

La transparencia en las Fuerzas Armadas latinoamericanas para combatir el crimen organizado

Sonia Alda Mejías | Investigadora principal y directora del Observatorio de Tráficos Ilícitos y Redes Criminales, Real Instituto Elcano | @soniaaldamejias 

Tema

De acuerdo con la actual tendencia regional de implicar a las Fuerzas Armadas en el combate contra el crimen organizado, se hace particularmente importante contemplar la eficacia de los mecanismos de prevención anticorrupción en dichas instituciones, puesto que el crimen organizado busca la complicidad de las fuerzas e instituciones que lo combaten para asegurar su complicidad. Frente al secretismo, en este momento la transparencia es el mejor instrumento para la seguridad nacional.

Resumen

En la actualidad existe una tendencia dominante en América Latina basada en la implicación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el crimen organizado que obliga a contemplar la corrupción como un elemento más en el proceso de transformación abierto en todo el continente. La doctrina, la educación, el equipamiento y el marco legal son algunos de los aspectos que han de ser contemplados. Sin embargo, no se da la misma trascendencia a la formulación de mecanismos de control y de rendición de cuentas que prevenga la corrupción, instrumento principal del crimen organizado para garantizar su desarrollo y fortalecimiento. La propuesta, en consecuencia, es contemplar la importancia de los mecanismos anticorrupción como un elemento tan imprescindible como el resto para el proceso de cambio abierto en el que se encuentran la mayoría de las Fuerzas Armadas en la región. Lo cierto es que si se lograra diseñar una fuerza de seguridad militar adaptada a las misiones que realiza en la actualidad –en doctrina, educación, adiestramiento y equipamiento– se correría el riesgo de fracasar si no se contemplaran en su diseño institucional mecanismos efectivos de prevención de la corrupción.

Sin embargo, de acuerdo con los escasos datos existentes, las Fuerzas Armadas, ciertamente, no tendrían ningún problema de corrupción, al contrario del resto de las instituciones privadas y públicas de la región, donde existen altos índices de corrupción. ¿Que explicaría esta particularidad? ¿Realmente no hay corrupción, o es menos visible? ¿Cuán hermética o transparentes son estas instituciones? ¿Qué mecanismos de control preventivo contra la corrupción tienen las Fuerzas Armadas? ¿Son estos mecanismos los que explican los supuestos niveles particularmente bajo de corrupción?, ¿Por qué la implicación en el combate al crimen organizado no ha aumentado los casos de corrupción, cuando afecta al resto de las instituciones, como la policía y la justicia? En otras palabras, ¿es necesario, entonces, contemplar la lucha contra la corrupción en las Fuerzas Armadas para afrontar de manera eficaz y eficiente la lucha contra el crimen organizado? La respuesta es sí.

La aparente ausencia de corrupción o la noticia de únicamente casos aislados en las Fuerzas Armadas, sin embargo, no necesariamente indica que no exista. En principio no hay ninguna particularidad en las Fuerzas Armadas que asegure que no puedan estar contaminadas por esta lacra, como de hecho lo están otras fuerzas de seguridad y de justicia. Y no sólo éstas, en realidad el crimen organizado ha penetrado en todos los poderes del Estado.

Lo cierto es que no puede constatararse si hay más o menos corrupción, pues posiblemente el hermetismo tradicional de estas fuerzas impide conocer realmente los niveles que les afectan.

Bajo este planteamiento no se pretende suponer, *a priori*, que las Fuerzas Armadas, o parte de sus miembros, sean corruptos. La idea es que esta institución es como cualquier otra y que, por tanto, está expuesta a la corrupción si no cuenta con mecanismos preventivos de fiscalización necesarios. En consecuencia y de acuerdo con la participación en la lucha contra el crimen organizado es imprescindible contar con estos mecanismos. No sólo por motivos legales y éticos, sino también por lograr la mayor eficacia, en términos estrictamente profesionales, de las Fuerzas Armadas en su participación en esta misión.

Análisis

En este análisis se justifica la importancia de la transparencia y se propone que sea un elemento vertebral en los procesos de transformación o adaptación que están viviendo las Fuerzas Armadas latinoamericanas. Aparentemente no revestiría tanta importancia si se contemplan los bajísimos índices de percepción de corrupción que existen sobre estas instituciones de acuerdo a la ciudadanía. También son anecdóticos las denuncias de corrupción en su seno. No obstante, y a pesar de estos datos, sigue siendo oportuna la transparencia ya que cabe preguntarse si ello se debe a que la corrupción es inexistente en las Fuerzas Armadas en América Latina o si en realidad sí hay corrupción, como en cualquier otra institución, pero no es visible por su hermetismo y opacidad.

La implicación en esta misión, así como en otras, ha abierto un proceso de adaptación y transformación que esta igualmente presente en toda la región. El reto es particularmente complejo porque la idea es configurar unas Fuerzas Armadas multipropósito o multifunción que, de manera simultánea, realicen numerosas misiones de muy diferente naturaleza. Estas misiones van desde el desarrollo nacional hasta la ayuda ante desastres naturales, la protección del medio ambiente, la lucha contra tráfico ilegales (drogas, minería, tala...) y, según los países, también la seguridad ciudadana. Ciertamente hay diferencias entre países en relación con la importancia otorgada a cada misión y a su nivel de implicación en cada una de ellas, pero todos coinciden en este modelo multifunción o multipropósito.

De acuerdo a este modelo de Fuerzas Armadas, la única posibilidad de ser más eficiente y eficaz pasa necesariamente por un proceso de transformación. Máxime si se considera que la estructura y la configuración de las Fuerzas Armadas está diseñada para otra misión diferente a las mencionadas: la defensa frente a un enemigo externo, que continúa siendo en todos los países la principal y primera tarea militar. Esto explica que

todas las Fuerzas Armadas de la región se encuentren inmersas, con mayor o menor intensidad, en un proceso de transformación, adaptación o revisión de su doctrina, de su sistema de educación y de su entrenamiento y/o equipamiento. La elección de la dimensión y profundidad que adopte este proceso de cambio depende de cada país, pero con el fin de lograr que sea coherente debe ser integral y global. No obstante, en estos momentos no parece que esté claro cuál es su diseño y tampoco el tipo de fuerza que va a evolucionar con los cambios que se introduzcan. Hasta el momento las transformaciones se han basado en la improvisación y una aplicación parcial y no integrada de un determinado modelo.

Dicho esto, el objetivo es agregar un factor más a considerar, con el fin de lograr la máxima eficiencia y eficacia para el desempeño de las misiones que se están llevando a cabo. El punto de partida es que, pese a que tuviera lugar un proceso de transformación coherente, integral y global de las Fuerzas Armadas, en coherencia con las misiones que desempeñan, si no se incluyen mecanismos de control y de transparencia, para impedir la corrupción, no es posible alcanzar la máxima eficiencia y eficacia de estas fuerzas. Sus miembros corren el mismo riesgo de ser corrompidos por el crimen organizado, de ahí que sea imprescindible contemplar mecanismos de control y fiscalización. Dichos mecanismos son necesarios porque no hay ninguna particularidad ni en las Fuerzas Armadas ni en sus miembros que garanticen que no puedan verse tentados, como los representantes de otras instituciones estatales, por sustanciosos sobornos. En la policía y la justicia, en contacto también con el mundo criminal, la corrupción es un problema sistémico en la mayoría de los países de la región. Por tanto, cuanto mayor sea la implicación de las Fuerzas Armadas en este ámbito, mayor será el riesgo de caer en la corrupción y en la imposibilidad de luchar eficiente y eficazmente contra esta amenaza.

La corrupción prioridad ciudadana y la imagen de las Fuerzas Armadas

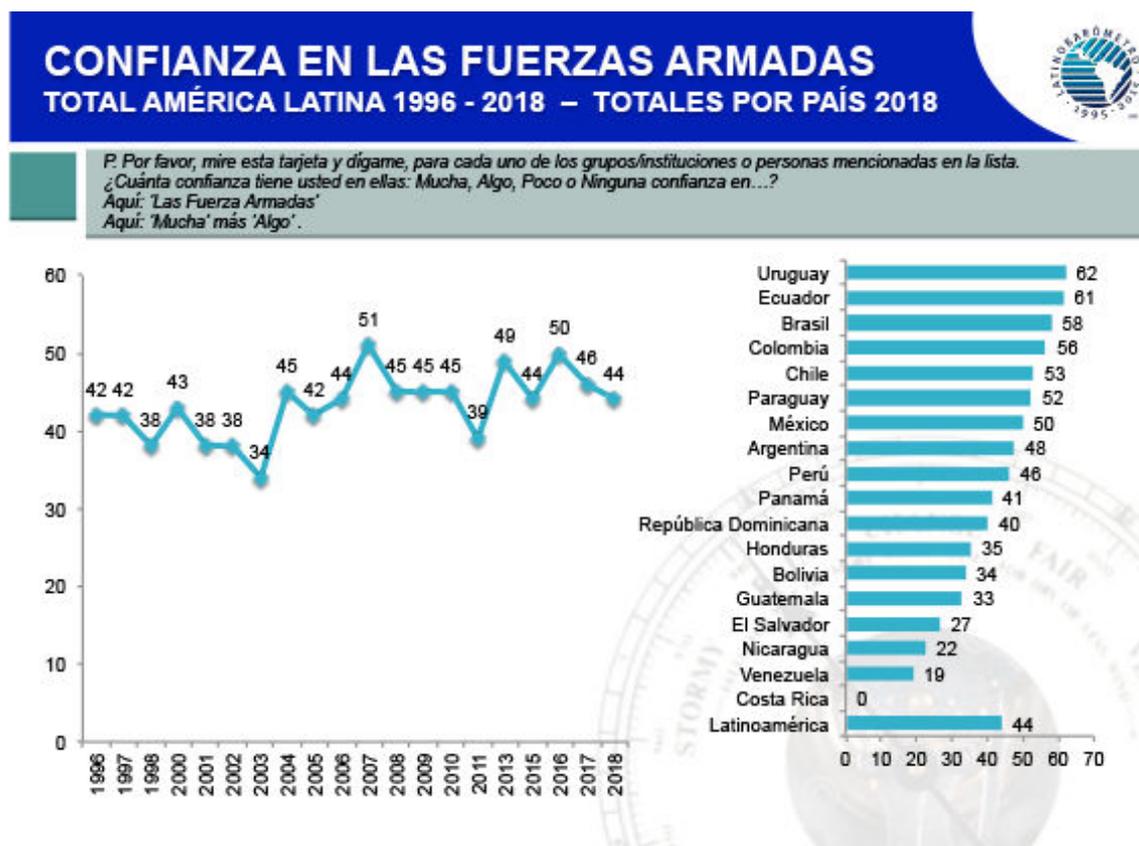
Según el último informe de Latinobarómetro (2018), hay siete países donde la corrupción aparece como el primer o segundo problema de mayor importancia: Colombia, Perú, Brasil, México, Paraguay, República Dominicana y Bolivia. Esta sensibilización en relación con la corrupción ha ido creciendo en la medida en que se han hecho públicos escándalos en esta materia en todos los poderes de los Estados latinoamericanos. Ciertamente este es un problema que viene de atrás, pero no visibilizado como en los últimos años. Las iniciativas llevadas a cabo por el poder judicial en buena parte de las repúblicas latinoamericanas han dado lugar a que toda institución y cargo del Estado, sin excepción, sea objeto de investigación, enjuiciamiento, condena y, según el caso, encarcelamiento de representantes de todos los niveles e instancias estatales. Estos procesos han alcanzado a la Presidencia de varias repúblicas, al legislativo y al mismo poder judicial. Como se está demostrando, nadie está libre de ser denunciado, investigado, juzgado y llegado el caso condenado por corrupción.

Por ello, no deja de ser llamativo que no existan sino de manera excepcional casos de corrupción en las Fuerzas Armadas, al menos no públicos. En 2018 fue denunciado una trama de corrupción de importantes dimensiones en las Fuerzas Armadas chilenas, pero es un episodio aislado con respecto al resto de la región. La inexistencia de este tipo de

casos explica, en parte, el alto apoyo y reconocimiento popular en comparación con otras instancias.

La Figura 1 muestra los resultados por países de la confianza hacia estas instituciones. La media regional indica que el 44% de la población latinoamericana apoya a las Fuerzas Armadas y su labor.

Figura 1. Confianza en las Fuerzas Armadas: total América Latina, 1996-2018, y totales por país, 2018 (%)

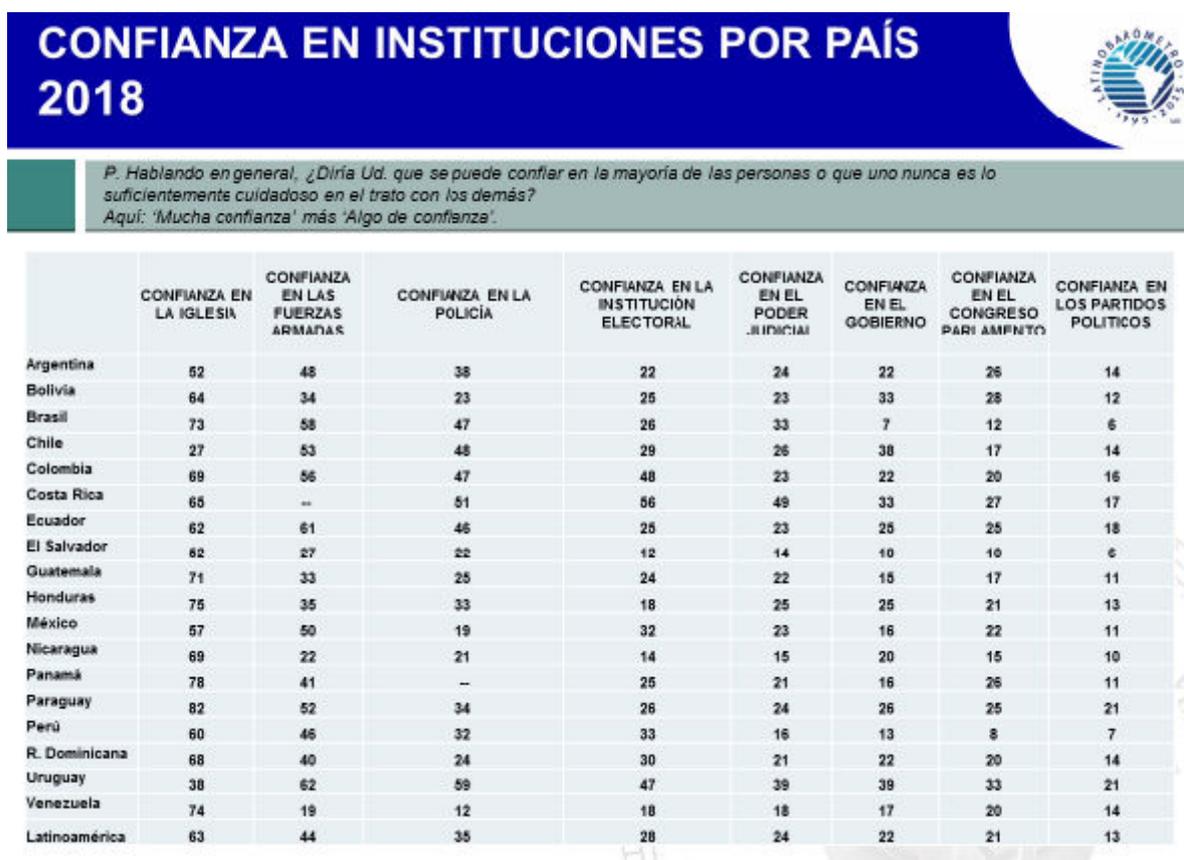


Fuente: Informe Latinobarómetro 2018,

http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf.

La comparación con otras instituciones pone aún más de manifiesto el destacado grado de confianza y aprobación de la ciudadanía respecto al resto de las instituciones en toda la región.

Figura 2. Confianza en las instituciones por país, 2018

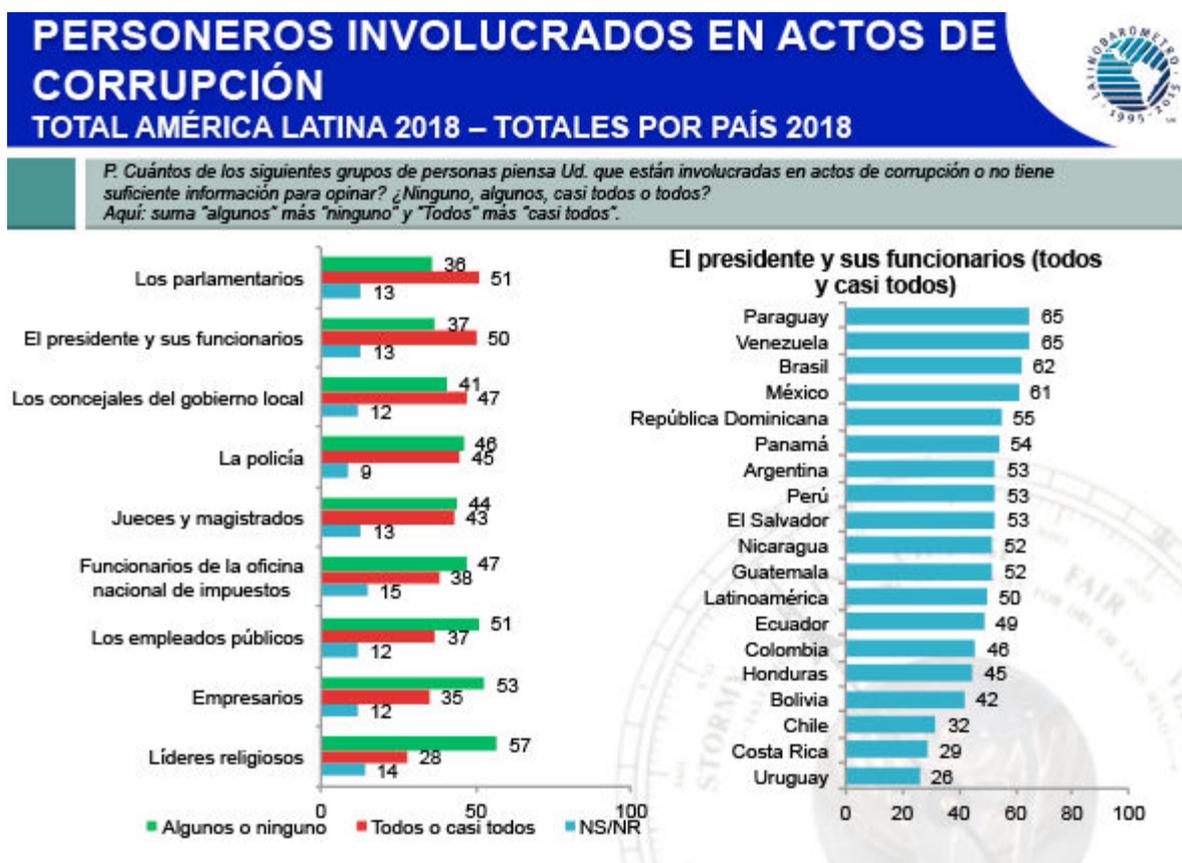


Fuente: Informe Latinobarómetro 2018,

http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf.

Además de estos datos, si se observan los datos relacionados directamente con la percepción que tiene la ciudadanía sobre los representantes estatales que son más corruptos, las Fuerzas Armadas ni siquiera figuran entre las instituciones sospechosas de serlo.

Figura 3. Casos de corrupción: total América Latina, 2018, y totales por país, 2018 (%)



Fuente: Informe Latinobarómetro 2018,

http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf.

Hay varios factores que explican esta percepción sobre las Fuerzas Armadas y la primera es su buen hacer. En muchas regiones son la única representación estatal y proporcionan servicios de todo tipo a la ciudadanía. Su labor en materia de asistencia social, obras públicas y auxilio ante desastres naturales se realiza con extraordinaria voluntad y tenacidad, aunque no cuenten con los medios más adecuados, y explica en buena medida el apoyo y la confianza ganados, pero sin duda también contribuye a la baja percepción de corrupción existente respecto a éstas.

Más allá del buen hacer de las Fuerzas Armadas, que se encuentra fuera de toda duda, es preciso preguntarse si pese a todo no habrá casos de corrupción. Los datos dejan claro que la percepción ciudadana así lo considera, pero ¿hasta qué punto es una realidad? Es difícil suponer que no exista corrupción, porque existe en todas las sociedades e instituciones del planeta. La diferencia radica en los niveles existentes, que pueden ser desde muy reducidos a muy altos. En América Latina los índices son muy altos según Transparencia Internacional y se mantienen así año tras año. Los motivos que explican estos niveles en la región no dependen de la buena o mala naturaleza de las personas, ya que nada explica que los latinoamericanos sean más corruptos por naturaleza o que sean menos éticos o menos íntegros que el resto de los habitantes del mundo. Ni por el mismo motivo es posible suponer que todas las personas buenas e íntegras se concentran en las Fuerzas Armadas. En realidad, los niveles de

corrupción en el mundo entero dependen de la existencia de adecuados mecanismos preventivos de anticorrupción y de su sistemática aplicación, así como de la cultura de legalidad existente.

En relación a las Fuerzas Armadas, la impresión es que la corrupción ha disminuido en los últimos años, salvo excepciones, como en [Venezuela](#). En este caso, la politización extrema de esta fuerza habría favorecido unos altos niveles de corrupción entre los militares. En el resto de la región ciertamente existen mecanismos de fiscalización interna que han avanzado en el control de la corrupción, pero en este tipo de controles hay ciertas limitaciones ya que el órgano fiscalizador o inspectoría es juez y parte. En la actualidad hay muchos países donde el órgano constitucional que fiscaliza al resto de las instituciones del Estado, como las contralorías, también han comenzado a revisar las cuentas de las instituciones militares. Con todo, aún hay espacios importantes por controlar y por fomentar la cultura de legalidad.

Los esfuerzos gubernamentales son innegables y también la voluntad institucional de las Fuerzas Armadas. El caso peruano es una buena muestra. En diciembre de 2018 se publicó un Plan de Integridad y Lucha contra la corrupción en el sector defensa¹ en el cual se han identificado, mediante completo diagnóstico, los riesgos existentes de corrupción en el Ministerio y en las Fuerzas Armadas, y se formulan acciones para prevenir dichos riesgos. El documento maneja múltiples indicadores para hacer un completo y riguroso diagnóstico, aunque no contempla uno de los aspectos que han favorecido el hermetismo histórico de las Fuerzas Armadas y la falta de transparencia, la información y las iniciativas reservadas o secretas, que no ha favorecido la transparencia.

Las particularidades institucionales de las Fuerzas Armadas: ¿las inmunizan contra la corrupción?

De acuerdo con los datos aportados, habría que pensar en las causas que hacen aparentemente inmunes a las instituciones armadas del riesgo de contaminación de esta lacra. La indagación se hace más necesaria ante la implicación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el crimen organizado.

Si se asume que las Fuerzas Armadas están integradas por seres humanos, iguales al resto, no es posible explicar la inexistencia de corrupción por la naturaleza de sus integrantes. Aunque una parte importante de la identidad militar y de los valores vocacionales de muchas Fuerzas Armadas se basan en destacar la superioridad moral y ética de sus miembros frente al resto de la sociedad, lo cierto es que los valores morales por sí mismos sin duda contribuyen a, pero no garantizan, la inmunidad ante la corrupción. Si, pese a estos valores, existen márgenes de poder discrecional y falta de medidas de control y rendición de cuentas, la “tentación” siempre puede vencer, máxime si, como en todo colectivo humano, no todos sus miembros tienen los mismos niveles de exigencia éticos y morales.

¹ <https://cenepred.gob.pe/web/transparencia/Plan-de-Integridad-MINDEF-2019-2020.pdf>.

La disciplina y la estructura jerárquica militar también podrían pensarse como un medio de disuasión ante la corrupción. Sin embargo, pese a las ventajas que proporcionan ambas características para el buen funcionamiento de la institución en relación con otras, no necesariamente inmunizan a los militares de la corrupción. De hecho, mal empleados pueden facilitar la corrupción mediante el abuso de autoridad en una estructura jerarquizada y disciplinada sin los mecanismos adecuados de control. Otro aspecto que tampoco ayuda a evitar la corrupción son los bajos salarios que perciben las Fuerzas Armadas, en general, en la región salvo algunos casos excepcionales.

El hermetismo es otra de las características de las instituciones militares, favorecido, en buena parte, por la necesaria prerrogativa de poder clasificar como secreta o reservada información e iniciativas por motivos de seguridad nacional. Nuevamente, este principio, si es mal empleado, puede otorgar márgenes de impunidad ya que, por su naturaleza, no se precisa rendir cuentas. Es, por tanto, un espacio que de no regularse puede favorecer la corrupción e impedir la transparencia. Por este motivo, los principios de Lima de 2000 y los de Johannesburgo sobre Seguridad Nacional y Acceso a la Información de 1996 establecen que el secreto o la información reservada ha de estar regulada por una ley con el mayor detalle posible y que ésta debe ser de conocimiento público. E incluso, los principios de Lima contemplan la necesidad de justificar los motivos por los cuales la información que se pretende clasificar como reservada afectan a la seguridad nacional.

Conclusiones

Con todo, no se pretende afirmar que las singularidades organizativas de las Fuerzas Armadas favorezcan la corrupción, sino que, en caso de darse, no favorecen la transparencia y el control. Esta falta de transparencia es la que explica que se desconozca en qué medida la corrupción está afectando a las Fuerzas Armadas por proximidad al crimen organizado, aun cuando sea para combatirlo. La posibilidad no debe ser descartada cuando el crimen organizado ha sido capaz de corromper a todo tipo de autoridades, a todos los niveles y en todos los ámbitos. Como se ha comentado, no parece que haya nada que inmunice más a las Fuerzas Armadas que a otra institución, a pesar de las particularidades que presentan en relación a otras. La efectividad del control de la corrupción se logra con mecanismos legales anticorrupción y con su aplicación sin excepciones. Sin duda, ha habido un avance en este sentido en el seno de la mayoría de las Fuerzas Armadas de la región, pero no parece que sea suficiente. Quedan importantes aspectos que regular, como el mayor control externo y la regulación de la información secreta o reservada, entre otros aspectos.

Las repercusiones fatales, en múltiples sentidos, de la corrupción son bien sabidas. Uno de sus efectos es la erosión de la credibilidad institucional ante los ciudadanos y, en consecuencia, de la gobernabilidad, ya que supone una violación de principios legales y éticos fundamentales por aquellos que han de aplicar la ley. El perjuicio a nivel de desarrollo también es evidente. Sin embargo, no se insiste suficientemente en los perjuicios en términos de eficiencia y eficacia las instituciones y sus representantes por el mismo motivo. En el caso de la seguridad, la corrupción proporciona inseguridad, ya que mediante la corrupción el crimen organizado acaba logrando la complicidad de las instituciones que deben combatirlo.

Por todo ello, la propuesta inicial se confirma después de la reflexión realizada. Parece imprescindible incorporar o reforzar, según los casos, la implantación de mecanismos de prevención de la corrupción en las Fuerzas Armadas por dos motivos. En primer lugar, porque la corrupción es la antítesis de la transparencia y esta es una exigencia dentro del marco democrático. En el caso de las Fuerzas Armadas este particular se corresponde también como una exigencia de las relaciones civiles-militares. En segundo lugar, es una condición *sine qua non* para que las fuerzas de seguridad, incluidas las militares, puedan proporcionar seguridad de manera eficiente y eficaz. Las Fuerzas Armadas han de ser incluidas puesto que sus cometidos son más próximos a los policiales y, por tanto, también es mayor su contacto con criminales y delincuentes. Debido a ello es preciso tener en cuenta que en la misma proporción que aumenta este contacto, también lo hace el riesgo de corrupción. Ciertamente, el riesgo siempre existe, pero las Fuerzas Armadas, de acuerdo a su misión principal, están acuarteladas y únicamente se despliegan para enfrentarse a otro ejército enemigo, de ahí que los riesgos de corrupción serían menores. Sin embargo, en la actualidad, aunque ésta siga siendo en toda la región su principal misión constitucional, también están desempeñando otras –asimismo constitucionales– que, aunque secundarias, en realidad ocupan la mayor parte de su esfuerzo, entre ellas el combate al crimen organizado. En consecuencia, para preparar a las Fuerzas Armadas en el desempeño de estas tareas es necesario contemplar cuestiones que vayan más allá de las estrictamente técnicas, como doctrina, educación, adiestramiento y equipación. En el nuevo contexto de inseguridad y de acuerdo con las misiones asumidas es imprescindible contemplar otros componentes, como la creación y aplicación de mecanismos anticorrupción.

Conviene volver a insistir que no se trata de considerar a las Fuerzas Armadas como instituciones corruptas, ni que sus particularidades organizativas favorezcan este problema. Muy al contrario, la jerarquía y la disciplina han sido elementos trascendentales para fortalecer su configuración institucional y proporcionar eficiencia y eficacia en su funcionamiento. Pero tampoco debe suponerse que están dotadas de una particular inmunidad ante este problema. La “inmunidad” sólo se garantiza con mecanismos de prevención bien diseñados y con una aplicación implacable y sin excepciones. El reto no es sencillo y exige incluso un cambio en la misma cultura institucional, pues la transparencia ha sido eclipsada por el hermetismo empleado en aras de la seguridad nacional. Sin embargo, precisamente ahora, en aras también de la seguridad nacional es más importante que nunca la transparencia. Por este motivo, la propuesta de este análisis es incorporar esta variable en los aspectos que han de contemplarse en los procesos de transformación abiertos en toda la región.