

ALERTA DE SPOILER

Un marco para analizar los remanentes de

CLEPTOCRACIAS

DERROCADAS

y las

FUERZAS

DE LA

REFORMA



NATIONAL
DEMOCRATIC
INSTITUTE

El **Instituto Nacional Demócrata** (NDI o el instituto) es una organización no gubernamental, sin afiliación política y sin fines de lucro que responde a las aspiraciones de las personas de todo el mundo para vivir en sociedades democráticas que reconozcan y promuevan los derechos humanos básicos. Desde su fundación en 1983, el NDI y sus socios locales han trabajado para apoyar y fortalecer a las instituciones y prácticas democráticas mediante el fortalecimiento de los partidos políticos, las organizaciones cívicas y parlamentos, protegiendo las elecciones y promoviendo la participación, la apertura y la responsabilidad ciudadana en el gobierno. Las publicaciones del NDI son independientes de intereses nacionales o políticos específicos. Las opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente las opiniones del NDI ni las de los miembros de su Junta Directiva. Sitio web: **www.ndi.org**

Copyright © National Democratic Institute for International Affairs (NDI) Enero de 2023. Todos los derechos reservados. Algunas partes de este trabajo pueden ser reproducidas y/o traducidas para propósitos no comerciales, siempre que el NDI sea reconocido como la fuente de este material y se le hayan enviado copias de cualquier traducción. Envíe las solicitudes de publicación a legal@ndi.org.

ALERTA DE SPOILER

Un marco para analizar los remanentes de

CLEPTOCRACIAS

DERROCADAS

y las

FUERZAS DE LA

REFORMA

Por Sarah Chayes

Enero de 2023

Escrito para el Instituto Nacional Demócrata.

Reconocimientos

Esta guía fue escrita por Sarah Chayes para el Instituto Nacional Demócrata (NDI o el Instituto) bajo los auspicios de un programa administrado por Corina Rebegea y Kristen Sample. El marco se enriqueció con las contribuciones de muchas personas en el NDI y más allá. Se basa en la adaptación e implementación del borrador del marco, los equipos del NDI en Honduras, Zambia y Sudán proporcionaron comentarios invaluable que se incorporaron en esta versión final. Agradecemos especialmente a los colegas del NDI Traci Cook, Deborah Ulmer, Clay Boggs, Sandra Pepera, Tzili Mor, Dickson Omondi, Gemima Barlow, Angela Vance, Andriy Shymonyak, Cole Speidel, Jacob Dwyer, Jerrel Gilliam, Katie Fox, Evan Summers, Hunter Sosby y Caitlin Brune por sus comentarios o aportes, así como a los revisores externos Abigail Bellows, Frank Brown, David Holiday, Eguiar Lizundia y Josh Rudolph.

Acerca de la autora

Reconocida internacionalmente por su pensamiento innovador sobre la corrupción y sus implicaciones, Sarah Chayes ha descubierto la realidad no reconocida de que la corrupción grave y estructurada se encuentra detrás de la mayoría de las crisis internacionales, como los levantamientos masivos contra el gobierno, la insurgencia violenta, las migraciones masivas y la devastación ambiental. Representa, en su opinión, un desafío primordial de la era. Chayes vivió y trabajó en Afganistán durante una década, donde se desempeñó al final de ese tiempo como asistente especial de dos comandantes de las fuerzas internacionales y luego presidente de los Jefes de gabinete. Expandió su pensamiento sobre la corrupción durante un período de cinco años en la Fundación Carnegie para la Paz Internacional. Es autora de *The Punishment of Virtue: Inside Afghanistan After the Taliban*, *Thieves of State: Why Corruption Threatens Global Security* (ganador del premio LA Times Book Prize) y *On Corruption in America—And What Is at Stake*.

Vive en París y en Paw Paw, Virginia Occidental.

CONTENIDO

Propósito de la evaluación	1
Comprensión de la cleptocracia	2
Repercusiones del gobierno cleptocrático	3
Transiciones posteriores a la cleptocracia	3
Realización de la evaluación	6
Gestión de riesgos	7
Componentes de un informe u otra comunicación pública de resultados	8
Fuentes de datos	10
Análisis escritos	10
Documentos y registros gubernamentales	11
Datos	12
Entrevistas	12
Marco analítico: Preguntas a abordar	14
El movimiento de la integridad	14
Estructura de la red	16
Elementos de la función estatal	18
Integración horizontal	19
Habilitadores y facilitadores externos	21
Circunstancias habilitantes	22
Flujos de ingresos	22
Tácticas y acciones defensivas	24
Vulnerabilidades	24
Percepciones públicas y estrategias de afrontamiento	24
Reforma a la fecha y perspectivas	25
Desarrollo del análisis y la representación	28
Estrategias para implementar la reforma	29
Enseñanzas de las transiciones cleptocráticas	29
Diseño (o respaldo) de procesos de reforma	32
Variables estratégicas	32
Posibles objetivos del esfuerzo de reforma	35
Principios fundamentales finales	38

Anexo 1: Dos prototipos para la representación de la red cleptocrática	39
“The Structure of Corruption in Honduras”	39
“Nepal’s Kleptocratic Network”	40
Anexo 2: Lista consolidada de preguntas a abordar	41
La coalición de reforma	41
Estructura de la red	43
Elementos de la función estatal	44
Integración horizontal	45
Habilitadores y facilitadores externos	46
Circunstancias habilitantes	47
Flujos de ingresos	47
Acciones defensivas de la cleptocracia	49
Vulnerabilidades	49
Percepciones públicas y estrategias de afrontamiento	50
Reforma a la fecha y perspectivas	50

PROPÓSITO DE LA EVALUACIÓN

CON MÁS FRECUENCIA, LA RECUPERACIÓN POSTERIOR A UN GOBIERNO CLEPTOCRÁTICO

es la excepción y no la regla. Un cambio de liderazgo político es un primer paso fundamental, pero es insuficiente por sí solo para garantizar una transición que deje atrás a la cleptocracia. Incluso en contextos en los que los líderes entrantes demuestran voluntad política para adoptar una reforma a favor de la integridad, numerosas experiencias de países evidencian la naturaleza profundamente arraigada de las redes, las estructuras y las prácticas corruptas.

La partida de un gobierno cleptocrático debe entenderse como una “ventana de oportunidad” rara, y casi seguramente fugaz, para reformas exhaustivas a favor de la integridad, cuya promulgación requerirá, sin embargo, una lucha.¹ Los remanentes de redes corruptas desplazadas y posibles sucesores se esforzarán mucho a fin de frustrar a los reformadores de buena fe. Los viejos hábitos y el cinismo ganado con esfuerzo se reafirmarán rápidamente. Por lo tanto, dichos contextos requieren un pensamiento estratégico y movimientos rápidos, adaptativos y creativos, a diferencia de la programación a favor de la democracia de “estado estable”.

Este marco de evaluación está destinado a tales contextos de transición de “ventana de oportunidad”. Está destinado a ser utilizado por reformadores, investigadores o profesionales para identificar y evaluar las redes cleptocráticas persistentes o reconfiguradas que podrían actuar como “engañosos”, socavando el progreso hacia un gobierno de integridad que actúa en el interés público más amplio posible, así como redes rivales que quizás utilizaron la retórica anticorrupción para obtener poder, mientras que apuntan simplemente a reemplazar la red anterior con su propio personal. Mediante la metodología, se identifican las fuentes de datos, se sugiere un conjunto de preguntas para las evaluaciones y se presentan opciones para analizar y describir las redes cleptocráticas. Es una herramienta integral destinada a cubrir una multiplicidad de desafíos que surgen en las transiciones posteriores a la cleptocracia, pero al mismo tiempo ofrece un menú de opciones adaptables a diferentes contextos y situaciones, o limitaciones de tiempo, seguridad o recursos. Por lo tanto, la evaluación que se implementa en función de este documento puede adoptar un enfoque holístico o enfocarse en elementos prioritarios, dependiendo del contexto en particular.

Con base en el hecho de que el líder que tiene éxito en una red cleptocrática enfrenta innumerables desafíos, el marco también presenta consideraciones iniciales para el diseño de una estrategia de respuesta. Dada la imposibilidad de abordar todos los desafíos de manera simultánea, la metodología enfatiza la selección de “variables estratégicas” específicas que podrían producir un gran impacto en la lucha contra las redes cleptocráticas.

Finalmente, este marco también puede integrarse en los análisis generales de economía política que realizan los actores locales o internacionales, independientemente del momento. Puede ser particularmente relevante para las situaciones previas a la ventana de oportunidad, a fin de ganar tiempo para los actores reformistas una vez que la transición esté en marcha. Dada la naturaleza turbia y dinámica de estas transiciones, una única instantánea del contexto puede ser menos apropiada que el seguimiento continuo. En este caso, el marco y la metodología también pueden adaptarse para su uso como herramienta de monitoreo para seguir los cambios en las motivaciones, los desafíos y las oportunidades.

COMPRENSIÓN DE LA CLEPTOCRACIA

EN MUCHOS PAÍSES, según la ley y cómo lo entienden muchos miembros de la élite, la corrupción se enmarca en términos de actos o transacciones discretas, perpetradas por un funcionario o tal vez algunos cómplices. Dichas personas corruptas pueden extorsionar o proporcionar “obsequios” o sobornos, hacer que los contratos beneficien a sus allegados políticos o cobrar por divulgar información privilegiada. Esos escándalos se perciben como el aspecto más relevante de la historia. Sin embargo en un número llamativo de países, tanto en países en desarrollo como en las democracias industriales occidentales, esta imagen ya no es suficiente para describir por completo el fenómeno de la corrupción.

En cambio, la corrupción podría reconocerse mejor como el comportamiento adaptativo de las redes dinámicas entrelazadas que abarcan las divisiones de identidad, tan amargas como parezcan, mientras las explotan para sus propios fines. Dichas redes doblegan o paralizan funciones gubernamentales clave para capturar flujos de ingresos, garantizar la impunidad para sus miembros y proporcionar los medios para asegurar y flanquear sus ganancias.

Esas ganancias son el objetivo. En un mundo en el que la acumulación y la exhibición de la riqueza se han convertido en el principal indicador de la posición social, ninguna estrategia ofrece oportunidades de acumulación de riqueza como la captura de un Estado cleptocrático. En las cleptocracias, la corrupción no es un error. Es la característica clave del ejercicio político. Dadas sus repercusiones, puede ser el desafío más importante de nuestra generación.

En las cleptocracias, la corrupción no es un error. Es la característica clave del ejercicio político.

Las redes corruptas que perpetran dicha captura del Estado a menudo son turbulentas y se ven hostigadas por las rivalidades. Pero las apariencias pueden ser engañosas. Las estructuras y prácticas básicas de la red demuestran ser consistentes y resistentes a lo largo del tiempo, y se extienden en países lejanos con diferentes bases de recursos, historias políticas y culturas. Los competidores dentro de dichos sistemas se apoyarán y unirán para promover y defender normas sesgadas que los beneficien a todos los miembros, a expensas del interés público.

Si bien es evidente que estas redes no se encuentran bajo la dirección de ningún tipo de organismo central de planificación y que casi nunca planifican ni ejecutan una estrategia en gran detalle, es importante comprender que sus miembros actúan, en gran medida, en nombre de la red en general, en lugar de, o al menos con respecto a, sus propios intereses inmediatos.

Fundamentalmente, este tipo de objetivo colectivo significa que la reciprocidad a menudo es diferida o indirecta. Es decir, la comprensión de lo que constituye un acto corrupto no debe limitarse a los atracos de autonegociación o a las transacciones únicas. En cambio, los obsequios pueden entregarse mucho antes de que exista la necesidad de que se realice cualquier favor oficial; la obligación se comprende y se cumple cuando surge una oportunidad o un problema manifiesto al que se enfrenta el benefactor. En otras ocasiones, el servicio simplemente se presta a algún segmento del grupo, a sabiendas de sus intereses y con base en el supuesto de que se obtendrá algún rendimiento futuro. Por lo tanto, las redes corruptas están unidas por una densa trama de favores recíprocos, así como también, a menudo, de matrimonio interno, experiencia laboral compartida y participación en las juntas directivas de cada uno. En este contexto, las rivalidades pueden ser algo más que una turbulencia superficial.

Repercusiones del gobierno cleptocrático

La captura del Estado cleptocrático también tiene un impacto sumamente consistente. En los países que sufren este síndrome, las desigualdades abundan. Incluyen barreras exageradas para el compromiso político por parte de mujeres y miembros de otros grupos marginados, así como el direccionamiento desproporcionado de dichas personas. No solo existe un contraste notable entre los ingresos y el acceso a la riqueza y a las oportunidades, sino que los servicios sociales y la infraestructura pública que existen están orientados en gran medida a las necesidades de la superélite con conexiones y sus electorados, no al público en general. Las economías tienden a volverse menos diversificadas. La riqueza natural irremplazable, como los bosques, los estuarios repletos de vida y los valles fértiles de los ríos, los cuales son cruciales tanto para los medios de vida locales las comunidades como para la salud general del planeta, quedan despojados. Las divisiones de identidad, que se ponen en juego en una estrategia de “dividir y conquistar”, se exacerban.

La violencia casi siempre es el resultado.² La insurrección contra el gobierno corrupto puede perder el control y convertirse en un prolongado conflicto armado. El propio gobierno puede generar hostilidades al enfrentar a sus ciudadanos entre sí con base en las divisiones de identidad. Los asesinos pueden recoger campesinos asediados y defensores de la tierra.

Incluso cuando la situación no ha empeorado hasta ese punto, los ciudadanos en estos contextos se enfrentan a la elección intolerable entre la pobreza abyecta y la humillación, o la participación, de alguna manera, en el orden corrupto, que en efecto violan o degradan de sus propios principios.

Ese orden ridiculiza las prácticas democráticas de manera sistemática. Las elecciones y los procedimientos legislativos se convierten en farsas para camuflar el control de las redes cleptocráticas. Alternativamente, en la mayoría de las redes más organizadas, la autocracia absoluta impera.

Transiciones posteriores a la cleptocracia

Durante la última década, en más de doce países de todos los continentes, las víctimas de dichos sistemas han contraatacado. A veces, la reacción ha tomado la forma de insurrección violenta, cuya retórica religiosa, ideológica o de la identidad puede camuflar y desvirtuar las motivaciones anticorrupción. Sin embargo, en muchos otros casos, la indignación ha provocado los levantamientos de los ciudadanos impulsados explícitamente por los principios anticorrupción. Tales levantamientos han derrocado a los gobiernos o han llevado a procesos electorales que destituyeron a funcionarios en ejercicio.³

Dichos países ofrecen raras oportunidades para mejorar la integridad pública y la gobernanza en interés del público. Pero estas **oportunidades son acotadas, efímeras y difíciles de explotar.**

Para desarrollar enfoques anticorrupción efectivos en países donde una transición gubernamental introduce la posibilidad real de una ruptura con una historia de cleptocracia, se debe resistir la tentación de permitir que un líder derrocado y los miembros de su familia, en especial las mujeres, personifiquen toda una red de perpetradores y prácticas, y actúen como un chivo expiatorio de esta. Del mismo modo, la llegada de un nuevo liderazgo, incluso si es bien intencionado, no garantiza la transformación.

La llegada de un nuevo liderazgo, incluso si es bien intencionado, no garantiza la transformación.

Las redes corruptas son implacables, sofisticadas, multifacéticas y sumamente plásticas; son capaces de reconfigurarse con rapidez luego de que su liderazgo sufre golpes fuertes. Muchas rebeliones anticorrupción recientes, cuyo éxito inicial avivó las esperanzas de una reforma exhaustiva, en cuestión de meses solo dieron lugar a versiones ligeramente diferentes del mismo drama de siempre, o de un drama peor, con solo unas pocas caras nuevas en roles protagonistas. De hecho, hasta la fecha hay poca evidencia de que las vacantes históricas impuestas por poblaciones indignadas o procesos electorales alterados puedan ser efectivamente ocupadas por nuevos líderes que en verdad estén comprometidos con un mandato diferente.⁴

Además, los esfuerzos de reforma enfocados en un solo sector o “tipo” de corrupción o aquellos enfocados en la capacitación y la asistencia técnica pueden demostrar ser poco más que ejercicios de relaciones públicas que camuflan la reorganización de la red en torno a diferentes flujos de ingresos.

Este grado de dificultad impone el respeto y redobla el esfuerzo. Enfrentar a dichas redes requiere una comprensión detallada de dónde se han establecido dentro del gobierno y el sector privado, así como de dónde es probable que permanezcan sus remanentes y cuáles son los sectores que dominan los próximos rivales. Deben determinarse con el mayor detalle posible las estructuras de la red, sus modos de operación, sus flujos de ingresos objetivo, la asignación pasada y quizás presente de los fondos robados, así como sus interlocutores internacionales principales. El análisis y la planificación posterior deben centrarse en los hechos que probablemente ocurran tanto dentro como fuera del país en cuestión y que podrían afectar las iniciativas. Además, deben evaluarse atentamente las vulnerabilidades de las redes remanentes y alternativas y sus posibles acciones defensivas.

Esta evaluación es compatible con la Dekleptification Guide de USAID, que identifica la necesidad de utilizar “herramientas de análisis y evaluación de economía política aplicadas para mapear la actividad corrupta, las redes cleptocráticas, las coaliciones de reforma y las prioridades de políticas” como una de las dos prioridades clave para los socios de desarrollo internacional en un contexto de ventana de oportunidad, junto con el apoyo a los periodistas y la sociedad civil.⁵

Para promover dicho análisis, contar con un marco común de preguntas y una forma de representar la información resultante ayudará a desarrollar la investigación, mejorar la legibilidad y facilitar el análisis, la comparación y la acción entre países. Dicho marco se proporciona en este documento, y en el Anexo 1, se brindan dos diferentes enfoques potenciales para la representación, con anotaciones.

Las preguntas incluidas en cualquiera de dichos marcos tendrán una relevancia variable en función del país al que se apliquen, el contexto político en el que surjan las oportunidades, la identidad, las competencias específicas y la experiencia de un grupo determinado de entrevistados, y en particular, los principales actores anticorrupción que las utilizarán y capitalizarán la información resultante para impulsar la reforma. Quizás la variable más importante será la motivación fundamental e inicial de la campaña anticorrupción.

Si bien el marco presenta un conjunto integral de preguntas, los investigadores pueden elegir enfocarse en sectores prioritarios específicos, en función de su comprensión de los riesgos de corrupción relevantes y las prioridades de integridad. De manera similar, la investigación puede continuar en etapas, con aquellos procesos que requieren un análisis acelerado abordado primero. Por ejemplo, si un punto de decisión clave con implicaciones duraderas, como la selección de jueces y fiscales, es inminente, los investigadores pueden optar por acelerar su análisis de las amenazas y oportunidades relacionadas con ese proceso para apoyar a los reformadores nacionales de manera oportuna.

Cualquier representación visual de las redes y prácticas cleptocráticas será una simplificación: un compromiso entre la claridad y el detalle, las realidades dinámicas y multidimensionales, y las representaciones bidimensionales que capturan un momento específico en el tiempo, sospechas bien fundadas y pruebas fehacientes. Sin embargo, tales representaciones pueden ser una forma útil de presentar información clave sobre estructuras complejas, sofisticadas y en constante cambio. El proceso de actualización puede ayudar a revelar la estrategia de desarrollo de las redes cleptocráticas para superar al desafío o los movimientos de las redes sucesoras a fin de consolidar el control político y económico injusto, bajo la fachada de vocabulario anticorrupción.

REALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN

UNA EVALUACIÓN DE ESTE TIPO requiere perseverancia y disciplina, tanto en la búsqueda de una amplia variedad de fuentes como en el procesamiento de datos dispares, y en la unificación de lo que puede parecer un cuerpo abrumador de información resultante en una base conceptual más comprensible, como la que ofrece este marco analítico. El proceso requerirá diferentes tipos de conocimientos y metodologías de investigación, por lo que dicha evaluación se debe llevar a cabo de manera colectiva. Su eficiencia y precisión aumentarán mediante la división del trabajo, y se complementará con intercambios grupales frecuentes a fin de compartir información y puntos de vista, y mediante una revisión por pares frecuente. Este enfoque de equipo integrado es crucial para el valor de dicha evaluación. Si se recurre a las organizaciones comprometidas en hacer el trabajo, deben aportar una variedad de personas y talentos para llevar a cabo este esfuerzo específico.

Las competencias que se requerirían dentro de dicho equipo incluyen (entre otras) las siguientes:

- ✓ Experiencia en el país y dominio del idioma;
- ✓ Experiencia en mapeo de redes sociales y acceso al software adecuado;
- ✓ Experiencia con el “raspado” de redes sociales y otras formas de análisis de “macrodatos”, como respaldo de lo anterior;
- ✓ Experiencia en entrevistas exhaustivas, como antecedentes en antropología, sociología o periodismo de a pie u otra experiencia de investigación cualitativa; y
- ✓ Investigaciones penales o periodísticas.

Las entidades que buscan financiamiento para realizar dicho análisis deben presentar los nombres y las calificaciones de las personas que pretenden asignar a este proyecto.

Si a personas separadas se les asignan partes separadas del trabajo, deben constituirse explícitamente como un equipo, con prácticas de flujo de trabajo colectivo apropiadas acordadas e implementadas, y no se les debe permitir funcionar por separado.

Debido a la naturaleza inusual de este enfoque, y a la distinción que hace entre las operaciones en estado estable y las oportunidades, y la acción ágil, creativa y rápida que se requiere para aprovecharlas, podría justificarse una sesión de capacitación para investigadores, especialmente para aquellos que no están profundamente familiarizados con la diagramación o el pensamiento de redes en términos de formación de coaliciones y tácticas políticas inusuales. En cualquier caso, todo este documento marco debe proporcionarse a los evaluadores, incluso si solo son responsables de completar un segmento, para que puedan familiarizarse con los conceptos y la ética que lo respaldan.

Los evaluadores también deben ser conscientes de que las redes cleptocráticas son dinámicas, tanto en lo que respecta al personal como a las prácticas. Lo ideal sería que el diseño de cualquier producto permitiera una modificación constante.

Gestión de riesgos

Contrarrestar la cleptocracia no es para los débiles. Los activistas en países muy divergentes consideran que desafiar con firmeza las prácticas cleptocráticas atrae más represalias tenaces y atroces que las protestas contra otros abusos. Las redes cleptocráticas siempre tienen acceso a instrumentos de fuerza informales y formales, y no dudarán en utilizarlos.

El peligro es grande en particular para los reformadores reales que trabajan en el nuevo gobierno o con este. Pero los investigadores y los informantes en los que confían también pueden estar sujetos a amenazas o represalias contra ellos mismos y sus seres queridos.

Por lo tanto, los evaluadores deben tener en cuenta su responsabilidad de, al menos, “no perjudicar”. Las actividades deben diseñarse cuidadosamente para evitar el aumento de conflictos, atraer represalias contra cualquier persona o grupo, o reforzar el estado de las redes gobernantes. Esta precaución se aplica a todas las etapas del proyecto, desde los detalles específicos del diseño de la evaluación hasta la implementación y cualquier seguimiento.

Con el fin de lograr un diseño e implementación de evaluación que mitigue estos riesgos en la mayor medida posible y, al mismo tiempo, ofrezca un producto valioso, los evaluadores deben buscar las perspectivas de una amplia variedad de personas y grupos, que difieran en género, raza u origen étnico, orientación política, posicionamiento geográfico y clase económica.

Los procedimientos de reducción de riesgos incluirían una evaluación de las consideraciones de seguridad para los participantes, investigadores y socios, y un mecanismo para gestionar y proteger la confidencialidad de los datos. La información recopilada sobre los grupos y las personas más vulnerables debe protegerse continuamente durante todo el proceso de evaluación, según sus propias inquietudes y sugerencias. Herramientas como el cuestionario Think10⁶, el Manual de seguridad holística (Holistic Security Manual)⁷ y el Manual de ciberseguridad para organizaciones de sociedad civil (Cybersecurity Handbook for Civil Society Organizations)⁸ ofrecen orientación táctica específica sobre la evaluación de riesgos y la planificación de la seguridad. Security in a Box⁹ o Cyber Hygiene for Mission-based Organizations de Global Cyber Alliance¹⁰ también incluye tácticas útiles de ciberseguridad para ayudar a reducir los riesgos comunes.

Además, los miembros del equipo de investigación deben desarrollar, acordar y practicar los protocolos de seguridad, incluidos pasos específicos para los miembros, como las mujeres, que podrían enfrentar riesgos adicionales. El primer paso es arribar a una evaluación clara de la naturaleza del riesgo. ¿Qué patrón siguen las prácticas del régimen anterior con respecto a los críticos o actores independientes? ¿El régimen anterior ha utilizado intimidación física?

Los miembros del equipo de investigación deben desarrollar, acordar y practicar los protocolos de seguridad, incluidos pasos específicos para los miembros, como las mujeres, que podrían enfrentar riesgos adicionales.

¿Litigios? ¿Campañas de desprestigio que destrozan la reputación? ¿Cómo se identificaron y seleccionaron los objetivos? ¿Se priorizaron las mujeres u otros grupos vulnerables? ¿Los funcionarios actuaron de manera directa o a través de agentes o representantes? ¿Cuáles son las vulnerabilidades específicas de los miembros del equipo? ¿Quiénes son sus aliados?

En función de las respuestas a estas preguntas, se pueden comenzar a desarrollar prácticas de protección, que posiblemente deban diferenciarse para poblaciones específicas. Estas prácticas pueden incluir lo siguiente:

- ✓ Examinar a todos los entrevistados para garantizar que ninguno sea leal a los remanentes de la red o a nuevas redes aspirantes. De lo contrario, si se quiere contar una visión privilegiada, mantener a esa persona separada de los miembros del equipo y de otros informantes que podría poner en peligro, o de información cuya divulgación podría dañar la iniciativa de reforma;
- ✓ Garantizar que todos los entrevistados comprendan la naturaleza y el objetivo del ejercicio y el producto final previsto;
- ✓ Tener en cuenta las preferencias de las fuentes en lo que respecta a la interacción, incluido el anonimato, dónde les gustaría reunirse o cómo les gustaría comunicarse;
- ✓ Tener un fuerte compromiso con la protección de las fuentes;
- ✓ Establecer hábitos para la seguridad electrónica y de documentos;
- ✓ Disponer de recursos o posibles donantes para un fondo de defensa legal, en caso de necesidad;
- ✓ Identificar y preparar a las personas con buena reputación para responder a acusaciones en público, en caso de que se presenten;
- ✓ Seleccionar lugares de reunión impredecibles o cambiarlos con frecuencia;
- ✓ Mantener una conciencia de alerta del entorno en todo momento; y
- ✓ Establecer rutas de escape, refugios en el lugar, redes telefónicas, aliados y recursos, en caso de que haya agresión física o detenciones.

Componentes de un informe u otra comunicación pública de resultados

En función de quién realice tal investigación y análisis, y de su finalidad, se puede o no poner a disposición pública uno o más productos. Si los mismos reformadores realizan la evaluación, es posible que quieran que sus hallazgos sean privados para no revelar sus secretos. En otros contextos, uno o más tipos diferentes de publicaciones pueden ser apropiados: un informe detallado junto con una imagen más esquemática, por ejemplo, o una representación electrónica, la cual podría ser actualizada por los miembros del equipo autorizados a medida que cambian las circunstancias, o una versión en video o caricatura para movilizar el apoyo público, etc. Estas pueden ser exposiciones parciales, dejando ciertos detalles conocidos por los miembros del equipo y los reformadores activos, como los nombres de las retenciones corruptas y sus vulnerabilidades, o los miembros del nuevo gobierno que están dispuestos a establecer su propia red de poder sobre la política y la economía del país y los elementos de su estrategia.

Cuando un informe completo es un resultado previsto, este marco debe servir como plantilla, con secciones omitidas en blanco con una explicación. Armonizar el producto de esta manera facilitará el análisis comparativo entre países y la selección de respuestas prioritarias. Como mínimo, un informe debe incluir los siguientes componentes:

- ✓ Una introducción en la que se incluya la naturaleza de la corrupción en red en general y la forma específica que tomó, así como las repercusiones que tuvo en el país en cuestión. En esta introducción

también se debe incluir, si se puede compartir, información honesta sobre los objetivos del esfuerzo de reforma y cómo se medirán sus resultados.

- ❑ Un segmento en el que se identifique y analice el desafío, lo cual incluye lo siguiente:
 - Una sección sobre los instrumentos de la función estatal, en el que se establezca un resumen de cuáles se capturaron por completo durante el mandato anterior y cuáles se debilitaron y necesitarán ser restablecidos, y una sección más completa sobre qué instituciones aún cuentan con remanentes de la red;
 - Una sección sobre las entidades privadas o los aspectos de la economía controlados por la red anterior;
 - Una sección sobre cualquier red absolutamente criminal del país que pueda haber sido aliada del régimen anterior, incluidos los traficantes de todo tipo y las pandillas violentas;
 - Una sección, según corresponda, sobre cualquier grupo intermediario o controlador de acceso que haya desempeñado un papel clave en la facilitación de la separación de las redes de entidades privadas y del sector público;
 - Una sección sobre facilitadores externos cuyos servicios hayan sido empleados por la red anterior;
 - Una sección sobre habilitadores externos cuyo comportamiento continuo tiende a reforzar el prestigio y el poder de los miembros de la red anterior;
 - Una sección sobre circunstancias habilitantes que pueden complicar los esfuerzos de reforma;
 - Una sección que haga un seguimiento de los flujos y destinos financieros; y
 - Una sección que identifique las vulnerabilidades de las redes cleptocráticas anteriores o emergentes, que podrían ser explotadas.

- ❑ Según corresponda, y en algunos casos en precedencia de lo anterior, secciones similares que analizan las estructuras, prácticas y alianzas de las nuevas redes que están maniobrando para capturar el poder económico y político bajo la cubierta de una supuesta nueva orden anticorrupción. Es decir, las personas y agrupaciones que representarán una oposición feroz e ingeniosa a los esfuerzos de los reformadores genuinos, desde el interior, lo que aparentemente es el mismo gobierno.

- ❑ Un segmento dedicado a las posibles respuestas. Tenga en cuenta que las oportunidades son extremadamente dinámicas, y las respuestas deben incluir la flexibilidad para cambiar de curso, revisar aliados, roles y secuenciación. Aun así, un punto de partida podría incluir lo siguiente:
 - Identificación de posibles aliados de la coalición de reforma, internos y externos, incluidos aliados nuevos o potenciales que podrían haber sido excluidos o marginados previamente;
 - Identificación de los elementos prioritarios de la función estatal que serán el objetivo del esfuerzo de reforma, incluida la prestación de servicios prioritarios y el establecimiento de unidades especiales temporales (por ejemplo, policiales, fiscales o incluso judiciales), en caso de que la inserción de la red remanente parezca demasiado significativa para permitir que la agenda de reforma avance en el marco de la estructura institucional actual;
 - Identificación de sectores económicos prioritarios que estarán sujetos a una mayor regulación o serán objeto de diversificación;
 - Identificación de reglas o implementación discriminatorias, explotadas por las redes anteriores, cuya reforma marcaría una diferencia enorme para las mujeres o los grupos marginados dentro de la población.
 - Identificación de tipos clave de actividades delictivas que sean de particular valor para la red anterior y que deben recibir un enfoque prioritario en el cumplimiento de la ley;
 - Sugerencias de medidas de reforma y enfoques específicos que podrían asumirse para habilitadores internacionales y posibles aliados, y su secuenciación; y
 - Describir las probables acciones defensivas que se esperan de los miembros de las redes anteriores en respuesta a estos esfuerzos y cómo mitigar su impacto.

- ✓ Una nota sobre la divulgación: Lo ideal sería que los resultados de esta evaluación incluyan un esquema de la red social, en el que se identifiquen tanto a los miembros remanentes de la red que ocupan puestos clave en el sector público y privado o sus posibles sucesores en una red rival aspirante, así como a los miembros la red positiva de reformadores genuinos y sus aliados. Para el primer caso, dicho esquema puede estar acompañado por una referencia que indique el peligro de estas personas para la reforma o, alternativamente, la probabilidad de que se pueda provocar su desertión. Este grado de especificidad es fundamental para poner en marcha la campaña de reforma.

Pero hay razones por las que hacer público dicho documento podría ser contraproducente. Su contenido advertiría que estas personas y sus sectores económicos clave están en la mira, lo que permite que se preparen las retenciones de redes o los miembros de la nueva administración que esperan sustituirse por sus predecesores. También expondría a los reformadores y sus aliados, cuyos esfuerzos podrían tener un impacto mayor si permanecieran anónimos o cuyas vidas podrían estar en peligro. Simplemente podría ser conflictivo a nivel político incluir dichos detalles específicos en un documento público. Por lo tanto, se debe actuar con precaución al equilibrar los intereses de transparencia y al proporcionarles a los financiadores o patrocinadores pruebas del trabajo realizado, por un lado, con las perspectivas de éxito de la reforma en sí y de la seguridad de sus implementadores, por otro lado.

Se debe actuar con precaución al equilibrar los intereses de transparencia y al proporcionarles a los financiadores o patrocinadores pruebas del trabajo realizado, por un lado, con las perspectivas de éxito de la reforma en sí y de la seguridad de sus implementadores, por otro lado.

Fuentes de datos

El requisito más importante con respecto a las fuentes de datos necesarias para realizar el tipo de análisis descrito aquí es la variedad. Lo ideal es consultar todo lo siguiente.

Análisis escritos

- ✓ Los informes detallados y actualizados de la ONU y los estudios de economía política por parte de un grupo diverso de académicos, investigadores y organizaciones de la sociedad civil, incluidas las opciones contraintuitivas, como los sindicatos, pueden proporcionar antecedentes importantes, si se leen teniendo en cuenta los conceptos descritos anteriormente¹¹



- ✓ El periodismo de investigación, cada vez más activo y eficaz en los últimos años, ha expuesto numerosos escándalos.¹² Algunas ONG también mantienen su propia capacidad de investigación. La confianza en los documentos primarios de organizaciones respetables proporciona pruebas sólidas para corroborar conjeturas o conocimientos comunes. Por otro lado, sus investigaciones a menudo se desencadenan a partir de filtraciones de información, las cuales pueden ser selectivas o estar motivadas por motivos ulteriores, incluso si son precisas. Cualquier persona que se base en dichos informes debe tener en cuenta algunas preguntas: ¿Quién se beneficia de la filtración de información? ¿Qué otra cosa podría estar encubriendo toda esa atención?

- ✓ Con base en el supuesto de que el mandato cleptocrático anterior ha limitado el periodismo independiente local, la cobertura en línea de la diáspora de la población también puede ser valiosa. A menudo, los exiliados están en contacto frecuente con personas ordinarias que se encuentran en

el lugar de origen y, por lo tanto, pueden ofrecer perspectivas valiosas del mundo real de las cuales los expertos internacionales o incluso locales pueden carecer. Por otro lado, los autores pueden ser menos rigurosos para obtener su información o estar sujetos a un sesgo partidista.

- ✓ Otros informes que se deben consultar pueden incluir hallazgos de diligencia debida y evaluaciones de corrupción por parte de empresas extranjeras e instituciones financieras internacionales, así como archivos y fallos de tribunales occidentales u otros organismos internacionales a los que apelan los miembros de la red o sus víctimas.

Durante todo el proceso de evaluación, el equipo de investigación debe tener especial cuidado para mantener un enfoque inclusivo en términos de género y otros factores de representación. Por ejemplo, durante la revisión de los análisis escritos, el equipo de investigación debe considerar qué sectores o grupos se investigaron de manera deficiente y por qué podría darse el caso. Dicho enfoque, que va más allá de las categorías familiares de género, religión u origen étnico a otros factores, que con frecuencia se pasan por alto, como la clase o la cultura local, puede revelar formas de daño imprevisto infligido por el régimen cleptocrático y, a su vez, aliados inesperados y posibles objetivos para intervenciones. Los miembros de dichos grupos y comunidades deben ser entrevistados mientras se realiza la evaluación para que aquellos que ya han sido víctimas de la cleptocracia no sean marginados por la coalición de reforma o sus partidarios.

Documentos y registros gubernamentales

Es difícil administrar una cleptocracia sin dejar rastros de la discrepancia entre los ingresos reales y los declarados, o de los propósitos a los que se ha destinado el dinero público. Por el contrario, los esfuerzos para crear una fachada de transacciones justas pueden haber dado como resultado la aprobación de leyes o normas que, si se aplican, podrían contribuir a la reforma. Las posibles fuentes incluyen lo siguiente:



- ✓ El marco legal relevante, con especial interés en la legislación sobre soborno, conflicto de intereses, limitaciones en la rotación laboral entre el gobierno y el sector privado, y adquisiciones públicas, además de los procesos de selección para puestos gubernamentales claves, como es el caso del poder judicial.
- ✓ Elementos de las leyes o las normas que pueden facilitar o perpetuar las prácticas cleptocráticas, como las disposiciones de confidencialidad expansivas;
- ✓ Documentos de presupuesto, con especial interés en las discrepancias entre los ingresos reales y lo que se registra;
- ✓ Contratos de adquisición pública o de servicios externos: se deben buscar órdenes de compra inadecuadas o desproporcionadas, patrones en las empresas que las recibieron; y comparar los materiales, el personal presupuestado y los salarios con lo que realmente se implementó; y
- ✓ Grabaciones de reuniones, conversaciones o sesiones clave de organismos públicos.

Datos

Las fuentes de datos modernas y las técnicas de mapeo de redes son particularmente útiles para revelar relaciones de redes que pueden ocultarse detrás de personas conocidas o que pueden subsanar grandes divisiones de identidad hasta un nivel sorprendente. Algunos de estos materiales pueden estar disponibles solo para el personal gubernamental autorizado que accede a ellos para fines autorizados. Otros son de código abierto, pero pueden requerir técnicas de macrodatos para obtener la información deseada. Estas fuentes incluyen lo siguiente:



- ✓ Datos telefónicos, solo en el contexto de una investigación penal autorizada, por lo general. Una vez que se accedió a estos por medios legales, pueden utilizarse no solo para los fines limitados de recopilación de evidencia procesable con respecto a un delito determinado, sino también para obtener información sobre la red más amplia.
- ✓ Registros bancarios, accesibles de manera similar solo en contextos específicos.
- ✓ Registros corporativos sobre propietarios formales y beneficiarios, juntas directivas, ejecutivos de gestión, inversores principales (extranjeros y nacionales), etc. Diferentes países centralizan y conservan dichos datos en diferentes grados e igualmente permiten diferentes grados de acceso público. Gran parte de estos datos a menudo están disponibles en sitios web corporativos.
- ✓ “Raspado” de redes sociales, es decir, la extracción de datos específicos del usuario de redes sociales, como Twitter e Instagram y LinkedIn, y también de blogs y sitios web personales, mediante una herramienta automatizada. (Nota: El punto de consultar las redes sociales en este contexto no es tanto para el contenido de las publicaciones, sino para determinar las conexiones entre las personas que de otro modo no serían obvias).
- ✓ Uno de varios paquetes de software de mapeo de redes sociales disponible en el mercado para organizar los datos mencionados anteriormente.
- ✓ Datos de opinión pública, en la medida en que sea factible llevar a cabo una encuesta rigurosa y confiable.

Entrevistas

Sin duda alguna, la fuente más importante para el tipo de información dinámica y detallada que se requiere son las entrevistas personales. Estas entrevistas pueden ser individuales o realizarse en grupos pequeños. En un entorno grupal, es útil usar pizarras o rotafolios para documentar las respuestas a las preguntas en debate a la vista de todos los participantes. Se puede usar un rotafolio/pizarra y marcadores de colores diferentes para delinear cada segmento de la estructura cleptocrática (sector público, sector privado, sector penal, facilitadores y habilitadores externos, flujos de ingresos, etc.), a fin de facilitar la transferencia de la información al marco analítico.



Dada la desconfianza en torno al gobierno cleptocrático, por lo general, es mejor reunirse con grupos pequeños de individuos similares, por ejemplo, reunir a exfuncionarios que hicieron frente a las prácticas del régimen anterior y quizás incluso grupos separados por área profesional, actores de la sociedad civil en otro grupo y periodistas en otro grupo.

Sin duda alguna, la fuente más importante para el tipo de información dinámica y detallada que se requiere son las entrevistas personales.

Es posible que no sea necesario hacer todas las preguntas incluidas en el anexo de este documento a funcionarios, empleados del gobierno o ciudadanos ordinarios. Por ejemplo, en función de su probable acceso a la información de primera mano, es posible que no se les pida que opinen sobre la estructura de la red en su conjunto, sino más bien sobre sus ramificaciones en su propio sector o industria, o en su clase social.

Al entrevistar a expertos y profesionales internacionales que se sienten menos vulnerables físicamente, puede ser útil reunir a personas de diferentes agencias y organizaciones en una sola sesión. Por ejemplo, una sección podría incluir funcionarios de embajadas, investigadores criminales enfocados internacionalmente, profesionales de desarrollo, activistas especializados contra la corrupción, periodistas y académicos, incluidos aquellos de disciplinas como la antropología. Es posible que estas personas no se conozcan, por lo que el ejercicio tiene el valor agregado de ayudar a desarrollar una red de conocimiento entre ellas.

Al menos, las consultas deben incluir personas o grupos de cada una de las siguientes categorías:

- ✓ Los expertos y funcionarios extranjeros se centraron en el país objetivo, incluidos aquellos con sede dentro y fuera del país, que pueden estar produciendo los informes mencionados anteriormente, para ser consultados para obtener información de antecedentes. Este grupo también puede incluir profesionales que generalmente no proporcionan análisis escritos, así como empleados clave de agencias internacionales e instituciones financieras que han sido seleccionados con cuidado. Se debe incluir al personal local y nacional de embajadas extranjeras. Hay que tener precaución: Las organizaciones internacionales pueden ser la fuente de flujos de ingresos obtenidos de manera corrupta y posible colusión interna.
- ✓ Genuinos aspirantes a reformadores, lo que más importante, dondequiera que se encuentren dentro de las estructuras gubernamentales. Si dichas personas se toman en serio la lucha contra la corrupción, deben invertir el tiempo que requiere este ejercicio (probablemente al menos medio día). Este requisito supone el deseo de los reformadores de participar en el proceso y la confianza en sus implementadores.
- ✓ Exfuncionarios disidentes del régimen cleptocrático que asumieron riesgos profesionales para hacer frente a la corrupción, sean o no miembros de la nueva administración. Si se seleccionan con cuidado, algunos exfuncionarios descontentos también serían fuentes valiosas de información. Por ejemplo, dichas personas podrían revelar potencialmente las identidades de los reformadores falsos dentro de la nueva administración.
- ✓ Empleados de base en agencias o instituciones a nivel nacional y subnacional que han sido fundamentales para las operaciones cleptocráticas, o que han sido dejados de lado por el régimen anterior. Este grupo puede incluir personas que se sintieron obligadas a participar en esquemas corruptos o que pueden ser testigos de prácticas similares por parte del nuevo régimen. No pase por alto a los empleados “invisibles”, como los profesionales de TI y el personal de custodia, que puedan haber observado las actividades. Los organismos que merecen atención especial pueden incluir el ejército, la policía, los ministerios de agricultura, desarrollo, educación, energía, finanzas, salud, infraestructura, justicia, recursos naturales y planificación, y cualquier organismo paraestatal clave, como las empresas o agencias nacionales de petróleo/gas a cargo de la gestión de asociaciones público-privadas. Generar suficiente confianza para que haya conversaciones sinceras será un desafío en este caso.
- ✓ Líderes locales tradicionales, como mayores tribales o de clanes y líderes religiosos, si no son extensiones subnacionales de las antiguas redes corruptas.

- ✓ Activistas de la sociedad civil y periodistas locales. Es importante consultar a los activistas de diferentes grupos de identidad, así como a aquellos que pueden centrarse en problemas que no sean de corrupción, teniendo en cuenta los problemas de confianza mencionados con anterioridad. Las organizaciones que trabajan para abordar quejas locales o crisis humanitarias, como la tenencia de tierras, el acceso a la justicia, la falta de agua limpia o los derechos de las mujeres, por lo general, tienen una experiencia personal consistente y detallada con respecto a la corrupción.
- ✓ Líderes y ejecutivos de industrias claves del sector privado, como servicios financieros, fabricación, infraestructura, agricultura o transporte.
- ✓ Ciudadanos ordinarios, incluidas mujeres, cuyas experiencias con tales estructuras y prácticas a menudo son diferentes a las de los hombres, además de los miembros de otros grupos habitualmente marginados.

Marco analítico: preguntas a abordar

En esta sección se categorizan los tipos de preguntas que se deben abordar durante el análisis de documentos y las entrevistas. Tenga en cuenta que algunas de las preguntas pueden parecer redundantes, ya que se presentan en distintas áreas temáticas, pero se pueden obtener respuestas diferentes o más completas la segunda (o tercera) vez que se plantean en diferentes momentos de la secuencia. Algunas categorizaciones dependen del criterio que se tenga en cuenta, por ejemplo, si una persona o entidad determinada es un miembro pleno de la red o un habilitador de particular valor. Para cualquier revisión de documentos o sesión de entrevistas, es mejor que las respuestas o perspectivas se anoten en el texto del marco, para poder acceder a la información con facilidad e integrarla luego.

El movimiento de la integridad

Antes de que se pueda lanzar cualquier campaña anticorrupción, se les deben hacer una serie de preguntas a aquellos que la dirigirían. Estas preguntas están diseñadas para ayudarlos a ellos y posiblemente a sus aliados internacionales a clarificar sus objetivos y valores reales. Solo después de articular estos activos intangibles, este movimiento puede comenzar a planificar sus acciones para ponerlas en práctica de forma apropiada. Estas preguntas también tienen como objetivo ayudar a los líderes del movimiento a que identifiquen a sus actores interesados, posibles aliados y desarrollen un proceso de toma de decisiones claro para fortalecerse y evitar posibles obstáculos y conflictos internos.

- ✓ ¿Cuáles son las motivaciones reales, u ocultas, para este esfuerzo y cómo varían entre los actores clave? ¿Están los reformadores motivados por un deseo de...
 - ¿consolidar el poder?
 - ¿tranquilizar a una población indignada e intranquila? (Si es así, el enfoque inicial podría, por ejemplo, centrarse en las manifestaciones de corrupción que están causando la mayor consternación).
 - ¿Ganar respeto internacional para acceder a los flujos de ingresos (devolución de activos saqueados, alivio de la deuda, asistencia para el desarrollo, financiamiento para el desarrollo o préstamos de instituciones financieras internacionales [IFI])?
 - ¿Reducir los costos o aumentar los ingresos gubernamentales de fuentes internas?
 - ¿Mejorar la prestación de servicios a ciudadanos promedio? (En ese caso, el enfoque se puede centrar en sectores específicos, como el ministerio y los departamentos subnacionales de salud y educación, de infraestructura local, etc.)
 - ¿Establecer las bases para un gobierno fundamentalmente centrado en el interés público?
- ✓ ¿Qué valores busca representar la campaña?

- ✓ ¿Cuáles son los tres principales objetivos concretos de la campaña?
- ✓ ¿Cuál es el tiempo previsto para el esfuerzo máximo (con atención a la dinámica desafiante de las oportunidades)?
- ✓ ¿Quién es la fuerza impulsora detrás de la campaña? Por ejemplo:
 - ¿El nuevo jefe de Estado?
 - ¿Otros miembros de las ramas ejecutiva y legislativa, o agencias independientes, que no sean el jefe de estado y su círculo interno?
 - ¿Organizaciones de la sociedad civil que operan en nombre de un sector significativo de la población?
 - ¿Partes intervinientes internacionales?
- ✓ ¿Quiénes son los estrategas clave? (Nómbrelos).
- ✓ ¿Quiénes se espera que sean los implementadores clave? ¿Comprenden esta función?
- ✓ ¿Quiénes son los posibles aliados, incluidos los contraintuitivos?
 - ¿Miembros disidentes o descontentos de las antiguas redes? (Nota: Este grupo es clave. Es casi imposible superar un gobierno cleptocrático sin desercciones dentro de las redes o su clase o círculo).
 - ¿Líderes espirituales o intelectuales respetados que por lo general se mantienen al margen de la política?
 - ¿Líderes empresariales?
- ✓ ¿Quiénes son los actores interesados clave? (Preste atención a cualquier interseccionalidades relevantes).
 - ¿Las poblaciones rurales ignoradas pertenecientes a grupos o divisiones de identidad?
 - ¿Las personas cuya identidad, vidas o espiritualidad las hacen especialmente vulnerables a la explotación de hábitats sensibles para la extracción de ingresos?
 - ¿Empleados de base descontentos de las entidades estatales capturadas, como los soldados?
 - ¿Mujeres?
 - ¿Jóvenes?
 - ¿Fuerza laboral organizada?
 - ¿Otros grupos que sufrieron de manera desproporcionada a causa de las prácticas cleptocráticas?
 - ¿Otros grupos con antecedentes de activismo reformista, incluso en otros sectores/otros asuntos?
- ✓ ¿Qué constituiría el éxito? ¿Qué puntos de referencia específicos se pueden identificar para indicar el progreso con respecto a los objetivos finales?
- ✓ ¿Cómo se alinean estos puntos de referencia con las respuestas a las preguntas anteriores de “motivaciones”, “valores” y “tiempo”?
- ✓ ¿Qué parámetros se utilizarán para medir el progreso en relación con esos puntos de referencia? ¿Medidas de percepción? ¿Medidas objetivas (a menudo representantes)?
- ✓ ¿Cuál es el proceso de toma de decisiones, dentro de la coalición de reformas, para seleccionar y adaptar la estrategia y la secuenciación? ¿Se ha informado de dicho proceso a los miembros de la coalición? ¿Se ha hecho público?

- ✓ ¿A través de qué mecanismos resolverá la coalición las disputas internas?
- ✓ ¿Qué medidas se están tomando para unificar esta coalición, incluso de manera informal, y desarrollar una red propia? (La determinación de hacerlo es particularmente importante en los casos en los que la administración posterior a la cleptocracia está dominada por una nueva red corrupta aspirante y los reformadores reales se ven principalmente como engañosos, y en realidad están aislados y debilitados).
- ✓ ¿Qué medidas se están tomando para garantizar la seguridad física de los miembros de la coalición?

Estructura de la red

En cuanto al análisis del entorno corrupto, mediante una serie inicial de preguntas se debería explorar la estructura básica de las antiguas redes gobernantes, su grado de inestabilidad y el perfil del grupo remanente que aún conserva cierto poder político o económico, y/o, por separado, el perfil de la nueva red que se integra bajo la égida de la nueva administración. Los problemas que se abordarán incluyen los principios de organización de las redes, su grado de interseccionalidad con respecto a las divisiones de identidad en la sociedad en general, el grado de rivalidad interna y las personas clave. Las respuestas ayudarán a determinar el periodo de tiempo disponible para aprovechar la oportunidad y las dimensiones generales del desafío.

Mediante una serie inicial de preguntas se debería explorar la estructura básica de las antiguas redes gobernantes, su grado de inestabilidad y el perfil del grupo remanente que aún conserva cierto poder político o económico, y/o, por separado, el perfil de la nueva red que se integra bajo la égida de la nueva administración.

- ✓ Durante el gobierno cleptocrático, ¿una sola red dominó la economía política, o se caracterizó por un panorama cambiante de redes rivales, a veces aliadas? (Nota: Los países dominados por una sola red pueden parecer autoritarios, como Rusia con el liderazgo político de Putin o Egipto con el liderazgo político de Sisi. Pero las apariciones caóticas pueden ocultar una realidad más unitaria, como Afganistán con el liderazgo político Hamid Karzai, en donde solo una o dos redes localizadas permanecieron fuera de la estructura general).
- ✓ Si prevaleció una estructura bastante unitaria, ¿qué tan importante era el jefe de Estado para el funcionamiento de la red? ¿O hay un grupo significativo de miembros de la red que está en proceso de reconfiguración para conservar el poder en aspectos clave de la economía y la función política? O alternatively, ¿la nueva administración ya está colonizada por miembros de una red corrupta alternativa aspirante? (Anote los nombres de las personas clave que aún están en la escena o de aquellas que son nuevas).

Como lo han demostrado las experiencias en Angola, Egipto, Guatemala, Túnez y Ucrania, incluso las redes que parecen estar dominadas por una sola persona exhiben una notable capacidad de recuperación una vez que este líder fue derrocado. Alternativamente, lo que parece ser un cambio de régimen anticorrupción puede, de hecho, simplemente sumar el intento de sustitución de una red por otra. En cualquier caso, la ventana de oportunidad se caracterizará por una lucha entre los reformadores genuinos y aquellos que buscan obtener o recuperar el control del poder político y económico.

Por lo tanto, la pregunta principal tiene que ver con el tiempo y la eficacia de la reestructuración de la cleptocracia. Cuando no se permite que las posibles redes rivales superen una organización prematura, como en Libia, es probable que el periodo de tiempo para aprovechar la oportunidad sea más largo y el entorno sea más caótico. Si existe un grupo remanente significativo o una o más redes rivales que pueden movilizar al personal e implementar poder material, la oportunidad será más efímera.



Una mujer tunecina sostiene un cartel que dice en francés "Túnez permanecerá de pie" mientras participa en una protesta el 18 de marzo de 2015 unas horas después de un ataque al Museo Nacional del Bardo en Túnez. Foto: Sofiene Hamdaoui/AFP a través de Getty Images.

- ¿La relación de parentesco fue un principio organizador importante para la red gobernante anterior o emergente?
- ¿Los miembros de la familia del ex jefe de Estado o el actual tienen poder político o económico?
- ¿Esos u otras relaciones de parentesco son un factor de organización importante para las redes remanentes o sus rivales? ¿O los vínculos se basan en gran medida en la clase/profesión, geografía u otras consideraciones? Identifíquelos.
- ¿Existe alguna dinámica de género relevante, en cuanto a la realidad o la percepción pública?
- ¿Existen rivalidades internas dentro de estas estructuras remanentes o emergentes? Si es así, anote los nombres de los líderes clave de la facción.
- ¿En qué medida las divisiones étnicas/tribales, sectarias, político-partidistas u otra identidad demarcan el antiguo gobierno cleptocrático y la nueva administración o las facciones rivales dentro de las redes remanentes o de los fragmentos de redes? ¿Qué formas de identidad son las más importantes? ¿Existen interseccionalidades (étnicas/geográficas, lingüísticas/políticas, etc.)?

La existencia tales divisiones de identidad, aunque sea casi inevitable, hará que el proceso de transformación sea más difícil, en particular si se exacerbaron de manera deliberada durante el gobierno anterior, o si parecen ser la diferencia principal entre la nueva administración y la anterior.

- ❑ ¿Qué tan sólida es la integración vertical de esos fragmentos de la red remanente? Es decir, ¿los miembros de la red nacional hicieron nombramientos subnacionales? ¿O hay elecciones locales? Durante el gobierno anterior, ¿hubo un intercambio tácito de licencias para saquear e incluso impunidad garantizada a cambio de lealtad y un flujo ascendente de algunas de las ganancias obtenidas por medios corruptos?
- ❑ ¿Las redes se extendieron más allá de los límites nacionales? ¿Lo han hecho en el pasado?

Elementos de la función estatal

Los miembros de la red que tienen cargos públicos no cumplen sus funciones solo para llenar sus propios bolsillos. Desempeñan dos funciones principales en nombre de las redes: La primera es dirigir los fondos públicos y las oportunidades hacia los miembros de la red. La segunda es reutilizar o doblagar las agencias gubernamentales bajo su autoridad para servir a los intereses de la red en lugar del público, y si no logran utilizar como arma estas instituciones, deben incapacitarlas. Esta serie de preguntas tienen como objetivo identificar qué elementos específicos de la función estatal se han desvirtuado, aún se desvirtúan o corren el riesgo de ser desvirtuadas por dichas actividades. En cada caso, se debe prestar atención a los mecanismos mediante los cuales estos poderes se alejaron de su propósito establecido, de modo que se diseñen soluciones contextualizadas. También se debe identificar al personal clave.

- ❑ ¿Qué organismos o instituciones gubernamentales nacionales/subnacionales se han doblagado o reutilizado de manera deliberada para servir a los intereses de las redes gobernantes anteriores, ya sea para obtener ingresos o para garantizar el cumplimiento? Preste especial atención a las siguientes funciones:
 - Justicia, tanto en términos de su poder para imponer castigos y otorgar inmunidad, como para interpretar las leyes
 - Instrumentos de coerción, incluidos los ministerios de defensa, interior y seguridad estatal (cada sistema cleptocrático debe disponer de al menos un instrumento formal de fuerza, por lo general, una o más unidades especiales dentro del ejército o la policía, o combinar ambos. A veces, el ejército es la red cleptocrática dominante. En esos casos, existe una integración horizontal invariablemente significativa entre el sector militar y el sector privado. Las empresas de propiedad militar tienden a dominar industrias completas. Si existe esta superposición, debe señalarse en detalle en la representación de red. También debe tenerse en cuenta que los presupuestos de defensa a menudo sirven como flujos de ingresos importantes que se saquean).
 - Organismos de inteligencia (¿los remanentes del gobierno anterior aún conservan el acceso a la inteligencia de señales?);
 - Organismos financieros, en especial el ministerio de finanzas y autoridades fiscales y aduaneras, y el banco central;
 - Ministerios de energía y recursos naturales;
 - Ministerios responsables de proyectos de infraestructura y desarrollo a gran escala con financiamiento público, como el Ministerio de Infraestructura o Planificación;
 - Organismos que gestionan asociaciones público-privadas;
 - Empresas estatales (State-owned enterprises, SOE); y
 - Ministerios de información o medios de comunicación estatales.
- ❑ Para cada función identificada, ¿cuáles son los mecanismos por los cuales se distorsionó su propósito público o se canalizaron los ingresos a la red?

- ✓ ¿Qué personas clave para distorsionar esas funciones permanecen en su puesto, si las hubiera? En el caso de una red alternativa emergente, ¿qué personas parecen estar intentando distorsionar estas u otras funciones?
- ✓ ¿Alguno de ellos puede ser atraído para que participe de la reforma, sin corromper la campaña, ya sea en esencia o apariencia?
- ✓ ¿Qué instrumentos de la función estatal se debilitaron, se eliminaron o se los dejó languidecer con presupuestos bajos, numerosas vacantes o personal con salarios bajos de manera deliberada? Los ejemplos típicos incluyen los siguientes:
 - Organismos legislativos;
 - Ministerios de medio ambiente;
 - Organismos de auditoría y supervisión;
 - Organismos judiciales y de cumplimiento de la ley que se especializan en delitos corporativos y corrupción;
 - Organismos responsables de determinar o confirmar títulos de propiedad;
 - Organismos de diseño de sistemas electorales o de gestión electoral; y
 - Gobiernos subnacionales.
- ✓ Como se mencionó con anterioridad, identifique los mecanismos, los actores y las perspectivas clave.

Integración horizontal

Lo que hace que las redes cleptocráticas sean tan difíciles de visualizar y que sean tan ingeniosas es la forma en que se extienden en todos los sectores de la sociedad. Es decir, estas redes incluyen no solo a funcionarios corruptos, sino también a élites comerciales y criminales, incluidos aquellos violentos. Los miembros cambian de sectores de vez en cuando. Los miembros clave pueden ocupar puestos en diferentes sectores simultáneamente. Por lo tanto, la red se beneficia de las capacidades de todos los sectores, desarrolla una red flexible y resiliente que puede resistir los ataques y distribuye los ingresos a todos los miembros con el tiempo. Las preguntas de esta sección tienen como objetivo identificar qué entidades del sector privado (incluidas organizaciones benéficas o sin fines de lucro) han sido controladas por miembros de la red o todavía lo siguen siendo, así como cualquier posible actividad criminal que los miembros hayan cometido. Comprender esta información será útil para orientar los esfuerzos de diversificación de sectores específicos, promulgar regulaciones proactivas específicas con respecto a sectores vulnerables a fin de capturar las redes emergentes y romper los vínculos más tóxicos entre ciertas empresas específicas y el poder del gobierno. También les permitirá a los organismos de cumplimiento de la ley identificar los tipos de actividad delictiva prioritarios.

Las redes cleptocráticas se extienden a todos los sectores de la sociedad.

- ✓ ¿Cuáles han sido las empresas clave del sector privado controladas por los miembros de la red gobernante anterior? O en los casos en los que la transición ha posicionado nuevas redes para obtener poder, ¿cuáles son las empresas clave del sector privado de sus miembros? Preste especial atención a lo siguiente:
 - Servicios financieros;
 - Energía;
 - Bienes raíces y construcción de alta gama;
 - Minería (piedras preciosas y metales, incluidos los minerales de tierras raras);
 - Medios de comunicación;
 - Telecomunicaciones;
 - Farmacéuticas;

- Fabricación de armas;
 - Bienes de consumo deseables y selectos;
 - Empresas de seguridad privada;
 - Empresas de desarrollo o humanitarias, filantrópicas o sin fines de lucro en apariencia; e
 - Instituciones académicas o de investigación sin fines de lucro en apariencia.
- ☑ ¿Qué tan monopolista es el control en cada sector?
- ☑ ¿Cuáles han sido los mecanismos clave mediante los cuales el control del gobierno les ha permitido a los miembros de la red obtener ingresos desproporcionados a través de entidades de estos sectores? Por ejemplo:
- Contratos con el gobierno;
 - Acceso preferencial a autorizaciones comerciales;
 - Exenciones o no aplicación de las normas antimonopolio, ambientales, de seguridad y salud, y otras protecciones de ciudadanos;
 - Exenciones fiscales, préstamos preferenciales o acceso preferencial a tierras, energía u otros recursos naturales; y
 - Acceso preferencial a otras formas de asistencia gubernamental.
- ☑ ¿Cuáles son los puntos de decisión que se pueden identificar en los casos anteriores?
- ☑ ¿Qué miembros de las redes gobernantes anteriores siguen teniendo el control de las entidades clave de los sectores anteriores? ¿Y qué entidades clave están en manos de posibles cleptócratas?
- ☑ ¿Las finanzas de esas entidades pueden incluirse en el proceso presupuestario nacional? (Por ejemplo, en el caso de empresas militares o paraestatales).
- ☑ ¿Existen competidores potenciales que podrían prosperar si tienen acceso a igualdad de oportunidades?
- ☑ ¿Qué otros actores han desempeñado, o se están situando para desempeñar, un papel clave en el funcionamiento de la red? ¿Qué otros actores representan una fuente de poder o capacidad para los fragmentos de red? Considere lo siguiente:
- Partidos políticos;
 - Instituciones religiosas; e
 - Intermediarios informales o “corredores” que establecieron distancia entre las partes para las transacciones corruptas.
- ☑ ¿La integración horizontal se extiende o se extendió a organizaciones completamente criminales? Algunos ejemplos pueden incluir lo siguiente:
- Contrabandistas de personas y bienes de consumo;
 - Traficantes de narcóticos, armas y personas para explotación sexual o laboral;
 - Pandillas juveniles; y
 - Milicias armadas u otros instrumentos informales de violencia, como militares o policías retirados que han sido asignados como asesinos y cuya asignación sea posible desmentir.
- ☑ ¿La red incorpora o incorporó terroristas u otros insurgentes antigubernamentales?

Habilitadores y facilitadores externos

Las redes cleptocráticas no existen de manera aislada. Con el fin de asegurar y alardear de sus ganancias obtenidas de manera corrupta, y de evadir las repercusiones, los miembros cuentan con un amplio grupo de habilitadores y facilitadores externos. Para los fines de este análisis, la palabra “facilitadores” se refiere a proveedores de servicios, como bancos y agentes de bienes raíces, distribuidores de arte, agentes registrados u otras personas que prestan servicios específicos para la red a cambio de una tarifa. “Habilitadores” se refiere entidades externas y sus acciones que pueden beneficiar a la red de manera involuntaria, como universidades que otorgan títulos honorarios o aceptan subvenciones designadas, lo cual ayuda a limpiar las imágenes de los miembros de la red, o instituciones financieras internacionales que proporcionan préstamos de desarrollo que son capturados por la red.

Los miembros de las redes cleptocráticas dependen de una amplia gama de habilitadores y facilitadores externos.

- ✓ ¿A qué proveedores de servicios internacionales han recurrido las redes gobernantes anteriores? Y en el caso de una red emergente, ¿ya son viables las relaciones preferenciales? Especifique la empresa. Algunos ejemplos pueden incluir lo siguiente:
 - Firmas de abogados;
 - Firmas de contabilidad;
 - Agentes registrados;
 - Bancos;
 - Empresas de cabildeo; y
 - Concesionarios de bienes raíces y arte/antigüedades.

- ✓ ¿Qué entidades o programas internacionales actuaron como habilitadores? Considere los siguientes, entre otros:
 - Inversión extranjera directa (¿qué empresas? Incluya entidades extranjeras que sean propiedad del gobierno);
 - Asistencia de seguridad (¿de qué países?);
 - Asistencia humanitaria o para el desarrollo;
 - Financiamiento para el desarrollo;
 - Otros préstamos de IFI;
 - Organizaciones regionales, como la Unión Africana o la Unión Europea;
 - Países vecinos, socios regionales u otros socios internacionales (considere el apoyo diplomático y material, y tenga en cuenta que puede ser difícil determinar si las redes cleptocráticas atravesaron las fronteras o si se beneficiaron de una relación con habilitadores).
 - Eventos públicos, oportunidades o puestos lucrativos o que mejoran el prestigio, incluidas reuniones con jefes de Estado extranjeros, oportunidades de capacitación o becas, participación en juntas directivas, etc.;
 - Relaciones con antiguos colegas en instituciones internacionales, como el Banco Mundial; y
 - Universidades extranjeras, grupos de expertos, instituciones culturales y asociaciones profesionales.

- ✓ ¿Se puede ejercer presión sobre cualquiera de las entidades anteriores para que dejen de estar afiliadas con exmiembros de la red?

- ✓ ¿Cuáles y quiénes son los posibles aliados internacionales más importantes para el esfuerzo de reforma del gobierno?

Circunstancias habilitantes

“Circunstancias habilitantes”, como se entiende aquí, se refiere a realidades internas o externas que favorecen la cleptocracia en curso, como las prioridades de política internacional de las naciones que son socios clave. A menudo, estas circunstancias no se pueden modificar. Pero si se identifican, los reformadores pueden al menos abordar las agendas conflictivas con sus socios internacionales y juntos idear formas de minimizar el daño a la agenda de reforma.

- ✓ ¿Cuáles son las circunstancias habilitantes más relevantes? Considere lo siguiente:
 - Restricciones impuestas por acuerdos que permitieron que se lleve a cabo la transición en primer lugar;
 - Prioridades políticas, económicas, de seguridad o ideológicas de socios internacionales poderosos, o la historia de sus interacciones con el país anfitrión;
 - Divisiones de identidad internas significativas de cualquier tipo (políticas, de género, étnicas, religiosas, de clase, etc.); y
 - Conflictos regionales que invitan al contrabando u otras formas de corrupción.

- ✓ En los casos en que la prioridad política o de seguridad independiente de un interlocutor extranjero entre en conflicto con sus objetivos de reforma establecidos, ¿es posible explicar esa contradicción para lograr una política más coherente?

- ✓ ¿Qué presiones y prioridades influyen en los funcionarios de nivel medio y bajo y les dificultan romper con las prácticas corruptas? Por ejemplo:
 - Salarios demasiado bajos;
 - Peligro de perder sus trabajos o ser acusado de corrupción como parte de un esfuerzo por crear la falsa impresión de que el régimen está trabajando para combatir la corrupción;
 - Expectativas de envío de dinero o favores de la familia o la comunidad local;
 - Sentido de obligación hacia los mayores o los líderes espirituales u otras personas que puedan considerarse superiores al funcionario en la jerarquía tradicional; y
 - Las “deudas” percibidas que surgen de las contribuciones de la campaña o los nombramientos políticos.

- ✓ ¿Existen otros valores culturales que puedan parecer que entran en conflicto con los objetivos de anticorrupción?

Flujos de ingresos

Este tema se centra en fuentes internas y externas de dinero que la red desplazada obtuvo de manera corrupta o una red emergente tiene como objetivo obtener de manera corrupta. Debe tenerse en cuenta que estas preguntas se superpondrán en cierta medida con la sección anterior de “integración horizontal” y, en el caso de las materias primas de exportación, las “fuentes internas” pueden superponerse con las “fuentes externas”. Tenga en cuenta también que las transacciones corruptas no siempre implican solo dinero. Considere la extorsión sexual o la extorsión de otros servicios cuando analice prácticas cleptocráticas anteriores.

- ✓ ¿Cuáles fueron las fuentes internas clave de lucro capturadas por las élites cleptocráticas anteriores o emergentes? (Si hay una distinción, elija las redes, anteriores o emergentes, que representen la amenaza más inmediata para la reforma). Por ejemplo:
 - Ingresos obtenidos de manera corrupta por combustibles fósiles antes o después de su inclusión en el presupuesto nacional, por ejemplo, a través de abastecimiento de combustible, contrabando, fraude de facturas, incluido el intercambio de materias primas por productos refinados, sobornos, asignaciones de autonegociación de derechos de exploración o “bloques”;
 - Ingresos obtenidos de manera corrupta por otros recursos naturales, incluidos minerales, metales preciosos, madera, etc.;
 - Obtención a partir de las cuotas aduaneras;

- Privatización de antiguas empresas estatales (State-Owned Enterprises, SOE) para que pasen a ser propiedad de los miembros de la red;
 - Apropiación de tierras;
 - Acceso a cualquiera de las materias primas anteriores o a otros artículos de exportación valiosos, incluidas armas o cultivos comerciales, a un precio inferior al precio de mercado;
 - Contratos gubernamentales o tarifas por la manipulación de la licitación de contratos gubernamentales;
 - Captura de industrias muy lucrativas, como el turismo, incluido el turismo especializado en las apuestas o sexual;
 - Donaciones a “organizaciones benéficas” controladas por la red y otras contribuciones forzadas a proyectos públicos o aparentemente públicos;
 - Ingresos obtenidos a partir de crímenes, como los obtenidos del tráfico y el contrabando de personas y narcóticos; y
 - Sobornos o servicios como resultado de extorsiones.
- ☑ Fuentes externas:
- Empresas conjuntas o contenido local como una parte obligatoria de la inversión extranjera directa (las preguntas anteriores sobre materias primas de exportación pueden encajar mejor aquí, según corresponda);
 - Sobornos a partir de extorsiones o “pagos de facilitación” por parte de empresas extranjeras;
 - Asistencia humanitaria o para el desarrollo;
 - Financiamiento del desarrollo, como la Corporación Financiera Internacional (International Finance Corporation, IFC);
 - Préstamos bilaterales o multilaterales considerables; e
 - Ingresos de negocios extranjeros adquiridos con capital obtenido de manera corrupta.
- ☑ Dentro del país en cuestión, ¿en qué han gastado sus ganancias los miembros de las antiguas redes cleptocráticas?
- ¿Bienes raíces?
 - ¿Compra de materias primas locales y lucrativas para exportación?
 - ¿Compra de negocios en otros sectores clave, como cadenas de suministro de energía, bancos, construcción y sus insumos (el cemento es común), telecomunicaciones o medios de comunicación?
 - ¿Importación de lujos para uso personal?
- ☑ ¿Se reinvertió alguna de las ganancias en algo de lo siguiente para reforzar el poder de las redes?
- Gastos de campaña;
 - Sobornos o recompensas para aliados de la red;
 - Proyectos de desarrollo para sectores seleccionados de la población; y
 - ¿Medios de comunicación y desinformación?
- ☑ ¿Cómo se gastó el dinero fuera del país? Especifique los países, las entidades y los activos de destino. Por ejemplo:
- Cuentas bancarias, probablemente adquiridas a través de empresas fantasma;
 - Bienes raíces;
 - Inversiones en capital privado y otros fondos oscuros;
 - Arte y antigüedades valiosas;
 - Acciones en empresas extranjeras;
 - Acciones en entidades culturales o deportivas;
 - Donaciones benéficas;
 - Pagos a cabilderos y empresas de relaciones públicas; y
 - Matrículas de universidades prestigiosas para niños.



Tácticas y acciones defensivas

Las redes cleptocráticas no enfrentan desafíos de manera pasiva.

- ✓ ¿Cuáles son las contramedidas que ya están en exhibición o que es probable que se implementen? Considere, por ejemplo, lo siguiente:
 - Represión;
 - Asesinato de defensores ejemplares de la reforma;
 - > Exacerbación y otras manipulaciones con respecto a las divisiones de identidad;
 - Cooptación de la función gubernamental, incluso si no tiene la autoridad formal para hacerlo;
 - Utilización de la agenda anticorrupción para desacreditar a los reformadores (o algo peor);
 - Lanzamiento de campañas de desinformación:
 - Si se hace esto, ¿con qué fin aparente?
 - ¿Quiénes son las personas influyentes clave?
 - ¿Cuáles son las plataformas más eficaces?
 - Lanzamiento de campañas de desprestigio, incluso mediante el uso de información privada obtenida a través de inteligencia de señales, piratería informática o robo;
 - Cooptación de posibles aliados de la reforma, por lo general mediante pagos;
 - Negociaciones sobre los detalles de la transición de poder en curso;
 - Alianza con poderes extranjeros que no apoyan la agenda de reforma; y
 - Acciones para tener prestigio ante las personas, entidades o poderes extranjeros que se espera que impulsarán la reforma, como hacer donaciones a organizaciones benéficas o comprar empresas en dificultades.

Vulnerabilidades

La investigación también debe identificar las posibles vulnerabilidades de los cleptócratas remanentes o emergentes. Los puntos débiles, como la confianza excesiva en un solo recurso o proveedor de servicios, es decir, un posible punto único de fracaso, o las rivalidades internas podrían identificarse mediante un estudio cuidadoso de las prácticas de la red y, en particular, mediante entrevistas con personas con información privilegiada. Esos puntos débiles pueden ser un objetivo prioritario de los esfuerzos de reforma.

- ✓ ¿Cuáles son los puntos débiles actuales o potenciales de las redes remanentes o emergentes?
 - Confianza excesiva en un solo recurso o proveedor de servicios;
 - Gustos o deseos particulares que pueden exponerse o aprovecharse, como viajes al extranjero o explotación sexual;
 - Activos extranjeros, incluidos los de familiares, que pueden ser perseguidos por las fuerzas del orden público en los países de destino;
 - Rivalidades internas; y
 - Modos de expresión inapropiados a nivel social u otras prácticas que podrían reducir el apoyo de los actores interesados remanentes o habilitadores extranjeros.

Percepciones públicas y estrategias de afrontamiento

En los contextos de cleptocracia extrema, casi siempre surgen oportunidades a partir de la indignación popular, la cual sin importar su modo de expresión fuerza a una ruptura con el pasado. Ninguna campaña de reforma puede tener éxito sin el apoyo masivo de ese mismo público. Por lo tanto, es fundamental entender cómo las personas ordinarias comprenden la corrupción y el impacto que tiene en sus vidas, cómo la han combatido y cuáles son sus prioridades para que se produzca una

Ninguna campaña de reforma puede tener éxito sin el apoyo masivo de ese mismo público.

transformación en la gobernanza. Las respuestas útiles a estas preguntas solo pueden obtenerse a través de entrevistas abiertas individuales o en grupos pequeños, llevadas a cabo con paciencia.

- ✓ ¿Cómo definen la corrupción las personas ordinarias? (Tenga en cuenta que estas pueden presentarse como narrativas, en lugar de definiciones de diccionario).
- ✓ ¿En qué medida se considera corrupción al favoritismo hacia un familiar o miembro del grupo de identidad de la persona? ¿En qué casos podría tolerarse? ¿En qué medida?
- ✓ ¿Qué manifestaciones de las prácticas del régimen cleptocrático son particularmente abrasivas?
- ✓ ¿Las redes cleptocráticas cuentan con el apoyo remanente de actores interesados específicos dentro de la sociedad?
- ✓ ¿Cómo hicieron las personas ordinarias para lidiar con las extorsiones y la negligencia con respecto a las necesidades básicas?
- ✓ ¿Cuáles son las tres cosas principales que esperan de la nueva administración?
- ✓ ¿Confían en la capacidad de la nueva administración para abordar la corrupción?



Los ciudadanos sudaneses se reúnen para una asamblea pública.

Reforma a la fecha y perspectivas

Es probable que ya se haya realizado una transferencia de poder, aunque sea parcial, para el momento en que se realiza este análisis. Por lo tanto, el esfuerzo de reforma se encuentra en la posición proverbial de intentar construir un avión mientras se lo pilotea. Para tener la esperanza de lograrlo con éxito, es fundamental saber en qué medida se ha progresado con respecto a la construcción de la estructura, si las juntas recién soldadas ya están vibrando, etc. Este conjunto de preguntas, cuyas respuestas por parte de los miembros de la coalición de reforma en sí serían de mayor valor, aclararán aún más qué activos tienen disponibles. Estas preguntas también les recordarán a los reformadores que el tiempo y la secuenciación son importantes. Centran la atención de los encuestados en eventos específicos del calendario que pueden afectar sus esfuerzos, de manera positiva o negativa, o que pueden aprovecharse para maximizar el efecto de cualquier acción que se tome.

- ¿En qué se han centrado los esfuerzos de reforma hasta la fecha? ¿Qué resultados tuvieron?
 - ¿Se recuperaron los activos saqueados, ya sea a través de un proceso judicial o amnistía?
 - Si es así, ¿a través de qué mecanismos fueron asignados?
 - ¿Se ha aprobado algún proyecto de ley sobre anticorrupción?
 - ¿Existe evidencia de mayor transparencia o apertura gubernamental?
 - ¿Han comenzado a tomar medidas los reformadores del poder ejecutivo facultados? Si es así, ¿qué tipo de medidas?

- ¿Cuáles han sido los principales obstáculos para las medidas de reforma esperadas hasta la fecha?

- ¿Tiene la coalición de reforma el personal experimentado necesario para los nombramientos claves?

- ¿Quiénes son los posibles aliados del movimiento de reforma, incluidos los contraintuitivos?
 - Quiénes tienes más probabilidades de ser desertores entre los miembros disidentes o descontentos de las antiguas redes?
 - Sin que sean meros simpatizantes, ¿hay algún papel que puedan cumplir los líderes espirituales o intelectuales respetados que por lo general se mantienen al margen de la política?
 - ¿Los líderes empresariales podrían, de manera individual o grupal, ejercer presión moral o económica sobre las redes remanentes o emergentes? Por ejemplo, ¿podrían negarse a contribuir a las organizaciones benéficas de la red o a tratar con empresas entrelazadas en la estructura de la red? ¿Podrían dichas empresas u otros actores reclutar empresas internacionales en este esfuerzo?

- ¿Cuáles son los actores interesados populares clave para una reforma seria?
 - ¿Las poblaciones rurales ignoradas pertenecientes a grupos o divisiones de identidad?
 - ¿Empleados de base descontentos de las entidades estatales capturadas, como los soldados?
 - ¿Mujeres?
 - ¿Fuerza laboral organizada?
 - ¿Otros grupos que sufrieron consecuencias negativas de manera desproporcionada a causa de las prácticas cleptocráticas?

- ¿Qué instituciones o entidades públicas han conservado suficiente independencia, espíritu público u orgullo profesional para actuar como los pilares de un movimiento de reforma?

- ¿Qué cambios legales o institucionales, incluidas las posibles reformas constitucionales, se necesitan para avanzar en la agenda de la reforma?

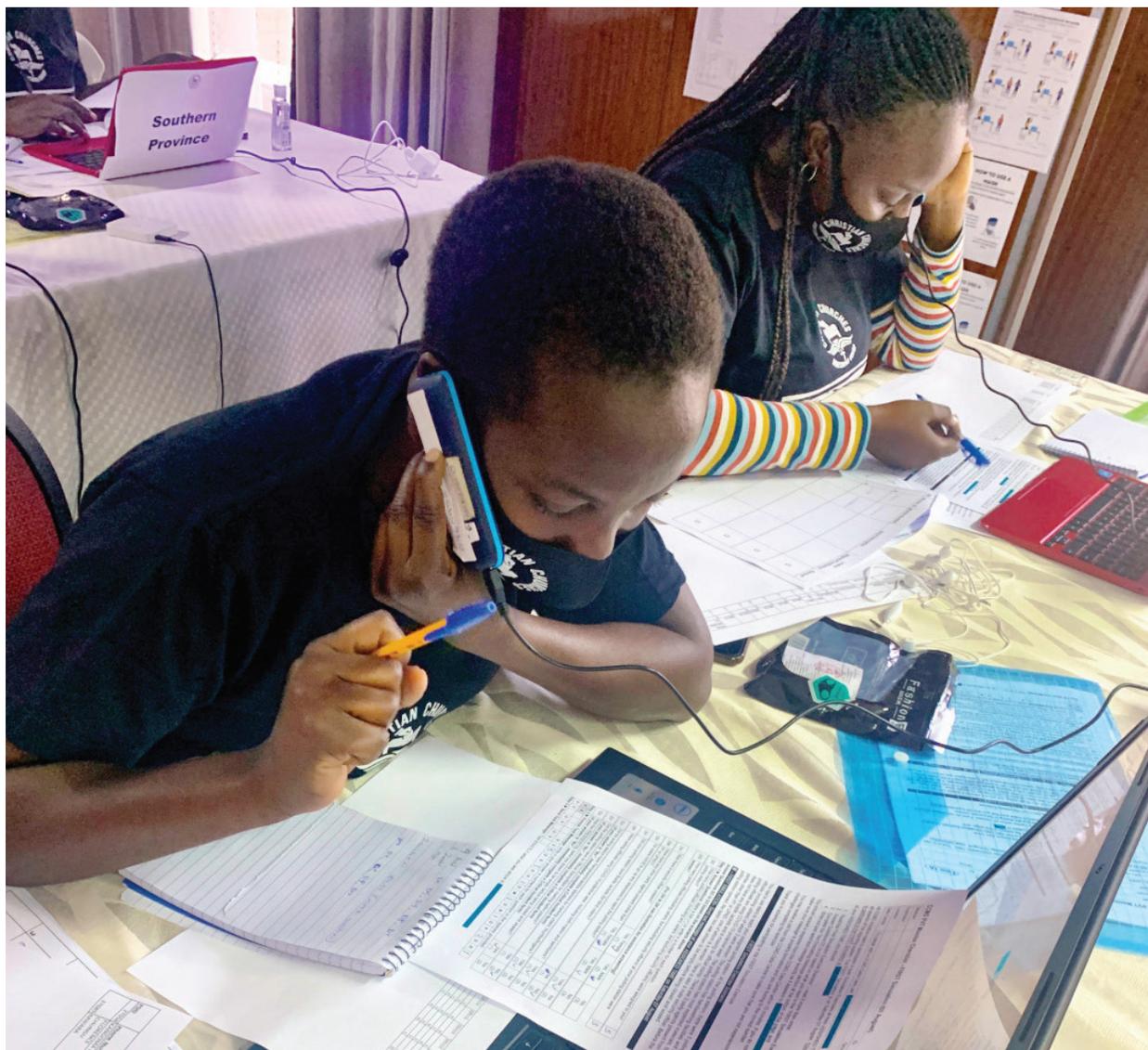
- ¿Qué papel podría desempeñar el parlamento (si es mayormente independiente y apoya la reforma)?
 - Tiene facultades de supervisión del presupuesto?
 - Se permite clasificar algún elemento del presupuesto?
 - ¿Los ingresos de las empresas de propiedad pública, incluidas las empresas de propiedad militar, se incluyen en el proceso presupuestario? De lo contrario, ¿se los puede incluir?
 - Los mecanismos de toma de decisiones del parlamento son claros?
 - ¿Los reformadores genuinos ocupan puestos clave?

- ¿Qué próximos eventos, ya sea a nivel interno o internacional, podrían servir para tomar medidas de reforma o llamar la atención sobre estas? ¿Qué sucede con los cleptócratas remanentes? ¿Existen eventos o aniversarios que estos podrían usar para fines de movilización?

✓ ¿Existen incentivos internacionales que podrían aprovecharse? Por ejemplo:

- Alivio de la deuda;
- Eliminación de sanciones;
- Estado de negociación privilegiado; y
- Acceso a un organismo internacional valorado.

Nota: Como lo evidencia el comportamiento de varios gobiernos del este de Europa después de su adhesión a la UE, dichos incentivos no garantizan mejores resultados con respecto a la anticorrupción de manera automática. Deben estar vinculados de manera explícita a una agenda anticorrupción y las recuperaciones u otras repercusiones deben aplicarse en caso de que se violen los términos del incentivo inicial. Si el organismo otorgante vincula el incentivo a diferentes objetivos de la política a la vez, el valor del incentivo para la promoción de la anticorrupción disminuye, ya que es probable que el destinatario solo registre el mensaje más conveniente. Las organizaciones de la sociedad civil pueden ayudar a monitorear dichas condiciones, exigir la responsabilidad y proporcionar informes precisos a los socios internacionales.



En Zambia, los empleados de datos del Grupo de Monitoreo de Iglesias Cristianas (Christian Churches Monitoring Group, CCMG) hacen un seguimiento con observadores de la Tabulación paralela de los votos (Paralelo Vote Tabulation, PVT) que envían informes el día de las elecciones para garantizar la calidad de los datos.

Desarrollo del análisis y la representación

Esta investigación dará como resultado lo que probablemente parezca una cantidad de información masiva, dispar, e incluso abrumadora. Una forma de comenzar a lidiar con ella y estructurarla de la manera coherente que este análisis pretende lograr puede ser mediante el uso de rotafolios grandes con las categorías indicadas con anterioridad, e incluso rotafolios y marcadores de colores diferentes para cada categoría. De esa manera, todo el material se puede ordenar en función de estas categorías, con repetición de información que proporcione énfasis. Por ejemplo, si muchas fuentes dispares mencionan o describen el efecto perjudicial de los fragmentos de la red dentro de la función de la justicia, entonces esa institución será una prioridad para los esfuerzos de reforma. Un ejercicio de este tipo puede ocupar mucho espacio, ya que habrá hojas distribuidas en una sala, rotafolios en el piso e investigadores junto con ellos.



Si se quiere elaborar un informe escrito, las citas directas, debidamente anonimizadas según corresponda, son fundamentales para dar vida al material analítico y hacer que sea real para los lectores. Se debe tomar nota de las citas notables durante la fase inicial de bosquejo para su recuperación posterior. Colocar las historias reales de personas reales en contextos reales también ayuda a que la importancia de los problemas planteados se transmita con claridad. Por lo tanto, las visitas al sitio, así como las entrevistas, constituyen componentes importantes del esfuerzo.

Sin embargo, dado el exceso de material de lectura que la mayoría de los profesionales de la política deben procesar todos los días, es difícil imaginar a los participantes de la reforma, y en especial a los principales funcionarios del gobierno, leyendo un informe que puede llegar a tener cientos de páginas de prosa. Una representación gráfica que acompañe los hallazgos puede servir como un acceso rápido a la información o como una herramienta mnemotécnica, así como también puede permitirle a un reformador determinado identificar los temas específicos que quisiera explorar en mayor profundidad y leer con atención la sección correspondiente en el informe.

Dicha representación gráfica de las redes remanentes debe proporcionar los elementos clave para comprender las realidades subyacentes de una economía política específica en un formato portátil y fácil de entender de inmediato. Dos prototipos diferentes, que analizan las condiciones en Honduras y Nepal, se presentan completamente en el Anexo 1.

The Structure of Corruption in Honduras

Sarah Chayes

The strands of the Honduran kleptocratic network overlap, and personnel is shared among public, private, and criminal network elements. But the three sectors do retain some autonomy, interacting via exchanges of revenues and services. A certain amount of internal competition disrupts the network, though President Juan Orlando Hernández is assiduously concentrating control in his own hands.

NEPAL'S KLEPTOCRATIC NETWORK

MAPPING CORRUPTION AND IMPUNITY

ESTRATEGIAS PARA IMPLEMENTAR LA REFORMA

EXISTEN POCOS FENÓMENOS MÁS ABRUMADORES de contemplar que el panorama forjado por la corrupción sistémica. El desastre se puede arreglar, en todas las direcciones existen instituciones o adaptaciones culturales distorsionadas que necesitan ser reparadas. Con tan solo priorizar de manera racional los pasos y secuenciarlos de manera que cada uno se base en el anterior, los reformadores podrán conservar su energía y eficacia. Dichas selecciones dependerán de cada situación. A continuación, se presentan algunos principios que pueden ayudar a llevar a cabo esto.

Enseñanzas de las transiciones posteriores a la cleptocracia

Los resultados decepcionantes de muchas rebeliones anticorrupción recientes brindan una enseñanza objetiva sobre las dimensiones del desafío. Estos resultados también han permitido que se establezcan suficientes patrones para generar valiosas enseñanzas prácticas aplicables a futuras oportunidades.

✓ **El castigo es importante.** La decisión deliberada y razonada por parte de una comunidad de sancionar a uno de sus propios miembros, en especial un líder, es un paso trascendental. Además de los valores de disuasión y castigo en nombre de las víctimas, para que no desvíen a toda la sociedad a una espiral interminable de represalias, el castigo establece dónde la comunidad realmente traza la línea entre el comportamiento aceptable y el aberrante. Ninguna lista de mandamientos, leyes redactadas drásticamente o capacitación ética en la escuela o en el trabajo establece los límites de una sociedad mejor que aquello que realmente trae algún tipo de repercusión. Por este motivo, algunos de los miembros más atroces de las redes cleptocráticas dominantes anteriores deben ser sancionados.

✓ **El castigo debe ser imparcial, independiente y transparente, y debe percibirse como tal.** Si la única fuerza capaz de derrotar a una red cleptocrática arraigada es un consenso transversal de personas ordinarias, entonces los esfuerzos de reforma no deben destruir ese consenso aplicando un doble estándar.

Este imperativo da lugar a varios desafíos. Uno es que es casi seguro que las élites cleptocráticas anteriores capturaron los principales sectores de la función de la justicia. Las infraestructuras judiciales y fiscales existentes pueden no ser aptas, de manera total o parcial, para imponer condiciones de rendición de cuentas. Podría requerirse un organismo temporario constituido para dicho fin en específico, que cuente con posible asistencia internacional, similar a la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), por ejemplo. Debe permitirse que realice su trabajo sin la presión del liderazgo político, ya sea para iniciar investigaciones o no.



Aun así, el personal debe esperar un aluvión de desinformación de las antiguas élites cleptocráticas que buscan desacreditarlos y desacreditar su trabajo. Como alternativa, las redes cleptocráticas emergentes pueden hablar con dichos nuevos organismos, mientras tratan de demorar la autorización o buscan limitar sus poderes.

Un segundo desafío es que los reformadores posteriores a la cleptocracia deben cumplir con las mismas normas que aplican a los exmiembros del régimen. Pueden demostrar este compromiso de inmediato al garantizar que se evite el tipo de favoritismo y conflicto de intereses que caracteriza a los regímenes cleptocráticos para los nombramientos gubernamentales. Pueden publicar pautas éticas estrictas y aplicarlas a los miembros del nuevo gobierno sin exenciones ni excepciones. También pueden permitir que las investigaciones penales legítimas procedan, incluso si las pruebas señalan a miembros del nuevo régimen que ocupan un rango alto. Es probable que este sea el principal campo de conflicto dentro de una nueva administración entre los reformadores genuinos y los posibles cleptócratas sucesores.

- ✓ **Las repercusiones por sí solas no derrotarán a las redes.** Dada la resiliencia que han mostrado las redes cleptocráticas en los últimos años, una campaña anticorrupción no se puede conformar con enviar a algunos responsables simbólicos a la cárcel, sin importar cuán difícil sea imponer dicha rendición de cuentas. El esfuerzo debe incluir un conjunto de reformas sistémicas, incluidas reformas en la legislación, los códigos de conducta, la educación pública, y en especial los presupuestos, el personal, las directrices y los incentivos para los implementadores, y el coraje puro necesarios para hacer cumplir las nuevas normas. Los salarios razonables para los empleados del gobierno son un requisito previo, si bien no eliminarán la corrupción por sí solos. Los ciudadanos ordinarios, cuya indignación puede haber habilitado las oportunidades en primer lugar, deben participar en el diseño y la implementación de las medidas de reforma. En los casos en los que una nueva red busca establecerse, se recomienda un enfoque regulatorio prioritario hacia los sectores económicos que sus miembros ya dominan.
- ✓ **El llamado acto de corrupción menor es de suma importancia para sus víctimas.** Dada la integración vertical que las redes corruptas suelen tener, puede ser necesario contar con un mecanismo para abordar los actos diarios de corrupción que victimizan a los ciudadanos a nivel local. Puede ser necesario contar con algún tipo de proceso de verdad y conciliación para procesar los daños repetidos que a menudo son cometidos por personas en el sistema que también quedaron atrapados por este. Las historias de las víctimas y los perpetradores de delitos económicos deben ser escuchadas y asimiladas por toda la sociedad.
- ✓ Es posible que el nuevo gobierno sea demasiado frágil para permitir el tipo de castigo inquebrantable descrito con anterioridad o que los términos de un acuerdo que finalice un período de conflicto lo impidan. En estos casos, se debe explorar la posibilidad de expandir dicho proceso de **verdad y conciliación** más allá del ámbito de la corrupción al nivel de calle para que abarque a funcionarios sénior.
- ✓ **La recuperación de activos no debe ser el único objetivo de una campaña anticorrupción.** Si bien no existen dudas de que la posibilidad de repatriar algunos fondos públicos saqueados es atractiva, el nuevo liderazgo debe evitar elevar demasiado las expectativas públicas, ya que es un proceso largo y difícil que hasta el momento no ha proporcionado la reparación que a menudo se esperaba. Cuando se recuperan fondos, los montos y el proceso de toma de decisiones de asignación deben ser públicas y democráticas.
- ✓ Lo mismo se aplica a cualquier **amnistía** que se pueda ofrecer a los delincuentes principales a cambio de la repatriación de fondos robados. Los montos y las normas que se aplican a estas transacciones deben estar sujetos a escrutinio público. Debe aplicarse una política estricta de cero tolerancia con respecto al comportamiento corrupto posterior.

- ✓ **El anhelo de reformas no se saciará solo con medidas sencillas.** Los esfuerzos anticorrupción, en particular cuando son estimulados por entidades extranjeras con la presión de demostrar su éxito, a veces caen en la trampa de enfocarse solo en lo que se considera posible. Pero en los países sistemáticamente corruptos, la población suele ser muy consciente de las dimensiones del problema o al menos sospecharlo. Un enfoque en objetivos de bajo nivel que se puedan lograr con facilidad para la exclusión de figuras sénior puede en realidad ser contraproducente, ya que se convencerá al público de que los responsables de menor rango son chivos expiatorios, mientras que los principales culpables evaden las repercusiones. El resultado suele ser un cinismo más profundo o una gran decepción que puede ser explotada por los actores que están en contra de la reforma.

Por otro lado, cuando las quejas de los ciudadanos se centran en una prestación de servicios específica, como el agua potable, entonces, un esfuerzo centrado en mejorar la integridad dentro de ese sector teniendo en cuenta los aportes de los ciudadanos puede brindar más tiempo para abordar objetivos más desafiantes. Es probable que una combinación de enfoques sistémicos y de bajo nivel y beneficio rápido sea la mejor estrategia.

Las comunicaciones efectivas son esenciales para generar y mantener el apoyo popular para las reformas de integridad del gobierno. Comunicar honestamente el progreso y los logros, con orgullo pero sin publicidad, puede ayudar a reforzar la legitimidad del gobierno, movilizar al público detrás de las medidas de reforma y generar apoyo para los esfuerzos de cumplimiento contra los políticos u otras élites arraigadas que de otro modo podrían buscar socavar las iniciativas anticorrupción. Un equipo de comunicadores eficaces, organizados en círculos concéntricos alrededor de los reformadores centrales, debe estar preparado para realizar las siguientes funciones:

- ✓ Preparar al público para las acciones de reforma en sí mismas, en especial a los actores interesados clave que pueden sentirse de alguna manera menospreciados o en la mira en un principio. Se debe establecer una comunicación con ellos con anticipación para evitar reacciones adversas.
- ✓ Usar grupos focales y encuestas de opinión para comprender y monitorear las percepciones de los ciudadanos sobre el proceso y las prioridades de la reforma.
- ✓ Realizar el monitoreo en las redes sociales a fin de detectar las narrativas de desinformación.
- ✓ Preparar la refutación de las críticas previstas.
- ✓ Refutar la desinformación y los ataques personales.
- ✓ Explicar un elemento de la reforma y su impacto probable o real.
- ✓ Comprometer a los ciudadanos en un proceso de comunicación bidireccional, incluso mediante la configuración de portales donde se pueda informar la corrupción continua, siempre que haya un proceso de seguimiento claro y publicitado disponible.
- ✓ Aportar alegría a todo el proceso ayuda a que la lucha sea una celebración.



✓ **La comunicación es fundamental.** Los participantes de rebeliones anticorrupción recientes tienen una opinión unánime sobre la importancia de la comunicación pública, ya sea para el éxito o para el fracaso de sus esfuerzos. Es difícil que el esfuerzo de reforma se recupere si la red cleptocrática logró dominar la información pública y difamar o intimidar de manera efectiva a los activistas, o si logró engañar al público sobre su identidad u objetivos. Por otro lado, cuando los reformadores han dominado el espacio de información, a menudo recurriendo a formas directas e inesperadas de conexión, como el teatro callejero, han podido generar una gran respuesta. El esfuerzo de reforma necesita una estrategia de comunicaciones considerada y flexible.

En las insurrecciones asimétricas más efectivas, las acciones en sí mismas **son** operaciones de información. Es decir, la elección de objetivos está diseñada para enviar un mensaje. Dicho enfoque debería constituir un axioma para un movimiento de reforma. Pero también se deben usar palabras (así como música y arte).

Diseño (o respaldo) de procesos de reforma

El principio de que los programas, objetivos y actividades no deben diseñarse antes de que se realice el análisis es un axioma de este enfoque analítico para la reforma anticorrupción. A pesar de los patrones generales de las estructuras y prácticas cleptocráticas de todo el mundo, los detalles específicos de cada contexto en un momento dado son tan únicos que requieren un enfoque muy contextualizado para que la difícil perspectiva de que haya una reforma sistémica sea posible. Tal personalización es imposible sin una comprensión exhaustiva de la situación. Una evaluación sincera de las verdaderas motivaciones para impulsar la anticorrupción también proporcionará orientación sobre las prioridades.

A pesar de los patrones generales de las estructuras y prácticas cleptocráticas de todo el mundo, los detalles específicos de cada contexto en un momento dado son tan únicos que requieren un enfoque muy contextualizado para que la difícil perspectiva de que haya una reforma sistémica sea posible.

Sin embargo, algunos principios básicos pueden sugerir vías iniciales para el enfoque.

Variables estratégicas

Algunos factores pueden influir tanto en las condiciones generales de la reforma que no pueden ignorarse, o pueden existir oportunidades de refuerzo externo significativo de los esfuerzos de reforma. La dinámica de poder y los tipos de redes identificados durante la evaluación deben determinar la

selección y priorización de variables estratégicas, que son objetivos que probablemente tendrán un beneficio desproporcionado en la reducción de la influencia de las redes cleptocráticas persistentes o emergentes.

Es probable que una situación requiera una respuesta directa, por ejemplo, si los fragmentos de la red controlan un poder económico o militar superior o significativo e independiente, o ambos. En este caso, las perspectivas de reforma son desalentadoras. La campaña tendrá que centrarse en reducir o contrarrestar ese poder mediante acciones, que pueden incluir las siguientes:

- ✓ Simplificación administrativa para reducir las oportunidades de favoritismo y soborno dentro de un sector determinado;
- ✓ Supervisión presupuestaria de las fuentes del poder económico (como las empresas privadas de propiedad militar), como un posible prelude para prohibirlas. (Reducción de las asignaciones presupuestarias a la entidad pública, de manera proporcional a los ingresos que recibe de estas empresas);
- ✓ Asignación de esos flujos de ingresos privados para fines específicos que luego se pueden auditar, como el servicio de la deuda;
- ✓ Implementación de impuestos especiales sobre esos ingresos, en el caso de que lo anterior no sea factible a corto plazo;
- ✓ Nombramiento de aliados para los rangos altos de las fuerzas militares o paraestatales capturadas;
- ✓ En el caso de una cleptocracia militarizada (pero aplicable por analogía a otros elementos de la estructura estatal), dedicación de tiempo a escuchar a los empleados de base, sin intermediarios, para entender cuál es el principio de lealtad y si hay fuentes de descontento que podrían permitir que este electorado leal al gobierno se distinga de, por ejemplo, unidades especializadas que son extremadamente leales a las redes remanentes;
- ✓ Prestar atención a las academias de servicio y garantizar que se inculquen los valores de reforma, así como promover una masa crítica de nuevos aprendices en los rangos de funcionarios;
- ✓ Con extrema precaución, tener en cuenta la conveniencia de desarrollar un instrumento de fuerza formal y alternativo, como una unidad especial dentro del ejército o la policía (esta es una medida que puede ser peligrosa, ya que podría conducir a un conflicto armado. Los criterios para la inclusión no deben exacerbar las divisiones de identidad);
- ✓ Considerar el escrutinio a los empleados públicos en sectores clave y reclutar nuevas personas en función de criterios de transparencia, independencia y profesionalismo;
- ✓ Sacar provecho de los poderosos aliados internacionales que están a favor de la reforma, en particular aquellos que actuaron como intermediarios o que ayudaron a fomentar el acuerdo que puede haber garantizado el poder remanente de las redes anteriores, o aquellos que proporcionan asistencia para la seguridad; y

La dinámica de poder y los tipos de redes identificados durante la evaluación deben determinar la selección y priorización de variables estratégicas, que son objetivos que probablemente tendrán un beneficio desproporcionado en la reducción de la influencia de las redes cleptocráticas persistentes o emergentes.

- ✓ Fomentar y proteger los negocios locales competidores de los sectores dominados por los fragmentos remanentes de la red.

De manera similar, si los principales actores internacionales que están en contra de la reforma están invirtiendo en la supervivencia del gobierno cleptocrático, el esfuerzo de reforma debe encontrar maneras de reducir esa inversión, sin prolongar el sufrimiento de los ciudadanos. Se podría hacer lo siguiente, por ejemplo:

- ✓ Aplicar o promulgar y hacer cumplir estrictamente las leyes o normas que rigen dichas inversiones, a fin de limitar el alcance de estas actividades y garantizar la transparencia y la supervisión pública, así como garantizar que brinden beneficios directos a los ciudadanos; y
- ✓ Exponer de manera pública las prioridades equivocadas o las consecuencias negativas de gastos anteriores para las personas ordinarias.

En los casos particulares en los que las élites previas a la transición conservan el poder económico y los instrumentos de coerción, la única fuerza verdaderamente capaz de vencerlas es una coalición masiva y transversal de personas ordinarias. Los cleptócratas siempre tienen recursos superiores. Los reformadores deben maximizar su poder compensatorio: sus números. Eso significa que los ciudadanos no pueden ser vistos solo como beneficiarios de las reformas deseadas, sino que también deben ser reclutados para ser sus actores, mediante las siguientes acciones, por ejemplo:

Los cleptócratas siempre tienen recursos superiores. Los reformadores deben maximizar su poder compensatorio: sus números.

- ✓ Fomentar la vigilancia ciudadana en todos los esfuerzos para mejorar la prestación de servicios, incluida la reforma del sector de la seguridad. (Lo ideal sería que se fomenten las redes de integridad vertical, de modo que los residentes locales que se encuentran en su lugar de origen puedan unir fuerzas con comunidades que se encuentran en situaciones similares como recibir una fuente de agua nueva o reparada para informar las realidades del proyecto);
- ✓ Incluir a ciudadanos ordinarios en organismos para que participen en la toma de decisiones con respecto a los términos y usos del dinero repatriado durante la amnistía o recuperación de activos;
- ✓ Involucrar a ciudadanos ordinarios en un proceso de verdad y conciliación centrado en el delito económico;
- ✓ Involucrar a ciudadanos ordinarios de diferentes grupos de identidad en la construcción, reparación o embellecimiento de infraestructura y entornos naturales descuidados por el régimen anterior (Tener en cuenta reconocimientos públicos para los participantes, como uniformes o carteleras o mensajes de servicio público);
- ✓ Iniciar un proceso de denunciantes/defensor del pueblo, mediante el cual se puedan investigar las quejas de los ciudadanos con respecto a la corrupción gubernamental y, cuando se corrobore, se proceda con el castigo de los culpables o la reforma de los procesos (esto proporcionaría información ascendente útil sobre qué aspectos de la corrupción gubernamental son los más molestos para los ciudadanos. También podría servir como una base para la capacitación de investigadores emergentes en las áreas complejas y conflictivas de delitos corporativos y corrupción);
- ✓ Publicar con regularidad información directa sobre el esfuerzo de reforma, sus promesas, obstáculos y logros, ante las redes remanentes (Si la red ha capturado plataformas de comunicaciones, sea creativo para difundir la información. No haga promesas en exceso ni brinde opiniones partidarias);

- ✓ Realizar pagos directos a los ciudadanos a partir de los ingresos de los esfuerzos anticorrupción, tales como aumentos de la recaudación de impuestos, fondos repatriados, activos locales confiscados o sanciones legales (Dicho programa sería de particular importancia en los casos en que una institución internacional ha obligado al nuevo gobierno a poner fin a los subsidios sobre bienes de consumo como condición para otorgar préstamos o aliviar la deuda);
- ✓ Ayudar a los ciudadanos a organizar un boicot de negocios vinculados a la red que se relacione con las demandas de una agenda de reforma explícita (Esto solo funcionaría en contextos en los que las redes remanentes no cuenten con el apoyo de un sector significativo de la población);
- ✓ Involucrar a los ciudadanos en la recomendación y el diseño de medidas de reforma, con miras a garantizar que dichas medidas no arraiguen en el trato discriminatorio de larga data de las mujeres y otros grupos sociales que fueron los más afectados por las prácticas cleptocráticas anteriores; y
- ✓ Prepararse para movilizar a la población en casos excepcionales de estancamiento.

En conjunto, o alternativamente, puede existir la oportunidad de un refuerzo internacional extraordinario de los esfuerzos de reforma, como por ejemplo mediante una comisión internacional anticorrupción similar al CICIG de Guatemala, o la implementación de una Fuerza de Reacción Rápida Anticorrupción constituida a nivel internacional. Si se constituyen y cuentan con un mandato de forma adecuada, dichas entidades pueden producir efectos decisivos, y permitir que la legislación y otras medidas de apoyo reciban atención prioritaria.



El 1 de septiembre de 2018, las personas lo demuestran en apoyo de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) en la Plaza de la Constitución en la Ciudad de Guatemala. Foto: Johan Ordonez/AFP a través de Getty Images.

Posibles objetivos del esfuerzo de reforma

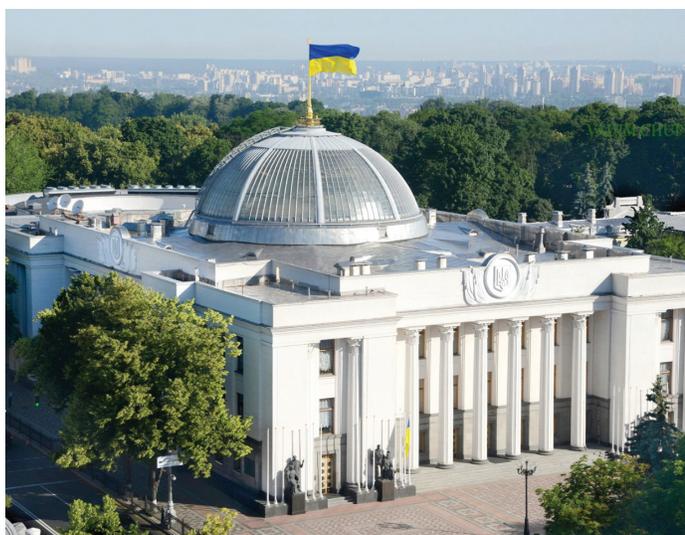
Dada su importancia para que el gobierno cleptocrático conserve su poder o su importancia con respecto a la experiencia mala o buena que los ciudadanos tienen con la gobernanza, los siguientes sectores podrían ser los primeros objetivos apropiados:

- ✓ **Regulaciones que rigen el conflicto de intereses, el nepotismo y la “rotación laboral”.** Si se aplican, dichas regulaciones no solo son una herramienta importante en la lucha contra la corrupción, sino que también envían un mensaje fuerte a una población indignada de que las nuevas autoridades son serias. La promulgación temprana de dichas regulaciones en una nueva administración y mantener

a los miembros de la administración bajo sus rigurosos estándares ayudará a mantener el apoyo público para medidas de reforma adicionales.

✓ **Sector de la justicia.** Históricamente y según la opinión de muchos ciudadanos, el atributo más importante de la soberanía es la administración de la justicia. También es el medio más eficaz y legítimo para que los funcionarios corruptos y sus cómplices rindan cuentas. Por lo tanto, es imperativo que las fuerzas de la reforma obtengan el control de este sector.

- En el corto plazo, es posible que deba establecerse una unidad anticorrupción especial y temporal, con un mandato específico. Es posible que sea necesaria la asistencia internacional, lo cual incluye personal internacional, tanto para conocimientos técnicos como para mejorar su poder aparente. Esta unidad también podría constituir la base de la capacitación para nuevos investigadores y fiscales dedicados a combatir el delito corporativo y la corrupción. Para ser creíble y eficaz, dicha unidad debe tener independencia completa de la autoridad gubernamental, incluido un presupuesto de varios años, y el poder independiente para seleccionar casos y designar personal.
- Podría diseñarse un programa de capacitación obligatorio para jueces que incorpore los detalles específicos de cómo se produce realmente la corrupción dentro del sector (llamadas telefónicas de superiores sociales o gubernamentales que solicitan un determinado resultado en un caso pendiente, sobornos destinados a los asistentes legales por parte de abogados defensores, etc.). Las simulaciones podrían diseñarse para que los jueces cuenten con las herramientas para responder de inmediato a dichas situaciones cuando surjan. Al final de la capacitación, los salarios de los graduados deben aumentar y se les debe dar algún tipo de distinción (parche, cinta, etc.), pero se les debe advertir que los infractores lo que deben esperar en caso de delitos posteriores: tolerancia cero.
- La capacitación obligatoria sobre ética y concientización sobre corrupción no debe limitarse a principios abstractos, sino que debe incluir ejercicios de asignación de redes y, especialmente, capacitación práctica basada en escenarios sobre cómo responder a solicitudes corruptas, cuando se activan normas sociales en conflicto con la integridad.
- Los profesionales del sector de justicia de alto nivel se beneficiarían de la capacitación sobre delitos financieros complejos y corrupción, y de cómo evaluar los casos que se les presentan, incluso apelando a la experiencia externa.
- Los reformadores deben prestar especial atención a la transparencia e integridad de los cuerpos y mecanismos para seleccionar, promover y disciplinar a los profesionales del sector de justicia.



La cúpula de Verkhovna Rada (parlamento ucraniano) en Kiev, Ucrania.

- ✓ **Policía.** En muchos países, o en ciertas regiones o vecindarios, los funcionarios del gobierno con los que los ciudadanos interactúan con más frecuencia son los policías. Son la cara del gobierno. Cuando se percibe que las acciones policiales son sesgadas, excesivas o brutales, estas pueden convertirse en el centro de las quejas contra el sistema corrupto en general. En estos casos, se deben tomar medidas de reforma policial rotundas. Las mismas podrían incluir lo siguiente:
- el retiro sistemático de las unidades policiales del deber para que pasen por un proceso de capacitación, en el cual se deben establecer y discutir estándares éticos. Los oficiales también se deben practicar mediante simulaciones que pongan a los aprendices en situaciones de prioridades conflictivas, al igual que en el caso de los jueces que se menciona con anterioridad.
 - Este programa de capacitación debe ser desafiante, tanto a nivel físico y mental, como ético.
 - No todos deberían aprobar.
 - Aquellos que no aprueben, no pueden permanecer en la fuerza policial.
 - Aquellos que se gradúen con éxito deben recibir nuevos uniformes o parches, y salarios más altos, así como tener conocimiento de que perderán sus trabajos si se descubre que cometieron actos de corrupción a partir de entonces.
 - Los ciudadanos podrían participar en la supervisión de las unidades recientemente capacitadas y reasignadas a través de reuniones comunitarias y una plataforma en línea donde se podrían presentar testimonios y pruebas (documentos, fotografías o grabaciones). Si se corroboran las acusaciones de corrupción reiteradas, el infractor debe ser despedido de inmediato.
 - Inteligencia y sector de seguridad. Un programa similar para examinar al personal del sector de seguridad y reformar los servicios de inteligencia podría ayudar a garantizar que los remanentes de las antiguas redes cleptocráticas no recuperen el control sobre la estructura política ni utilicen personal leal del sector de seguridad para informar sobre y obstruir a los reformadores. Los servicios de inteligencia renovados comprometidos con la reforma podrían ayudar a llevar a cabo investigaciones independientes sobre los activos y el funcionamiento interno de estas redes o las emergentes.
- ✓ **Adquisición.** La contratación y la adquisición públicas constituyen un instrumento crucial para la prestación de servicios gubernamentales, y proporcionan terreno fértil para la corrupción y la captura del Estado.
- ✓ **Prestación de servicios específica.** Cuando parezca que las quejas se centran en torno a la prestación de un servicio público específico, como la atención médica, se puede justificar un enfoque prioritario en ese sector.
- ✓ **Banco central.** Si la obtención de financiamiento internacional es un objetivo prioritario de la campaña, entonces se puede justificar un enfoque inicial en el banco central. Es notorio que los bancos centrales son oscuros, elitistas y arbitrarios. Un programa para hacer que los procedimientos sean más transparentes, democráticos y se basen en normas, sin mencionar que tengan independencia del sector financiero local y del gobierno, trazaría un camino para otros países de la región y el mundo.
- ✓ Cuando una nueva administración alberga elementos de una posible cleptocracia sucesora, se debe prestar atención regulatoria preventiva a las fuentes de ingresos tradicionales de esa red.

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES FINALES

LA CAPTURA DEL ESTADO CLEPTOCRÁTICO SUELE LLEVAR años o décadas. Las oportunidades históricas de hacerlo, como las que se tuvieron en los Estados Unidos y Europa en medio de la Gran Depresión, son fundamentales para lograr mejoras únicas. En estos contextos, el cambio puede y debe ser drástico. Aun así, los partidarios externos de los esfuerzos de reforma no deberían poner a sus socios locales en compromisos imposibles de lograr avances en cronogramas poco realistas.

Los partidarios externos de los esfuerzos de reforma no deberían poner a sus socios locales en compromisos imposibles de lograr avances en cronogramas poco realistas.

Por otro lado, decir que “el cambio social y político sistémico es un proceso lento” no significa que alguna fuerza impersonal y evolutiva ofrecerá inevitablemente una mejor gobernanza, y que, en consecuencia, se eliminará la necesidad de llevar a cabo medidas enfocadas, rápidas, poco usuales y a veces peligrosas. Por el contrario, la dificultad del esfuerzo y en especial la rareza y fragilidad de la oportunidad es la misma razón por la que este debe realizarse con rapidez y determinación, de acuerdo con un plan y una secuencia deliberada (el cual, como con todos los buenos planes, se deberá repetir con regularidad en respuesta a las realidades que se presenten).

A toda costa, el esfuerzo debe resistirse a la tentación de confiar en los actores interesados “naturales” definidos por características como geografía, grupo étnico o afiliación religiosa o cultural. La única forma en que se puede derrotar a una coalición de corruptos adinerados y poderosos es mediante un consenso transversal de toda la población. La afiliación con cualquier sector de la sociedad que haya existido con anterioridad, incluidos los partidos políticos, solo socavará la legitimidad del esfuerzo de reforma, enajenará aún más a la población y dará lugar a un conflicto partidista persistente.

La única forma en que se puede derrotar a una coalición de corruptos adinerados y poderosos es mediante un consenso transversal de toda la población.

Los enfoques descuidados y las medias parciales o las representaciones engañosas y exageradas no funcionarán. Las reformas deben ser serias. Eso significa que aquellos a quienes se les ha otorgado amnistía, o cuyos posibles delitos previos han sido pasados por alto de manera intencional como parte de un programa de capacitación y reintegración, y en particular los aliados y amigos del nuevo régimen, y los mismos reformadores deben cumplir con estándares implacables. No es beneficioso para el nuevo régimen la probabilidad de ser apenas mejor que el antiguo régimen. Aquellos que hayan obtenido poder en nombre de la integridad serán juzgados con mayor dureza que los delincuentes a los que reemplazaron.

Eliminar la cleptocracia es un deporte de contacto. Después de que una red cleptocrática haya sido desterrada, la situación será caleidoscópica y el tiempo se sentirá acelerado. Los reformadores, a pesar del mandato popular que pueden disfrutar, probablemente se verán superados. Nunca tendrán éxito combatiendo un problema a la vez. Deben tomarse el tiempo para pensar estratégicamente, pero tampoco pueden hacerlo de manera lenta y parsimoniosa. Si alguna vez hay un momento para noches en vela, sería **después** de una victoria anticorrupción.

ANEXO 1:

Dos prototipos para la representación de la red cleptocrática

En esta sección se incluyen dos modelos para el diseño de una representación efectiva de la implantación de la red remanente en una situación posterior a la cleptocracia. Estos se crearon teniendo en cuenta las necesidades de los responsables sénior de formular políticas que trabajan en exceso. El objetivo fue proporcionar los elementos clave para comprender las realidades subyacentes de una economía política específica en un formato portátil y fácil de entender de inmediato.

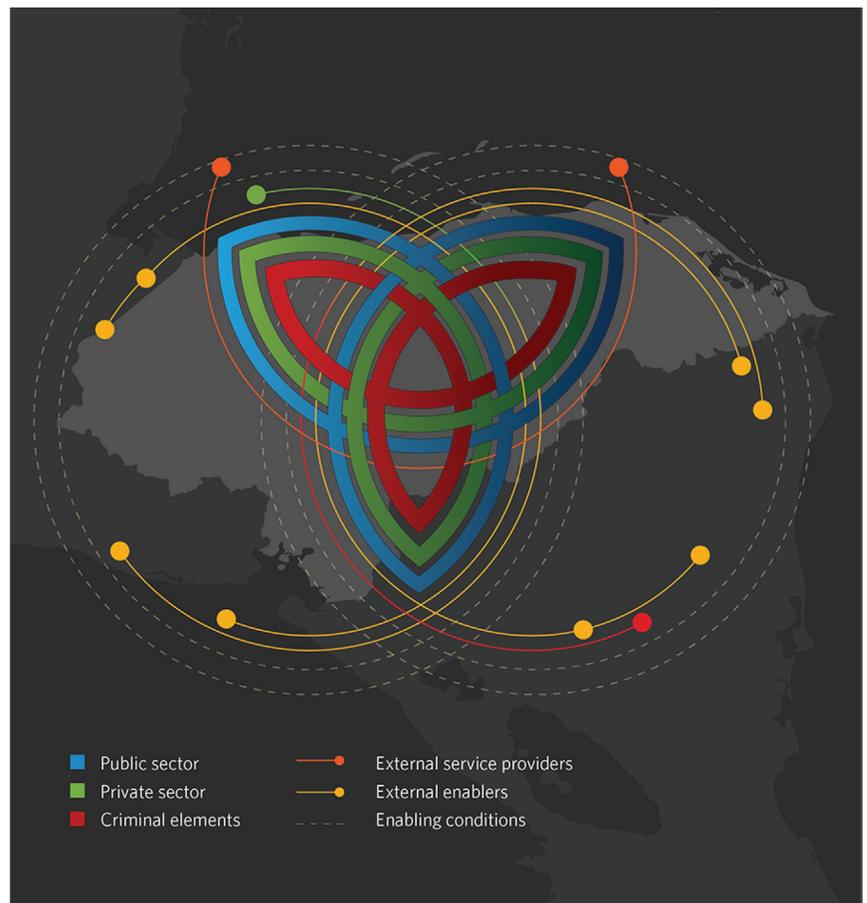
“The Structure of Corruption in Honduras”

Esta representación muestra los vínculos entre redes privadas, públicas y criminales. Si algunos de los bucles se abrieron para señalar a otros países, se representaría mejor la naturaleza transnacional del fenómeno. Las restricciones de diseño gráfico impidieron esa opción, por lo que se hizo un esfuerzo para, al menos, sugerir esa realidad con los círculos verdes y rojos unidos a las líneas de esos colores. Las “circunstancias habilitantes” se representan con líneas punteadas, en lugar de círculos en la constelación.

La nueva desventaja significativa relacionada con este diagrama es la falta de una representación de flujos de dinero. Esa omisión simplemente se debió al volumen de trabajo requerido y a los recursos de tiempo, humanos y técnicos limitados.

Este diagrama tampoco refleja la posibilidad o la realidad de la integración vertical.

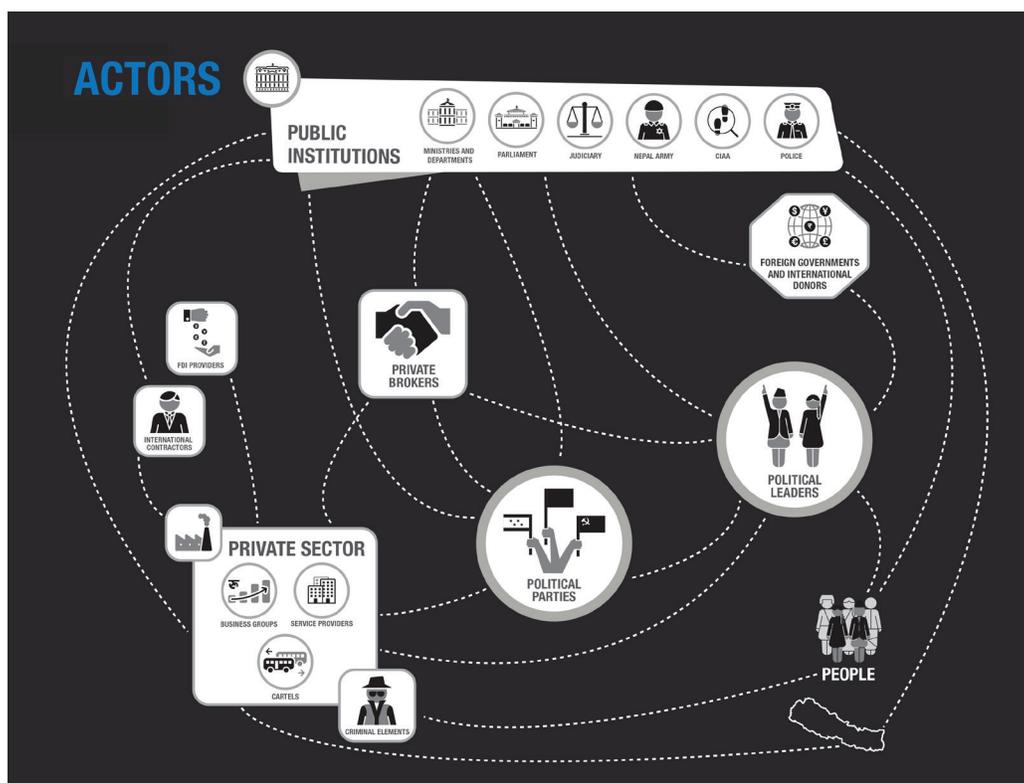
En este caso, no estaba claro cuál de los sectores básicos era líder, por lo que las líneas tienen el mismo grosor. Si el gobierno formal fuera el líder sin lugar a duda, por ejemplo, la línea azul sería más gruesa.



“Nepal’s Kleptocratic Network”

Este diagrama tiene la ventaja distintiva de representar visualmente los sectores involucrados en la corrupción en red. También incluye actores relevantes que no se mencionan en los otros, como “partidos políticos” y “corredores”. Además, representa y explica de manera muy útil las prácticas, por actor, las cuales generan ingresos a los miembros de la red y mantienen al gobierno cleptocrático en su lugar.

Sin embargo, al igual que la infografía de Honduras, carece de una descripción general más integral del diagrama de flujo de dinero. Además, la representación visual de la estructura de la red es un poco caótica.



Todas las infografías anteriores tienen las siguientes limitaciones:

- ✓ Tratan a la red en cuestión como una entidad autónoma, centrada en un solo país. De hecho, las redes cleptocráticas son transnacionales. Una buena metáfora visual podría ser un mapa de ruta de una aerolínea, con centros de conexión en distintas capitales y líneas que los vinculan con otros centros. De manera similar, una red cleptocrática puede estar anclada en un país, pero interrelacionada con otros países de todo el mundo.
- ✓ Solo representan los elementos de las instituciones o las entidades de la red, y solo nombran a algunas personas. Esta omisión se debió a dos factores independientes: la dificultad de la investigación, debido al tiempo, los recursos humanos y la experiencia limitados, y el peligro de sufrir represalias por parte de las personas nombradas. El marco actual requiere que ese nivel de mapeo detallado sea parte del producto, incluso si no se publica.

Como parte de un proceso de anticorrupción concertado, sería ideal que tal representación fuera un documento dinámico que se actualice con regularidad para tener en cuenta las realidades cambiantes. Para fines de discusión y planificación, puede publicarse en línea, pero debe poder imprimirse con facilidad (o tal vez se podría omitir cierta información confidencial sobre objetivos individuales para evitar acciones legales u otras repercusiones).¹³

ANEXO 2:

LISTA CONSOLIDADA DE PREGUNTAS A ABORDAR

Esta sección simplemente enumera las preguntas que deben abordarse a través del análisis de documentos y las entrevistas, como se analiza en este documento, menos la discusión. Tenga en cuenta que algunas de las preguntas pueden parecer redundantes en distintas áreas temáticas. Pero se pueden obtener respuestas diferentes o más completas la segunda (o tercera) vez que se plantean en diferentes momentos de la secuencia. Algunas categorizaciones dependen del criterio que se tenga en cuenta, por ejemplo, si una persona o entidad determinada es un miembro pleno de la red o un habilitador de particular valor. Para cualquier revisión de documentos o sesión de entrevistas, es mejor que las respuestas o perspectivas se anoten en el texto del marco, para poder acceder a la información con facilidad e integrarla luego.

Tenga en cuenta también que algunas preguntas que exploran el aspecto positivo, es decir, las posibles estructuras y los enfoques de las redes de integridad, se dispersan en todo el marco a medida que surgen, mientras que otras se agrupan en una sección aparte.

La coalición de reforma

- ✓ ¿Cuáles son las motivaciones reales, u ocultas, para este esfuerzo y cómo varían entre los actores clave? ¿Están los reformadores motivados por un deseo de...?
 - ¿consolidar el poder?
 - ¿tranquilizar a una población indignada e intranquila?
 - ¿Ganar respeto internacional para acceder a los flujos de ingresos (devolución de activos saqueados, alivio de la deuda, asistencia para el desarrollo, financiamiento para el desarrollo o préstamos de instituciones financieras internacionales [IFI])?
 - ¿Reducir los costos o aumentar los ingresos gubernamentales de fuentes internas?
 - ¿Mejorar la prestación de servicios a ciudadanos promedio? (En ese caso, el enfoque se puede centrar en sectores específicos, como el ministerio y los departamentos subnacionales de salud y educación, de infraestructura local, etc.)
 - ¿Establecer las bases para un gobierno fundamentalmente centrado en el interés público?

- ✓ ¿Cuáles son los valores que busca representar la campaña?

- ✓ ¿Cuáles son los tres principales objetivos concretos de la campaña?

- ✓ ¿Cuál es el tiempo previsto para el esfuerzo máximo (con atención a la dinámica desafiante de las oportunidades)?

- ✓ ¿Quién es la fuerza impulsora detrás de la campaña? Por ejemplo:
 - ¿El nuevo jefe de Estado?
 - ¿Otros miembros de las ramas ejecutiva y legislativa, o agencias independientes, que no sean el jefe de estado y su círculo interno?
 - ¿Organizaciones de la sociedad civil que operan en nombre de un sector significativo de la población?
 - ¿Partes intervinientes internacionales?

- ✓ ¿Quiénes son los estrategas clave? (Nómbrelos)
- ✓ ¿Quiénes se espera que sean los implementadores clave? ¿Comprenden esta función?
- ✓ ¿Quiénes son los posibles aliados, incluidas las opciones contraintuitivas?
 - ¿Miembros disidentes o descontentos de las antiguas redes? (Nota: Este grupo es clave. Es casi imposible superar un gobierno cleptocrático sin deserciones dentro de las redes o su clase o círculo).
 - ¿Líderes espirituales o intelectuales respetados que por lo general se mantienen al margen de la política?
 - ¿Líderes empresariales?
- ✓ ¿Quiénes son los actores interesados clave? (Preste atención a cualquier interseccionalidades relevantes).
 - ¿Las poblaciones rurales ignoradas pertenecientes a grupos o divisiones de identidad?
 - ¿Las personas cuya identidad, vidas o espiritualidad las hacen especialmente vulnerables a la explotación de hábitats sensibles para la extracción de ingresos?
 - ¿Empleados de base descontentos de las entidades estatales capturadas, como los soldados?
 - ¿Mujeres?
 - ¿Jóvenes?
 - ¿Fuerza laboral organizada?
 - ¿Otros grupos que sufrieron de manera desproporcionada a causa de las prácticas cleptocráticas?
 - ¿Otros grupos con antecedentes de activismo reformista, incluso en otros sectores/otros asuntos?
- ✓ ¿Qué constituiría el éxito? ¿Qué puntos de referencia específicos se pueden identificar para indicar el progreso con respecto a los objetivos finales?
- ✓ ¿Cómo se alinean estos puntos de referencia con las respuestas a las preguntas anteriores de “motivaciones”, “valores” y “tiempo”?
- ✓ ¿Qué parámetros se utilizarán para medir el progreso en relación con esos puntos de referencia? ¿Medidas de percepción? ¿Medidas objetivas (a menudo representantes)?
- ✓ ¿Cuál es el proceso de toma de decisiones, dentro de la coalición de reformas, para seleccionar y adaptar la estrategia y la secuenciación? ¿Se ha informado de dicho proceso a los miembros de la coalición? ¿Se ha hecho público?
- ✓ ¿A través de qué mecanismos resolverá la coalición las disputas internas?
- ✓ ¿Qué medidas se están tomando para unificar esta coalición, incluso de manera informal, y desarrollar una red propia? (La determinación de hacerlo es particularmente importante en los casos en los que la administración posterior a la cleptocracia está dominada por una nueva red corrupta aspirante y los reformadores reales se ven principalmente como engañosos, y en realidad están aislados y debilitados).
- ✓ ¿Qué medidas de seguridad existen para proteger la seguridad física de los miembros de la coalición?

Estructura de la red

- ✓ Durante el gobierno cleptocrático, ¿una sola red dominó la economía política, o se caracterizó por un panorama cambiante de redes rivales, a veces aliadas?
- ✓ Si prevaleció una estructura bastante unitaria, ¿qué tan importante era el jefe de Estado para el funcionamiento de la red? ¿O hubo un grupo significativo de miembros de la red que estaba en proceso de reconfiguración para conservar el poder en aspectos clave de la economía y la función política? O alternatively, ¿la nueva administración ya está colonizada por miembros de una red corrupta alternativa ambiciosa? (Anote los nombres de las personas clave que aún están en la escena o de aquellas que son nuevas).
- ✓ ¿La relación de parentesco fue un principio organizador importante para la red gobernante anterior o las fuerzas que están emergiendo actualmente?
- ✓ ¿Los miembros de la familia del ex jefe de Estado o el actual tienen poder político o económico?
- ✓ ¿Esos u otras relaciones de parentesco son un factor de organización importante para las redes remanentes o sus rivales? ¿O los vínculos se basan en gran medida en la clase/profesión, geografía u otras consideraciones? Identifíquelos.
- ✓ ¿Existe alguna dinámica de género relevante, en cuanto a la realidad o en términos de percepción pública?
- ✓ ¿Existen rivalidades internas dentro de estas estructuras remanentes o emergentes? Si es así, anote los nombres de los líderes clave de la facción.
- ✓ ¿En qué medida las divisiones étnicas/tribales, sectarias, político-partidistas u otra identidad demarcan el antiguo gobierno cleptocrático y la nueva administración o las facciones rivales dentro de las redes remanentes o de los fragmentos de redes? ¿Qué formas de identidad son las más importantes? ¿Existen interseccionalidades (étnicas/geográficas, lingüísticas/políticas, etc.)?
- ✓ ¿Qué tan sólida es la integración vertical de esos fragmentos de la red remanente o emergente? ¿Los miembros de la red nacional realizan nombramientos subnacionales o lo hicieron en el pasado? ¿Hay elecciones locales? Durante el gobierno anterior, ¿hubo un intercambio tácito de licencias para saquear a cambio de un flujo ascendente de algunas de las ganancias obtenidas por medios corruptos?
- ✓ ¿Las redes se extendieron más allá de los límites nacionales? ¿Lo han hecho en el pasado?

Elementos de la función estatal

- ✓ ¿Qué organismos o instituciones gubernamentales nacionales/subnacionales se han doblgado o reutilizado de manera deliberada para servir a los intereses de las redes gobernantes anteriores, ya sea para obtener ingresos o para garantizar el cumplimiento? Preste especial atención a las siguientes funciones:
 - Justicia, tanto en términos de su poder para imponer castigos y otorgar inmunidad, como para interpretar las leyes;
 - Instrumentos de coerción, incluidos los ministerios de defensa, interior y seguridad estatal (Cada sistema cleptocrático debe disponer de al menos un instrumento formal de fuerza, por lo general una o más unidades especiales dentro del ejército o la policía, o combinar ambos);
 - Organismos de inteligencia (¿los remanentes del gobierno anterior aún conservan el acceso a la inteligencia de señales?);
 - Organismos financieros, en especial el ministerio de finanzas y autoridades fiscales y aduaneras, y el banco central;
 - Ministerios de energía y recursos naturales;
 - Ministerios responsables de proyectos de infraestructura y desarrollo a gran escala con financiamiento público;
 - Organismos que gestionan asociaciones público-privadas;
 - SOE; y
 - Ministerios de información o medios de comunicación estatales.

- ✓ Para cada función identificada, ¿cuáles son los mecanismos por los cuales se distorsionó su propósito público o se canalizaron los ingresos a la red?

- ✓ ¿Qué personas clave para distorsionar esas funciones permanecen en su puesto? En el caso de una red alternativa emergente, ¿qué personas parecen estar intentando distorsionar estas u otras funciones?

- ✓ ¿Alguno de ellos puede ser atraído para que participe de la reforma, sin corromper la campaña, ya sea en esencia o apariencia?

- ✓ ¿Qué instrumentos de la función estatal se debilitaron, se eliminaron o se los dejó languidecer con presupuestos bajos, numerosas vacantes o personal con salarios bajos de manera deliberada? Los ejemplos típicos incluyen los siguientes:
 - Organismos legislativos;
 - Ministerios de medio ambiente;
 - Organismos de auditoría y supervisión;
 - Organismos judiciales y de cumplimiento de la ley que se especializan en delitos corporativos y corrupción;
 - Organismos responsables de determinar o confirmar títulos de propiedad;
 - Gobiernos subnacionales; y
 - Organismos de diseño de sistemas electorales o de gestión electoral.

- ✓ Como se mencionó con anterioridad, identifique los mecanismos, los actores y las perspectivas clave.

Integración horizontal

- ✓ ¿Cuáles han sido las empresas clave del sector privado controladas por los miembros de la red gobernante anterior controlada? O en los casos en los que la transición ha posicionado nuevas redes para obtener poder, ¿cuáles son las empresas clave del sector privado de sus miembros? Preste especial atención a lo siguiente:
 - Servicios financieros;
 - Energía;
 - Bienes raíces y construcción de alta gama;
 - Minería (piedras preciosas y metales, incluidos los minerales de tierras raras);
 - Medios de comunicación;
 - Telecomunicaciones;
 - Farmacéuticas;
 - Fabricación de armas;
 - Bienes de consumo deseables y selectos;
 - Empresas de seguridad privada;
 - Empresas de desarrollo o humanitarias, filantrópicas o sin fines de lucro en apariencia; e
 - Instituciones académicas o de investigación sin fines de lucro en apariencia.

- ✓ ¿Qué tan monopolista es el control en cada sector?

- ✓ ¿Cuáles han sido los mecanismos clave mediante los cuales el control del gobierno les ha permitido a los miembros de la red obtener ingresos desproporcionados a través de entidades de estos sectores? Por ejemplo:
 - Contratos con el gobierno;
 - Acceso preferencial a autorizaciones comerciales;
 - Exenciones o no aplicación de las normas antimonopolio, ambientales, de seguridad y salud, y otras protecciones de ciudadanos;
 - Exención fiscal, préstamos preferenciales o acceso preferencial a tierras, energía u otros recursos naturales; y
 - Acceso preferencial a otras formas de asistencia gubernamental.

- ✓ ¿Cuáles son los puntos de decisión que se pueden identificar en los casos anteriores?

- ✓ ¿Qué miembros de las redes gobernantes anteriores siguen teniendo el control de las entidades clave de los sectores anteriores? ¿Y qué entidades clave están en manos de posibles cleptócratas?

- ✓ ¿Las finanzas de esas entidades pueden incluirse en el proceso presupuestario nacional? (Por ejemplo, en el caso de empresas militares o paraestatales).

- ✓ ¿Existen competidores potenciales que podrían prosperar si tienen acceso a igualdad de oportunidades?

- ✓ ¿Qué otros actores han desempeñado, o se están situando para desempeñar, un papel clave en el funcionamiento de la red? ¿Qué otros actores siguen siendo una fuente de poder o capacidad para los fragmentos de red? Considere lo siguiente:
 - Partidos políticos;
 - Instituciones religiosas; e
 - Intermediarios informales o “corredores” que establecieron distancia entre las partes para las transacciones corruptas.

- ✓ ¿La integración horizontal se extiende o se extendió a organizaciones completamente criminales? Algunos ejemplos pueden incluir lo siguiente:
 - Contrabandistas de personas y bienes de consumo;
 - Traficantes de narcóticos, armas y personas para explotación sexual o laboral;
 - Pandillas juveniles; y
 - Milicias armadas u otros instrumentos informales de violencia, como militares o policías retirados que han sido asignados como asesinos y cuya asignación sea posible desmentir.
- ✓ ¿La red incorpora o incorporó terroristas u otros insurgentes antigubernamentales?

Habilitadores y facilitadores externos

- ✓ ¿A qué proveedores de servicios internacionales ha recurrido la red gobernante anterior? Y en el caso de una red emergente, ¿ya son viables las relaciones preferenciales? Especifique la empresa. Algunos ejemplos pueden incluir lo siguiente:
 - Firmas de abogados;
 - Firmas de contabilidad;
 - Agentes registrados;
 - Bancos;
 - Empresas de cabildeo; y
 - Concesionarios de bienes raíces y arte/antigüedades.
- ✓ ¿Qué entidades o programas internacionales actuaron como habilitadores o pueden hacerlo en el futuro? Considere los siguientes, entre otros:
 - Inversión extranjera directa (¿qué empresas? Incluya entidades extranjeras que sean propiedad del gobierno);
 - Asistencia de seguridad (¿de qué países?);
 - Asistencia humanitaria o para el desarrollo;
 - Financiamiento para el desarrollo;
 - Otros préstamos de IFI;
 - Organizaciones regionales, como la Unión Africana o la Unión Europea;
 - Países vecinos, socios regionales u otros socios internacionales (considere el apoyo diplomático y material, y tenga en cuenta que puede ser difícil determinar si las redes cleptocráticas atravesaron las fronteras o si se beneficiaron de una relación con habilitadores);
 - Eventos públicos, oportunidades o puestos lucrativos o que mejoran el prestigio, incluidas reuniones con jefes de Estado extranjeros, oportunidades de capacitación o becas, participación en juntas directivas, etc.;
 - Relaciones con antiguos colegas en instituciones internacionales, como el Banco Mundial; y
 - Universidades extranjeras, grupos de expertos, instituciones culturales y asociaciones profesionales.
- ✓ ¿Se puede ejercer presión sobre cualquiera de las entidades anteriores para que dejen de estar afiliadas con exmiembros de la red?
- ✓ ¿Cuáles y quiénes son los posibles aliados internacionales más importantes para el esfuerzo de reforma del gobierno?

Circunstancias habilitantes

Las circunstancias habilitantes son las realidades internas o externas que favorecen la cleptocracia en curso.

- ✓ ¿Cuáles son las circunstancias habilitantes más relevantes? Considere lo siguiente:
 - Restricciones impuestas por acuerdos que permitieron que se lleve a cabo la transición en primer lugar;
 - Prioridades políticas, económicas o de seguridad de socios internacionales poderosos;
 - Divisiones de identidad internas significativas de cualquier tipo (políticas, de género, étnicas, religiosas, de clase, etc.); y
 - Conflictos regionales que invitan al contrabando u otras formas de corrupción.

- ✓ En los casos en que la prioridad política o de seguridad independiente de un interlocutor extranjero entre en conflicto con sus objetivos de reforma establecidos, ¿es posible explicar esa contradicción para lograr una política más coherente?

- ✓ ¿Qué presiones y prioridades influyen en los funcionarios de nivel medio y bajo y les dificultan romper con las prácticas corruptas? Por ejemplo:
 - Salarios demasiado bajos;
 - Expectativas de envío de dinero o favores de la familia o la comunidad local;
 - Sentido de obligación hacia los mayores o los líderes espirituales u otras personas que puedan considerarse superiores al funcionario en la jerarquía tradicional; y
 - Las “deudas” percibidas que surgen de las contribuciones de la campaña o los nombramientos políticos.

- ✓ ¿Existen otros valores culturales o tensiones étnicas/raciales que puedan parecer que entran en conflicto con los objetivos de anticorrupción?

Flujos de ingresos

Tenga en cuenta que estas preguntas se superpondrán en cierta medida con la sección anterior de “integración horizontal” y, en el caso de las materias primas de exportación, también con las “fuentes externas”. Tenga en cuenta también que las transacciones corruptas no siempre implican solo dinero. Considere la extorsión sexual o la extorsión de otros servicios cuando analice prácticas cleptocráticas anteriores.

- ✓ ¿Cuáles fueron las fuentes internas clave de lucro capturadas por las élites cleptocráticas anteriores o emergentes? (Si hay una distinción, elija las redes, anteriores o emergentes, que representen la amenaza más inmediata para la reforma). Por ejemplo:
 - Ingresos obtenidos de manera corrupta por combustibles fósiles antes o después de su inclusión en el presupuesto nacional, por ejemplo, a través de abastecimiento de combustible, contrabando, fraude de facturas, incluido el intercambio de materias primas por productos refinados, sobornos, asignaciones de autonegociación de derechos de exploración o “bloques”;
 - Ingresos obtenidos de manera corrupta por otros recursos naturales, incluidos minerales, metales preciosos, madera, etc.;
 - Obtención a partir de las cuotas aduaneras;
 - Privatización de antiguas SOE para que pasen a ser propiedad de los miembros de la red;
 - Apropiación de tierras;
 - Acceso a cualquiera de las materias primas anteriores o a otros artículos de exportación valiosos, incluidas armas o cultivos comerciales, a un precio inferior al precio de mercado;

- Contratos gubernamentales o tarifas por la manipulación de la licitación de contratos gubernamentales;
 - Captura de industrias muy lucrativas, como el turismo, incluido el turismo especializado en las apuestas o sexual;
 - Donaciones a “organizaciones benéficas” controladas por la red y otras contribuciones forzadas a proyectos públicos o aparentemente públicos;
 - Ingresos obtenidos a partir de crímenes, como los obtenidos del tráfico y el contrabando de personas y narcóticos; y
 - Sobornos o servicios como resultado de extorsiones.
- ☑ Fuentes externas:
- Empresas conjuntas o contenido local como una parte obligatoria de la inversión extranjera directa (las preguntas anteriores sobre materias primas de exportación se pueden presentar aquí, según corresponda);
 - Sobornos a partir de extorsiones o “pagos de facilitación” por parte de empresas extranjeras;
 - Asistencia humanitaria o para el desarrollo;
 - Financiamiento para el desarrollo, como el de la Corporación Financiera Internacional (International Financial Corporation, IFC);
 - Préstamos bilaterales o multilaterales considerables; e
 - Ingresos de negocios extranjeros adquiridos con capital obtenido de manera corrupta.
- ☑ Dentro del país en cuestión, ¿en qué han gastado por lo general sus ganancias los miembros de las redes cleptocráticas?
- ¿Bienes raíces?
 - ¿Compra de materias primas locales y lucrativas para exportación?
 - ¿Compra de negocios en otros sectores clave, como cadenas de suministro de energía, bancos, construcción y sus insumos (el cemento es común), telecomunicaciones o medios de comunicación?
 - ¿Importación de lujos para uso personal?
- ☑ ¿Se reinvertió alguna de las ganancias en algo de lo siguiente para reforzar el poder de las redes?
- Gastos de campaña;
 - Sobornos o recompensas para aliados de la red;
 - Proyectos de desarrollo para sectores seleccionados de la población; y
 - ¿Medios de comunicación y desinformación?
- ☑ ¿Cómo se gastó el dinero fuera del país? Especifique los países, las entidades y los activos de destino. Por ejemplo:
- Cuentas bancarias, probablemente adquiridas a través de empresas fantasma;
 - Bienes raíces;
 - Inversiones en capital privado y otros fondos oscuros;
 - Arte y antigüedades valiosas;
 - Acciones en empresas extranjeras;
 - Acciones en entidades culturales o deportivas;
 - Donaciones benéficas;
 - Pagos a cabilderos y empresas de relaciones públicas; y
 - Matrículas de universidades prestigiosas para niños.

Acciones defensivas de la cleptocracia

Las redes cleptocráticas no enfrentan desafíos de manera pasiva. Identifique las contramedidas que ya están en práctica o que es probable que se implementen.

- ❑ ¿Cuáles son las contramedidas que ya están en exhibición o que es probable que se implementen? Considere, por ejemplo, lo siguiente:
 - Represión;
 - Asesinato de defensores ejemplares de la reforma;
 - > Exacerbación y otras manipulaciones con respecto a las divisiones de identidad;
 - Cooptación de la función gubernamental, incluso si no tiene la autoridad formal para hacerlo;
 - Utilización de la agenda anticorrupción para desacreditar a los reformadores (o algo peor);
 - Lanzamiento de campañas de desinformación:
 - Si se hace esto, ¿con qué fin aparente?
 - ¿Quiénes son las personas influyentes clave?
 - ¿Cuáles son las plataformas más eficaces?
 - Lanzamiento de campañas de desprestigio, implementando tácticas como el uso de información privada obtenida a través de inteligencia de señales, piratería informática o robo;
 - Cooptación de posibles aliados de la reforma, por lo general mediante pagos;
 - Negociaciones sobre los detalles de la transición de poder en curso;
 - Alianza con poderes extranjeros que no apoyan la agenda de reforma; y
 - Acciones para tener prestigio ante las personas, entidades o poderes extranjeros que se espera que impulsarán la reforma, como hacer donaciones a organizaciones benéficas o comprar empresas en dificultades.

Vulnerabilidades

La investigación también debe identificar las posibles vulnerabilidades de los cleptócratas remanentes o emergentes. Los puntos débiles, como la confianza excesiva en un solo recurso o proveedor de servicios, es decir, un posible punto único de fracaso, o las rivalidades internas podrían identificarse mediante un estudio cuidadoso de las prácticas de la red y, en particular, mediante entrevistas con personas con información privilegiada. Esos puntos débiles pueden ser un objetivo prioritario de los esfuerzos de reforma.

- ❑ ¿Cuáles son los puntos débiles actuales o potenciales de las redes remanentes o emergentes?
 - Confianza excesiva en un solo recurso o proveedor de servicios;
 - Gustos o deseos particulares que pueden exponerse o aprovecharse, como viajes al extranjero o explotación sexual;
 - Activos extranjeros, incluidos los de familiares, que pueden ser perseguidos por las fuerzas del orden público en los países de destino;
 - Rivalidades internas; y
 - Modos de expresión inapropiados a nivel social u otras prácticas que podrían reducir el apoyo de los actores interesados remanentes o habilitadores extranjeros.

Percepciones públicas y estrategias de afrontamiento

- ✓ ¿Cómo definen la corrupción las personas ordinarias? (Tenga en cuenta que estas pueden presentarse como narrativas, en lugar de definiciones de diccionario).
- ✓ ¿En qué medida se considera corrupción al favoritismo hacia un familiar o miembro del grupo de identidad de la persona? ¿En qué casos podría tolerarse? ¿En qué medida?
- ✓ ¿Qué manifestaciones de las prácticas del régimen cleptocrático son particularmente abrasivas?
- ✓ ¿Las redes cleptocráticas cuentan con el apoyo remanente de actores interesados específicos dentro de la sociedad?
- ✓ ¿Cómo hicieron las personas ordinarias para lidiar con las extorsiones y la negligencia con respecto a las necesidades básicas?
- ✓ ¿Cuáles son las tres cosas principales que esperan de la nueva administración?
- ✓ ¿Confían en la capacidad de la nueva administración para abordar la corrupción?

Reforma a la fecha y perspectivas

- ✓ ¿En qué se han centrado los esfuerzos de reforma hasta la fecha? ¿Qué resultados tuvieron?
 - ¿Se recuperaron los activos saqueados, ya sea a través de un proceso judicial o amnistía?
 - Si es así, ¿cómo se asignaron los activos recuperados?
 - ¿Se ha aprobado algún proyecto de ley sobre anticorrupción?
 - ¿Existe evidencia de mayor transparencia o apertura gubernamental?
 - ¿Han comenzado a tomar medidas los reformadores del poder ejecutivo facultados? Si es así, ¿en qué forma?
- ✓ ¿Cuáles han sido los principales obstáculos para las medidas de reforma esperadas hasta la fecha?
- ✓ ¿Tiene la coalición de reforma el personal experimentado necesario para los nombramientos claves?
- ✓ ¿Quiénes son los posibles aliados del movimiento de reforma, incluidos los contraintuitivos?
 - Quiénes tienes más probabilidades de ser desertores entre los miembros disidentes o descontentos de las antiguas redes?
 - Sin que sean meros simpatizantes, ¿hay algún papel que puedan cumplir los líderes espirituales o intelectuales respetados que por lo general se mantienen al margen de la política?
 - ¿Los líderes empresariales podrían, de manera individual o grupal, ejercer presión moral o económica sobre la red remanente? Por ejemplo, ¿podrían dichos líderes negarse a contribuir a las organizaciones benéficas de la red o negociar con sus empresas? ¿Podrían dichas empresas u otros actores reclutar empresas internacionales en el esfuerzo?
- ✓ ¿Quiénes son los actores interesados clave?
 - ¿Las poblaciones rurales ignoradas pertenecientes a grupos o divisiones de identidad?
 - ¿Empleados de base descontentos de las entidades estatales capturadas, como los soldados?
 - ¿Mujeres?
 - ¿Fuerza laboral organizada?

- ¿Otros grupos que sufrieron consecuencias negativas de manera desproporcionada a causa de las prácticas cleptocráticas?
- ☑ ¿Qué instituciones o entidades públicas han conservado suficiente independencia, sentido de interés público u orgullo profesional para actuar como los pilares de un movimiento de reforma?
- ☑ ¿Qué cambios legales o institucionales, incluidas las posibles reformas constitucionales, se necesitan para avanzar en la agenda de la reforma?
- ☑ ¿Qué papel podría desempeñar el parlamento (si no es capturado por redes corruptas pasadas o actuales)?
 - Tiene facultades de supervisión del presupuesto?
 - Se permite clasificar algún elemento del presupuesto?
 - ¿Los ingresos de las empresas de propiedad pública, incluidas las empresas de propiedad militar, se incluyen en el proceso presupuestario? De lo contrario, ¿se los puede incluir?
 - Los mecanismos de toma de decisiones del parlamento son claros?
 - ¿Los reformadores genuinos ocupan puestos clave?
- ☑ ¿Qué próximos eventos, ya sea a nivel interno o internacional, podrían servir para tomar medidas de reforma o llamar la atención sobre estas? ¿Qué sucede con los cleptócratas remanentes? ¿Existen eventos o aniversarios que estos podrían usar para fines de movilización?
- ☑ ¿Existen incentivos internacionales que podrían aprovecharse? Por ejemplo:
 - Alivio de la deuda;
 - Eliminación de sanciones;
 - Estado de negociación privilegiado; y
 - Acceso a un organismo internacional valorado.

Notas finales

- 1 Para obtener más información sobre el concepto de “ventana de oportunidad” en los esfuerzos anticorrupción, consulte Florencia Guertzovich, María Soledad Gattoni y Dave Algozo. “Seeing New Opportunities: How global actors can better support anticorruption reformers”, Open Society Foundations (Noviembre de 2020), <https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/46488403-8df5-48d8-8f59-a09b3012bc1c/seeing-new-opportunities-how-global-actors-can-better-support-anticorruption-reformers-20201125.pdf>
- 2 El vínculo entre la corrupción y el conflicto violento o la violencia política ha sido analizado e investigado ampliamente. Consulte, por ejemplo, Shaazka Beyerle, “We Want Freedom: Nonviolent Conflict to Curb Corruption” —Chapter in Conflict Transformation: Essays on Methods of Nonviolence, Rhea A. DuMont, Tom H. Hastings and Emiko Noma (eds.), Jefferson, NC: McFarland Publishing, 2013, and Sarah Chayes, Thieves of State: Why Corruption Threatens Global Security (New York: Norton, 2015).
- 3 La investigación de los principales impulsores de protestas en los últimos 15 años muestra que la corrupción motiva el 20 % de las protestas en todo el mundo. Tenga en cuenta que es muy probable que este número sea una subestimación, ya que los investigadores rara vez llevan a cabo debates profundos con manifestantes o insurgentes, para hacer bromas sobre las diferentes razones de motivación. Consulte Isabel Ortiz, Sarah Burke, Mohamed Berrada, Hernán Sáez Cortes, “World Protests. A study of Key Protest Issues in the 21st Century”. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-030-88513-7.pdf>
- 4 Consulte Sarah Chayes, “Fighting the Hydra: Lessons from Worldwide Protests Against Corruption”, Washington: Fundación Carnegie para la Paz Internacional (Abril de 2018), <https://carnegieendowment.org/2018/04/12/fighting-hydra-lessons-from-worldwide-protests-against-corruption-pub-76036>
- 5 “Dekleptification Guide: Seizing Windows of Opportunity to Roll Back Kleptocratic Structures”, Agencia de EE. UU. para el Desarrollo Internacional (United States Agency for International Development, USAID) (Junio de 2022), https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/USAID_Dekleptification_Guide_-_Working_Draft.pdf
- 6 “Think 10”, Instituto Nacional Demócrata (National Democratic Institute, NDI) (noviembre de 2021), <https://think10.demcloud.org>
- 7 “What is Holistic Security?” Tactical Technology Collective, consultado el 19 de agosto de 2022, <https://holistic-security.tacticaltech.org/chapters/prepare/chapter-1-1-what-is-holistic-security.html>
- 8 “The Cybersecurity Handbook for Civil Society Organizations”, Instituto Nacional Demócrata (NDI) (Julio de 2021), <https://cso.cyberhandbook.org>
- 9 “What Do You Need To Protect?” Security-in-a-Box, consultado el 17 de agosto de 2022, <https://securityinabox.org/en/>
- 10 “Keeping Mission-Based Organizations and Their Supporters Secure”, Global Cyber Alliance, consultado el 17 de agosto de 2022, <https://www.globalcyberalliance.org/mission-based-organizations/>
- 11 En el caso de África Oriental y Central, algunos expertos ya aplican un encuadre similar, como The Sentry y la World Peace Foundation (Alex de Waal en particular), y C4ADS. En el caso de la antigua Unión Soviética, el trabajo de Alex Cooley y Janine Wedel, por ejemplo, se basa en una comprensión similar. Estudios de movimientos de personal político en un período de transición, como el informe “Who Are the New Players of the MPLA State” puede ofrecer una valiosa perspectiva sobre las redes remanentes, incluso si están enmarcadas en términos más tradicionales Alina Mungiu-Pippidi, de Hertie School, ha examinado detenidamente la necesidad de diferentes enfoques en estado estable en comparación con otros contextos.
- 12 Son de particular importancia los esfuerzos colaborativos centrados en la corrupción, como el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (International Consortium of Investigative Journalists) y el Proyecto de Denuncia del Crimen Organizado y la Corrupción (Organized Crime and Corruption Reporting Project).
- 13 Para obtener una descripción más completa y considerar cada modelo de infografía, consulte el Anexo 1



NATIONAL
DEMOCRATIC
INSTITUTE

ndi.org