. Es asesor sénior del Programa de Seguridad y Defensa Internacional de Transparencia y en los últimos años lo ha visto brindando apoyo a la Diplomacia de la Defensa, especialmente en América Latina, y contribuyendo a varias iniciativas de liderazgo académico y del sector público.

mación de salud y asistencia social para Inglaterra) donde se interesa especialmente en el aseguramiento de la información y la seguridad cibernética. Durante gran parte de los últimos veinte años, ha estado estrechamente involucrado en el liderazgo del cambio transformador en organizaciones grandes y complejas en el espacio de la seguridad nacional. Las citas se han incluido como Director Gerente de un importante Fondo de Comercio del Ministerio de Defensa (la Evaluación e Investigación de la Defensa). Agencia) y Director Ejecutivo de la entonces Agencia de Estados de Defensa. Como segundo PUS, fue miembro de las tres juntas de administración de servicios individuales, así como de la junta de defensa. Es asesor sénior del Programa de Seguridad y Defensa Internacional de Transparencia y en los últimos años lo ha visto brindando apoyo a la Diplomacia de la Defensa, especialmente en América Latina, y contribuyendo a varias iniciativas de liderazgo académico y del sector público.



Sir Ian Andrews

Asesor Ejecutivo Transparencia Internacional

Ex Segundo Secretario Permanente del Ministerio de Defensa del Reino Unido que se retiró después de 34 años en la administración pública en 2009, Sir Ian Andrews continúa persiguiendo una amplia gama de intereses de seguridad. De 2009 a 2013, fue Presidente no ejecutivo de la Agencia de delitos graves organizados del Reino Unido (SOCA), que ahora forma parte de la Agencia Nacional de Delitos, y es Director no ejecutivo de NHS Digital (el antiguo Centro de infor-



◀◀ LA PROPUESTA CONSISTE EN CONSAGRAR LOS ESTÁNDARES GLOBALES DE GOBERNANZA EN DEFENSA COMO PARTE DE UNA NUEVA INICIATIVA INTERNACIONAL: “DECLARACIÓN SOBRE LA GOBERNANZA RESPONSABLE DEL PODER MILITAR” ▶▶

RETOS ESTRATÉGICOS EN EL FORTALECIMIENTO DE LA INTEGRIDAD INSTITUCIONAL A NIVEL REGIONAL

El flagelo de la corrupción es un fantasma — infortunadamente muy real» que recorre el mundo. Son muy pocas las excepciones, y los éxitos de la lucha anticorrupción pronto desaparecen. Este ensayo presenta algunas reflexiones sobre la situación en la región latinoamericana; no tiene una visión hemisférica porque excluye a Canadá, los Estados Unidos y las islas caribeñas.

Iniciemos con México. Es un caso realmente proverbial, y que tiene raíces muy profundas en su historia. Recientemente leí la traducción de algunos textos de Andrés Manuel López Obrador, que llevan el título *Una Nueva Esperanza para México* y que había sido publicado en 2017 en Español, con el título *La Salida y, Oye, Trump*, por la Editorial Planeta Mexicana. El título en Inglés, que fue el idioma en el cual lo leí, es *A New Hope for Mexico. Saying No to corruption, Violence, and Trump's Wall*. Es un documento abrumador. La dos primeras líneas de la introducción dicen: «En estas páginas quiero explicar por qué considero que la corrupción es el problema central de México. Y, luego, añade: (...) "quiero hacer un llamado a todos los mexicanos (...) para que logremos un consenso nacional que coloque la honestidad como el principio central tanto para el pueblo como para el Gobierno». Y promete señalar los caminos no solo para condenar la corrupción y erradicarla, sino para buscar unas nuevas formas de hacer la política con un modelo económico diferente y con el fortalecimiento de los valores culturales, morales y espirituales que pueden revitalizar la nación mexicana. El capítulo 1 es contundente desde la primera línea hasta la última. Por ejemplo, afirma «El Estado se ha convertido en un servidor de una minoría rapaz y, como alguna vez escribió Tolstoi, un Estado que no proporciona justicia no es más que un paquete de villanos (...) En México la clase gobernante constituye una pandilla



de saqueadores que operan en todo el país»(p. 7).Y añade, sin contemplaciones, «El Sistema ha sido totalmente corrompido. Los poderes políticos y económicos se alimentan mutuamente y el robo de los bienes públicos se ha convertido en su *modus operandi*. La corrupción ya no es un asunto de unas cuantas instancias aisladas, sino una práctica sistemática. (...) Alimentar la corrupción se ha convertido en la principal función del Estado» (p. 8). (Recuerdo a los lectores que estoy traduciendo del Inglés al Español, porque no tengo acceso a los originales).

Las referencias a los anteriores presidentes, Carlos Salinas, Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto o a ministros como Pedro Aspe y otros es también contundente en esta materia. Se podría abundar en anotaciones realmente sobrecogedoras, pero tan solamente voy a citar algunas estadísticas que trae en el Capítulo 2 y que son realmente abrumadoras. En julio de 1988, solamente una familia mexicana aparecía en la lista de la revista Forbes de las personas más ricas del mundo, la familia Garza Sada, con dos billones de dólares. Al terminar el gobierno de Salinas, 24 familias mexicanas se añadieron a la lista y representaban un total de 44,1 billones de dólares. En 1988 México estaba en el lugar 26 de la lista de países con más billonarios. En 1994 México estaba en el cuarto lugar, por debajo de Estados Unidos, Japón y Alemania. Y al mismo tiempo, dice dos páginas después, en términos de crecimiento económico México cayó detrás de un país tan empobrecido como Haití. Prefiero no seguir con las citas.

López Obrador ha anunciado un programa de cincuenta puntos para combatir la corrupción, que fue un tema, ya se dijo, central en la campaña que le permitió derrotar a los dos grandes partidos el PRI y el PAN.

Con respecto a Centroamérica no se pueden decir cosas muy diferentes.

Guatemala ha sido considerada como una nación en la cual se instauró un régimen criminal por el que hoy están en la cárcel, su presidente, su señora y otras altas autoridades. Y el presidente actual le puso fin a la Comisión de las Naciones Unidas que estaba ayudando a aplicar la justicia particularmente en materia de corrupción. La famosa Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, CICIG, que al final presidía el exmagistrado auxiliar de la Corte Suprema colombiana, Iván Velásquez, quedó suspendida y este magistrado no pudo regresar a Guatemala. Honduras adoptó un mecanismo similar, esta vez por cuenta de la OEA. Es el reconocimiento de la impotencia de los mecanismos internos para luchar contra la corrupción.

Nicaragua ha estado en los últimos meses en las noticias y se leen las peores cosas no solo en materia de corrupción, sino de violación de derechos humanos.

Costa Rica que parecía ser un país más allá de los horrores de la corrupción, nos sorprendió a todos cuando el expresidente Miguel Ángel Rodríguez, dos semanas después de la posesión, debió renunciar a la Secretaría General de la OEA porque fue condenado por corrupción. Había sido nombrado para suceder a César Gaviria en dicha Organización Multilateral. Otros presidentes también fueron involucrados como incursos en comportamientos corruptos.

Y Panamá es un tema aparte, no solo por las reiteradas acusaciones que se le hacen como paraíso fiscal, sino por casos tan escandalosos como el del presidente Noriega o recientemente el del presidente Martinelli, hoy en la cárcel.

Venezuela es considerado, por muchos, un régimen cleptocrático. Se dice que se mantiene gracias a la corrupción. El Gobierno de Estados Unidos, reiteradamente desde el Departamento del Tesoro, ha venido imponiendo sanciones a sus más altos dirigentes y, recientemente, durante la Asamblea General de las Naciones Unidas en la última semana de septiembre, hizo públicas sanciones, incluso a la esposa del Presidente Nicolás Maduro. Se entiende que esas sanciones consisten en la congelación de cuentas bancarias y propiedad inmobiliaria. Infortunadamente Estados Unidos no revela los montos de las mismas. Hace varias semanas el Tribunal Supremo, en el exilio, con la participación de la fiscal Nacional, también en el exilio, dictó una sentencia unánime ordenando al presidente Maduro devolver varias decenas de miles de millones de dólares.

El libro Estado Delincuente. Cómo actúa la delincuencia organizada en *Venezuela*, de Carlos Tablante, exministro venezolano, y de Marcos Tarre, consultor y columnista del diario El Nacional, que trae un prólogo de Baltasar Garzón, es muy explícito en describir lo que ha venido ocurriendo en ese país. Por ejemplo, Baltasar Garzón afirma que «las modalidades clásicas de delincuencia organizada han sido superadas, lo cual no supone su desaparición sino su ampliación a sectores en los que antes no se había instaurado el fenómeno criminal. Del tráfico de drogas tradicionales sin abandonar el homicidio, la extorsión o el secuestro, se ha pasado a las explotaciones ilegales de la minería o de los recursos minerales estratégicos; desde el asesinato como medio se ha pasado a la ingeniería financiera y el ataque a los sistemas económicos de los diferentes países; de las defraudaciones tradicionales se han

organizado fraudes masivos que han hecho temblar el sistema financiero» (p. 23) y luego: «el escenario se complica en forma exponencial por la confusión de fronteras entre lo lícito e ilícito, lo irregular y lo correcto, la actuación del Estado y sus instituciones como facilitadores de la economía en conexión con el sector privado, la relajación de los controles de aquellos ámbitos especialmente sensibles.» (p. 24), y no sobra añadir esta importante reflexión «el crimen organizado ha penetrado en muchos Estados desde el nivel local, nacional, o federal a través de la financiación de campañas políticas (...)» (p.24).

Los autores, hacen el siguiente planteamiento «a manera de final: “Estamos convencidos de que la sociedad venezolana no está enferma de manera terminal, sino que todavía tiene las energías suficientes para prevenir y evitar la violencia generada por el binomio de la corrupción y la impunidad».

Brasil viene desde hace varios años enredado en formidables escándalos de corrupción. Uno de ellos el famoso Mensalao, el juzgamiento del mayor caso de corrupción en la historia política brasilera, que dio lugar a la publicación del libro que lleva ese título, escrito por Marco Antonio Villa, y publicado por la Editorial Leya. Ahora y desde ya hace dos años (diciembre 26/2016) un juez estadounidense le reveló al mundo en una breve sentencia, los casos de sobornos pagados por esta importante firma global de construcción de infraestructura, el caso Odebrecht. Pronto se produjeron escándalos de corrupción en Perú, Ecuador, Colombia, etc. El Juez reveló las cifras de los sobornos que, en algunos casos como el colombiano, resultaron inferiores a las que el fiscal general de la Nación, Néstor Humberto Martínez, ha descubierto y, también, obligó a esta empresa a revelar qué campañas políticas había financiado. Es un tema de enorme significación que puede tener alcances políticos inusitados que van más allá del tema del enriquecimiento individual de personas o de la propia compañía. A la importantísima empresa Petrobrás, una de las más reconocidas en el mundo de la explotación petrolera, el jueves 27 de septiembre del presente año, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos en combinación con la SEC estableció un castigo equivalente a 1,78 billones de dólares, por violaciones que implicaban sobornos masivos a políticos y a partidos políticos en Brasil. Petrobrás había obtenido en forma fraudulenta billones de dólares de inversionistas estadounidenses, mientras ponía en marcha ese esquema masivo de sobornos.

En Chile, que se consideraba un país ajeno a estas prácticas, en los últimos años han surgido casos que llevaron a la creación

de una Comisión que, incluso, vino a Colombia para presentar sus conclusiones. Aunque algunos consideran que hay mucho que aprender de ese ejercicio, con frecuencia afirmo que no es del caso porque con alguna ironía digo que en esta materia los chilenos todavía están en «la edad de la inocencia». Esta Comisión fue creada por la Presidente Michelle Bachelet con el nombre “Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias, y la corrupción. La presidió Eduardo Engel.

Argentina ha venido experimentando desde hace varias décadas, denuncias de corrupción que no siempre han derivado en decisiones judiciales ejemplarizantes. El caso más reciente tiene que ver con los llamados «Cuadernos de Notas», que un chofer conservó y en los cuales se recogían con precisión las fechas, los montos y los nombres de los destinatarios de un sistema establecido de sobornos, en el cual, eso dicen los informes periodísticos, está involucrada la familia Kirchner.

En Perú me dicen que el papa Francisco se mostró alarmado en su reciente visita porque cinco presidentes estaban enredados, algunos ya en la cárcel, por comportamientos corruptos. (Alan García, Alberto Fujimori, Alejandro Toledo, Ollanta Humala —y su señora— y Pedro Pablo Kuczynski).

En Ecuador, el vicepresidente Jorge Glas, elegido con Lenin Moreno, tuvo que renunciar a su cargo; el expresidente Rafael Correa está siendo investigado y, de alguna manera, se encuentra en Bélgica, huyendo de la justicia ecuatoriana.

No hago referencias al caso colombiano que puede ser de los más graves en América Latina, porque la reciente Consulta Anticorrupción fue una expresión rotunda de los colombianos, hastiados e indignados con los innumerables casos de corrupción que se han venido revelando en los últimos años. Según la encuesta de Invamer, correspondiente a septiembre de 2018, el 80,2% de los encuestados considera que el tema de la corrupción está empeorando.

Es evidente que ha habido una influencia perversa de empresas globales, tal es el caso de Odebrecht y de la FIFA, que han contribuido a este tipo de comportamientos corruptos y firmas de abogados como la de Mossak Fonseca en Panamá, cuyas actividades quedaron en evidencia con la revelación de los Panama Papers. Por fortuna existen mecanismos como el que contempla el Foreign Corrupt Practices Act (FCPA), que tiene jurisdicción universal y que, como se dijo anteriormente, ha afectado ya empresas tan importantes como Petrobrás y otras de menor cuantía en varios países de América Latina.

Petrobrás ostenta hoy el deplorable primer puesto entre las diez empresas que han recibido la multa más grande, cuya lista es la siguiente:

1. Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras (Brasil): 1,78 billones de dólares, en 2018.
2. Telia Company AB (Suecia): 965 millones de dólares, en 2017.
3. Siemens (Alemania): 800 millones de dólares, en 2008.
4. VimpelCom (Holanda): 795 millones de dólares, en 2016.
5. Alstom (Francia): 772 millones de dólares, en 2014.
6. Société Générale S.A. (Francia): 585 millones de dólares, en 2018.
7. KBR / Halliburton (Estados Unidos): 579 millones de dólares, en 2009.
8. Teva Pharmaceutical 519 millones de dólares, en 2016.
9. Keppel Offshore & Marine Ltd.(Singapur): 422 millones de dólares, en 2017.
10. Och-Ziff (Estados Unidos): 412 millones de dólares, en 2016.

La Cumbre Anticorrupción en Londres, de la cual form  parte el entonces presidente Juan Manuel Santos, recomendó que se pusiera en marcha una idea que ya varios académicos venían promoviendo, la de la creación de un Tribunal Internacional Anticorrupción. Entiendo que el presidente Santos respald  esa propuesta y el nuevo canciller, Carlos Holmes Trujillo, en varias ocasiones la ha recogido como una buena idea. Personalmente, me preocupa la tendencia creciente hacia la globalización de la Administración de Justicia en los temas de derechos humanos, crímenes de guerra, arbitramentos de diferente naturaleza... Claro que vivimos un mundo globalizado, pero no deja de plantear interrogantes significativos la idea de ir trasladando al Sistema Internacional el tratamiento de los más importantes casos de respeto o de violación de la Ley, tanto nacional como internacional. Lo ocurrido en Guatemala y luego en Honduras merece un análisis riguroso. Ya se verá si la contemplación de magistrados extranjeros ad hoc, tendrá eficacia o no en el caso de la Justicia Especial para la Paz en Colombia. Ya la designación de sus magistrados, por cuenta de una Comisión de Escogencia, de carácter internacional, merece también un análisis cuidadoso.

En esta misma línea hay que reconocer el papel que agencias multilaterales han venido jugando, me atrever  a decir, sin



mayor éxito. El tema sigue estando en la Agenda, espero que con el reconocimiento de las limitaciones del repertorio de recetas ya conocido. Hoy, por ejemplo, el tema de la digitalización de los trámites y otros procedimientos se considera una herramienta eficaz en la lucha anticorrupción.

Es increíble la resistencia de las agencias multilaterales a una iniciativa obvia que es la de evaluar las herramientas que han tenido alguna eficacia en diferentes países. La pérdida de investidura o la noción de enriquecimiento ilícito; o la extinción de dominio, herramientas que han mostrado en Colombia alguna utilidad, que han debido ser fortalecidas y, ojalá, replicadas en otras partes de la región.

Las convenciones internacionales tanto de la ONU como de la OEA, han mostrado también su fragilidad. Y en contraste, herramientas probadamente eficaces como la del Whistleblower han sido pretermitidas o deformadas. La OEA propició una legislación sobre la protección del denunciante, que no incluye el tema estratégico de la recompensa, lo cual la hace inocua.

El Departamento de Justicia confirmó en septiembre de 2016 que más de 37.685 billones del dinero recuperado se atribuía directamente a información de delatores. Estos dineros no incluyen billones que se cobraron en multas ni contemplan los beneficios para los contribuyentes al haber controlado futuros comportamientos corruptos ni los acuerdos que se hacen normalmente para prevenir futuras conductas criminales. El Gobierno Federal pagó a los delatores más de 6.352 billones de dólares como recompensas por las informaciones exitosas. Son datos que muestran en forma contundente el éxito de esta herramienta contra la corrupción. (Tomado de *The New Whistleblower's Handbook 2017* (pp. 12 y 13).

Ojalá la ola anticorrupción, que parece haberse instaurado en la región, contribuya a propiciar estrategias menos retóricas y más eficaces.

El reto estratégico está en examinar con rigor las recetas que introducirá López Obrador para evaluar su eficacia; lo propio con las que se están aplicando en Brasil; y lo mismo con las que se han anunciado en Argentina; o las que está proponiendo el nuevo presidente del Perú y las que pronto se introducirán en Colombia.

Una tarea bien exigente y compleja que tomará varios años, pero ya llevamos casi tres décadas luchando contra la corrupción con precarios resultados.

Evaluadas las nuevas fórmulas se sabrá qué herramientas deberán ser fortalecidas y cuáles refinadas. Ya las convenciones Internacionales (OEA, ONU) no serán el tema de referencia o la coartada para no realizar acciones eficaces.

Lo que hizo la CICIG en Guatemala, lo que está ocurriendo en Brasil, lo que ha logrado el FCPA en Estados Unidos y en el mundo, y lo que ya ha obtenido y podría alcanzarse con la herramienta de la delación premiada, ofrecen desde ya temas estratégicos para desafiar, de verdad y sin retórica vacía, el colosal flagelo de la corrupción, del crimen organizado, de las redes criminales, de los entramados criminales. ¿Será que alguna vez tomaremos bien en serio esta amenaza a la gobernabilidad democrática, a la integridad en la vida social, a una vida decente?



Fernando Cepeda Ulloa
Exministro de Gobierno

Doctor en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Colombia; profesor universitario; consejero presidencial en el gobierno de Alfonso López Michelsen; viceministro de Desarrollo en la década de 1980; embajador de Colombia ante el Reino Unido (1988), Canadá (1992) y Francia (2011). También ante las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos.



OJALÁ LA OLA ANTICORRUPCIÓN, QUE PARECE HABERSE INSTAURADO EN LA REGIÓN, CONTRIBUYA A PROPICIAR ESTRATEGIAS MENOS RETÓRICAS Y MÁS EFICACES.



AUTORREGULACIÓN, PREVENCIÓN Y DERECHO SANCIONATORIO

La autorregulación debe ser una verdadera herramienta de control y sanción.

Ningún Estado en el mundo, ni siquiera el más eficiente, está en capacidad de controlar y sancionar todos los comportamientos ilegales que ocurren en su jurisdicción; no solo es imposible e ineficiente actuar sobre todas las conductas irregulares, sino que, dentro del contexto global, el derecho de un país se queda corto ante la magnitud de las relaciones y situaciones por regular. En otros términos, la heterorregulación, las normas generales de un Estado, no es suficiente ni idónea para ocuparse de los fenómenos contemporáneos.

Por eso, la autorregulación, la normatividad que cada organización privada o pública crea para aplicar dentro de su ámbito de acción, no es solo complementaria, sino necesaria para prevenir, combatir y sancionar los comportamientos antijurídicos, especialmente los de fraude y corrupción, entendiendo esta como el abuso de poder con fines individuales. La futura legislación de los Estados debe enfocarse, sobre todo, en los contenidos y exigencias que debe tener la autorregulación de las organizaciones. Esas normas deben contar con suficientes herramientas para ser un verdadero soporte de las labores de control y sanción del Estado; los códigos de conducta y otros instrumentos de autocontrol no pueden ser papeles guardados en escritorios y sin responsables de hacerlos cumplir.

Un buen sistema de cumplimiento normativo no es el más extenso en páginas ni mucho menos el que más deberes impone a

sus interesados; un adecuado sistema de cumplimiento es el que tiene un equipo de personas con funciones precisas para hacerlo cumplir, es elaborado según las características y complejidades propias de la respectiva empresa y, sobre todo, realmente sirve para mitigar los escenarios de ilegalidad que se puedan presentar y para sancionar a los funcionarios, empleados y directivos que infringen la ley.

En ese orden de ideas, las normas que en los tiempos venideros expida el Estado colombiano -ley o normas reglamentarias según corresponda-, deben exigir a los entes públicos y privados de todo tipo que sus propios códigos de conducta cuenten con esos mínimos para que realmente sea una herramienta de prevención y sanción de la ilegalidad. Quienes tienen la responsabilidad de hacer las normas estatales deben ser conscientes de la falencia que mencionamos de los Estados contemporáneos y, por lo tanto, enfocar su técnica y esfuerzo en los requisitos que deben tener los sistemas autorregulatorios de las organizaciones; deben concebirlos como elementos que contribuyen de manera determinante en la prevención de todo tipo de comportamientos irregulares.

Inclusive, dentro del marco del derecho sancionatorio (administrativo, disciplinario, penal), los sistemas normativos propios de las instituciones deben concebirse como herramientas que de manera eficiente complementan el *ius puniendi* del Estado,

dándole mayor cobertura y exigiéndole a las empresas e instituciones del Estado que asuman su rol dentro de las infracciones a la ley, entre ellas las de carácter delictivo. Al final, una normativa robusta en torno a la autorregulación empresarial permitirá al Estado priorizar más su acción sobre entes jurídicos, dejando que la sanción sobre individuos la mayoría de las veces sea tarea de las empresas y organizaciones de las que aquellos hacen parte. Esto apunta a un Estado más eficiente y a unas empresas más conscientes y responsables de su actuar. DANTE y en general el Ejército colombiano deben enfocarse en esta dirección: DANTE, precisamente, lucha porque el cambio de comportamiento de miembros del Ejército se haga a partir de la creación de normas propias y el mejoramiento de las prácticas internas de la institución.



Dr. Carlos Fernando Guerrero Osorio

Abogado de la Universidad Externado de Colombia. Especialista en Propiedad Intelectual y Derecho Penal de la misma Universidad. Magíster en Derecho Internacional de la Universidad de Turín (Italia) y UNICRI de la ONU. Candidato a Doctor en Derecho de la Universidad de Salamanca (España). Ha sido litigante y asesor en el sector privado, docente universitario y servidor público. Fue director nacional anticorrupción de la Fiscalía. Actualmente es asesor legal de varias empresas del sector privado en asuntos de buenas prácticas empresariales y criminalidad empresarial. Igualmente asesora al Ejército en temas de transparencia.

