

# **Fomento de la Integridad y Reducción de la Corrupción en Defensa**

**Un Compendio de Buenas Prácticas**

Ginebra

# Las siguientes personas participaron en la elaboración del Compendio de Buenas Prácticas en el Fomento de la Integridad y la Reducción de la Corrupción en Defensa

## Consejo Editorial

Philipp Fluri (DCAF), Adrian Kendry (OTAN), Simon Lunn (DCAF), Mark Pyman (TI-RU)

**Editor y autor principal:** Todor Tagarev (Bulgaria)

## Colaboradores

Jean-Jacques de Dardel (Suiza) – Introducción, Francois Melese (EEUU) – Capítulos 2 y 9, Adrian Kendry y Susan Pond (OTAN) – Capítulo 3, James Greene (EEUU) – Capítulos 5, 16 y 22, Mark Pyman (RU) – Capítulo 8, Aditya Batara (Indonesia) – Capítulo 11, George Lucas (EEUU) – Capítulo 12, Alexandre Kukhianidze, Tamuna Karosanidze, Nina Khatiskatsi y Alexander Scrivener (Georgia) – Capítulo 13, Anne-Christine Wegener y Mark Pyman (TI-RU) – Capítulo 14, Leonid Polyakov (Ucrania) y James Greene (EEUU) – Capítulo 17, Wim F. van Eekelen (Países Bajos) – Capítulo 18, Valeri Ratchev (Bulgaria) – Capítulo 19, Alice Eldridge (Lockheed Martin Corporation) – Capítulo 20.1, Dominique Lamoureux (Thales) – Capítulo 20.2, Ian Davis (RU) – Capítulo 21, Nickolay Slatinski (Bulgaria) – Capítulo 24.

Algunos cuadros del texto los aportaron otros autores como: Maciej Wnuk (Polonia) – cuadros 7.2, 17.4 y 17.6; Elisabeth Wrigth (EEUU) – cuadro 7.6; Leonid Polyakov (Ucrania) – cuadro 16.2; Sami Faltas (Países Bajos) – cuadro 23.6; Velizar Shalamanov (Bulgaria) – cuadro 24.2; Todor Tagarev – cuadros 2.4, 8.2, 9.4, 9.5, 9.9, 12.1, 12.2, 12.3, 12.4, 17.1, 19.5, 20.1, 20.2 y 24.1.

**Corrector de Lenguaje:** Ashley Thornton

## Aviso Legal

Las opiniones y ejemplos expuestos en este Compendio son responsabilidad personal de los autores, y no representan necesariamente la posición oficial de la OTAN ni del Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas.

**Versión original:** Inglés, Ginebra, 2010

© Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas, 2016

Editor ejecutivo: Procon Ltd., [www.procon.bg](http://www.procon.bg)

Diseño de portada: Hristo Bliznashki

Traducción: Gral. (ret.) Jaime Lahoz

ISBN 978-92-9222-410-3

# CONTENIDO

<b>Parte I</b>	<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
Capítulo 1	La Maldición de la Corrupción.....	3
Capítulo 2	Enfoque Estratégico del Fomento de la Integridad y de la Reducción de la Corrupción en Defensa.....	13
Capítulo 3	La OTAN y la Evolución de la Iniciativa del Fomento de la Integridad.....	22
Capítulo 4	Enfoques Nacionales en Apoyo del Fomento de la Integridad y la Reducción de la Corrupción en Defensa.....	32
<b>Parte II</b>	<b>Riesgos de Corrupción y Vulnerabilidades en Defensa.....</b>	<b>43</b>
Capítulo 5	Políticas de Personal.....	45
Capítulo 6	Elaboración del Presupuesto de Defensa y Gestión Financiera.....	60
Capítulo 7	Adquisiciones de la Defensa.....	75
Capítulo 8	Acuerdos de Compensación (Offsets).....	90
Capítulo 9	Oportunidades y Riesgos de la Subcontratación, la Privatización y las Sociedades Público-Privadas en la Defensa.....	103
Capítulo 10	Empleo de Material e Infraestructura Excedente (Surplus).....	116
Capítulo 11	Implicación de Personal y Bienes de la Defensa en Actividades Económicas.....	128
Capítulo 12	Temas de Integridad Relacionada con Operaciones Militares.....	139
Capítulo 13	Lucha Contra la Corrupción Relacionada con la Defensa en Países con Disputas Territoriales sin Resolver o con Conflictos Congelados.....	152
<b>Parte III</b>	<b>Fomento de la Integridad y Reducción de la Corrupción Potencial en Establishments de Defensa.....</b>	<b>167</b>
Capítulo 14	Importancia del Fomento de la Integridad.....	169
Capítulo 15	Marcos Normativos.....	175
Capítulo 16	La Persona Informada.....	196
Capítulo 17	Papel del Gobierno.....	210
Capítulo 18	Papel de los Parlamentos y de las Auditorías.....	227
Capítulo 19	Papel de las Instituciones del Ombudsperson.....	240
Capítulo 20	La Industria de Defensa como Aliada en la Reducción de la Corrupción.....	256
Capítulo 21	Papel de la Sociedad Civil y de los Medios de Comunicación.....	268
Capítulo 22	Papel de las Organizaciones Internacionales.....	290

<b>Parte IV</b>	<b>Implementando los Programas de Fomento de Integridad.....</b>	<b>307</b>
Capítulo 23	Haciendo Realidad los Cambios .....	309
Capítulo 24	Concienciación Cultural en la Implementación de Programas de Fomento de la Integridad.....	323
Anexo 1:	Recursos Escogidos.....	335
Anexo 2:	Programa de TI sobre Defensa y Seguridad Internacional .....	339
Anexo 3:	Abreviaturas .....	341

## Parte II

# Riesgos de Corrupción y Vulnerabilidades en Defensa

La segunda parte del compendio incluye nueve capítulos que examinan en detalle las fuentes y las razones para la corrupción en defensa. Siete de los capítulos examinan el comportamiento corrupto, así como buenas prácticas en el fomento de la integridad y la mejora de la transparencia y la fiscalización en las principales áreas de gestión de la defensa: políticas de personal y gestión de la mano de obra, presupuestos de defensa y gestión financiera, adquisiciones, acuerdos de compensación, subcontratación, privatización, organizaciones de defensa público-privadas, empleo de material y de infraestructura surplus, y la implicación de personal y recursos en actividades económicas. El capítulo 12 se centra en los riesgos de corrupción y en asuntos de integridad relacionados con las operaciones militares actuales, mientras que el capítulo 13 estudia la corrupción relacionada con la defensa en los países con disputas territoriales no resueltas, o con conflictos congelados.

## Capítulo 5

# Políticas de Personal

Para la gente en general, la corrupción del personal, incluida pero no limitada al sistema de gestión de personal, no es ni la más visible ni la forma más llamativa de corrupción. Es, sin embargo, a menudo, la más generalizada y posiblemente la más corrosiva para el sistema de defensa en su conjunto, ya que socava el uso eficaz de su recurso más importante: su gente. Este capítulo estudiará las fuentes y el impacto de las prácticas corruptas en el área de personal, y presentará los principios del éxito de las medidas contra la corrupción, así como algunos ejemplos de cómo estos principios se han aplicado con éxito.

El objetivo del sistema de gestión de personal de la defensa es asegurar que el número adecuado de personas, con la combinación correcta de capacidades y experiencia, ocupe los puestos adecuados para mantener los resultados de la defensa, operaciones en curso, capacidades futuras, mando y control, etc. Si el sistema de gestión de personal ha de funcionar eficazmente, debe realizar dos funciones complementarias (ver figura 5.1):

1. Determinar los requisitos de recursos humanos, basados en los requisitos de defensa y en los planeamientos de fuerza actuales y futuros. Estos incluyen requisitos a corto plazo para satisfacer las necesidades de la fuerza actual, requisitos a medio plazo (5 a 6 años) para la evolución de la fuerza, y requisitos a largo plazo (15 o más años) para la consecución de los objetivos de desarrollo a largo plazo.
2. Gestión y perfeccionamiento de las personas, como individuos y en grupo, para maximizar los recursos humanos disponibles para satisfacer los requisitos. Esto requiere esfuerzos sistemáticos para atraer, capacitar, motivar, asignar, promover y retener al personal para asegurar la disponibilidad de un grupo de personas con las aptitudes profesionales necesarias (conocimientos, habilidades y experiencia).

Para los funcionarios corruptos, la segunda función es la más interesante; las decisiones sobre la gestión de personal, con un impacto directo en la vida de las personas, ofrecen importantes oportunidades para la corrupción. La primera función es de un menor interés (ilícito), en tanto que las decisiones al respecto no se traducen fácilmente en un beneficio personal. Aún desde la perspectiva del fomento de la integridad, es esencial la existencia de un sistema de requisitos eficaces, ya que esto crea una clara medida estándar, vinculada a la política y a los planes de defensa, con la que medir la eficacia de las decisiones relativas al personal.

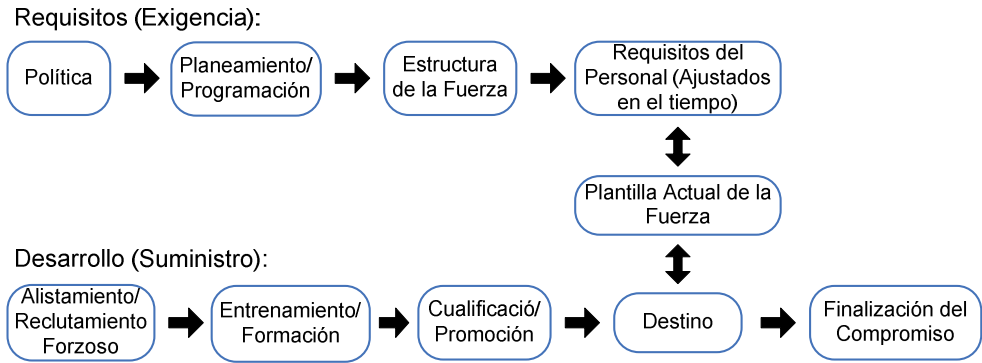


Figura 5.1: Funciones de la Gestión de Personal (Simplificado).<sup>1</sup>

## Formas de Corrupción Relacionadas con Asuntos de Personal

Los funcionarios con responsabilidades en decisiones sobre personal disponen de enormes ámbitos de corrupción, tanto en la cadena de mando de un soldado, como en la administración de personal especializado. Cualquier decisión que pueda afectar a un soldado puede ser un vehículo: nombramientos favorables, premios profesionales o económicos, o el reparto de los escasos beneficios (por ejemplo, el alojamiento). Así, son cuestiones de carácter más cotidiano, como la asignación del trabajo diario, o la concesión de tiempo libre. Además, la gran autoridad que los superiores ejercen sobre los subordinados, por ley o por costumbre, ofrece también oportunidades para la corrupción, ya sea mediante sobornos por parte de subordinados para evitar trabajos difíciles o peligrosos, o la intención de extorsión por parte de superiores o de soldados más veteranos. En general, sin embargo, la corrupción en el área de personal cae en tres procedimientos principales: robo/extorsión, soborno y redes de influencias.

### Robo/Extorsión

Funcionarios encargados de las compensaciones, como las pagas de los soldados, o prestaciones materiales, como alimentos, uniformes o vivienda, desvían parte de estos recursos para su uso personal. Esto se hace a veces descaradamente, no entregando los bienes, pero más frecuentemente utilizan técnicas engañosas como “soldados fantasma” o sobornos en efectivo. Otro tipo de corrupción se da cuando superiores, tanto oficiales como otros soldados, abusan de su autoridad para robar propiedades personales u obtener dinero o servicios personales por la fuerza, apoyándose en amenazas directas a su carrera o a su seguridad. Los sistemas al estilo soviético “nomenklatura,” con jefes con fuertes prerrogativas, y sistemas en los que las novatadas son endémicas, ofrecen oportunidades claras para tal abuso de autoridad.

<sup>1</sup> Adaptado de, “Manpower Management,” in *Defence Management: An Introduction* de Jack Tredenick (Geneva: DCAF, 2009), 127.

## Soborno

Funcionarios con la facultad de tomar decisiones positivas aceptan, o esperan, una compensación por parte de quien se beneficia de esa decisión. Esta puede ir desde pequeños regalos (p. ej., una botella de vino o vodka) a sobornos en efectivo importantes. En sistemas con un funcionamiento distinto, este es el más empleado para quebrar o romper las reglas, de modo que el individuo en cuestión obtenga un beneficio (p. ej., un destino conveniente, selección para la educación, aumento de tiempo libre) que no se concedería con una aplicación estricta de las normas. Donde la corrupción es endémica, las expectativas de soborno son sistémicas; sin ella, el sistema no produce los resultados apetecidos, independientemente de los méritos del caso. Donde el beneficio para el individuo, fruto de una decisión personal, es económico (por ejemplo, un destino con una paga adicional), el soborno esperado es frecuentemente proporcional a ese beneficio. Mientras en la superficie, tal corrupción sistémica puede parecer simplemente una operación, con precios conocidos y aplicados equitativamente, en esencia es coercitiva, basada en la negación de los derechos legales de los soldados, por parte de quienes ocupan puestos de confianza o de responsabilidad.

## Redes de Influencias

Es esta una variación del soborno, y con frecuencia coexiste con él. Además del dinero, la moneda en la corrupción consiste en información, favores e influencias. En las burocracias autoritarias y rígidas la información tiene mucho valor, y el intercambio oficial de información fuera de los canales oficiales puede proporcionar beneficios sustanciales en concepto de influencias (u oportunidades de corrupción). Además, en donde los sistemas de coordinación formal son engorrosos, el intercambio mutuo de favores se puede convertir en la norma para el logro de resultados. Esto puede convertirse en complejas redes de intercambio de influencias, y en favores, como el sistema “blat” en la época soviética, dando como resultado el desarrollo de “clanes” y de relaciones patrón-cliente informales. Los favores en el sistema de defensa pueden estar vinculados, a través del clan o de las relaciones familiares, a relaciones quid-pro-quo y de patrón-cliente en el conjunto de la sociedad.

## Riesgos y Soluciones en Áreas Concretas de la Gestión de Personal

Cada fase del ciclo de la gestión de personal (véase Figura 5.1) conlleva riesgos específicos de corrupción, los planes elaborados y las posibles soluciones. Esta sección identificará algunos riesgos y planes, y expondrá algunos ejemplos concretos de buenas prácticas para limitar el riesgo de corrupción. Sin embargo, no puede considerarse como exhaustiva; los planes de corrupción están limitados solamente por la ocasión y la imaginación.



## Reclutamiento/Servicio Militar Obligatorio

*Servicio militar obligatorio.* El intento de evitar el servicio militar obligatorio ha sido una fuente importante de corrupción desde que Napoleón introdujo en Francia el moderno sistema de conscripción. Hoy en día es un negocio importante en algunos países; en Rusia, donde el reclutamiento va parejo a unas condiciones de servicio brutales, un simple aplazamiento de la llamada a filas cuesta algo menos de 7000\$, y los sobornos relacionados con el servicio militar obligatorio a nivel nacional se estiman en 350\$ millones anuales.<sup>2</sup> La forma de evitar el reclutamiento suele ser la obtención de un documento falso que demuestre que el posible recluta está descalificado médicamente, o sujeto a un aplazamiento de la instrucción. También es posible obtener un certificado falso que indique que el posible recluta ya ha servido. La confección de estos documentos puede incluir una red de funcionarios corruptos en los centros de reclutamiento, en conjunción con los médicos e instructores. Aparte de evitar inmediatamente la llamada a filas, los funcionarios de reclutamiento pueden asignar puestos preferentes no combatientes, o menos exigentes, a cambio de sobornos. También pueden utilizar la amenaza de puestos peligrosos para extorsionar con sobornos. Las argucias para la evasión del reclutamiento suelen ser sistémicas y piramidales, con una parte de los fondos pagados a la base como "tributo" a altos funcionarios del ministerio de defensa y a personal de las fuerzas armadas, bajo cuya protección y patrocinio funciona el plan. El control de esta lucrativa operación puede ser clave, un tema tácito en los esfuerzos de reestructuración del MdD, y puede crear un lobby secreto en contra de los esfuerzos para pasar a un ejército voluntario.

## Entrenamiento/Formación

### *Inicio de la formación del Oficial*

En países donde el prestigio del servicio militar es alto, los programas para la selección de los oficiales que inician su formación pueden ser altamente competitivos; no es extraño que sean aceptados menos del 10% de los solicitantes.<sup>3</sup> La presión social sobre los consejos de admisión para que se acepte a candidatos de familias de élite puede ser considerable, además de los incentivos económicos ilegales por parte de quienes ven en el servicio militar un billete para entrar en la élite social. Los métodos comunes de influencias corruptas incluyen unas calificaciones infladas en las entrevistas personales (a menudo parte importante del proceso de solicitud) y la entrega de las preguntas antes de tiempo para los exámenes escritos u orales. A los candidatos excepcionales que no disponen de contactos, en raras ocasiones se les da la oportunidad de conseguir un patrocinador bien relacionado.

---

<sup>2</sup> Cálculo de la ONG Indem con base en Moscú, de: Alastair Gee, "In Russia, the Favorite Pastime of Draft Dodging," *US News & World Report* (29 December 2008).

<sup>3</sup> Por ejemplo, para el curso 2013 en la Academia Naval de EEUU (Annapolis), sólo fue admitido el 8,1% de los solicitantes: <http://www.usna.edu/Admissions/documents/Class%20Portrait%202013.pdf>.

### *Altos Estudios Militares (escuela de guerra y de estado mayor)*

Las pruebas para ingreso en estos cursos de formación, para mejora de la carrera, pueden ofrecer una posibilidad importante de corrupción. En algunos países, se espera que los candidatos visiten a los miembros de las juntas de revisión de manera individual

#### **Cuadro 5.1. Fomento de la Integridad en la Selección para el Inicio de la Formación del Oficial.**

En Estados Unidos, las codiciadas plazas para las academias militares han sido históricamente objeto de presión política. El tema se ha regulado mediante la creación de un proceso político de "nominación" aparte del de "admisión." Todos los representantes y senadores del Congreso de EEUU tienen el derecho de asistir a cinco aspirantes a cada academia, en cualquier momento. Por cada vacante, están autorizados hasta a diez candidaturas. Muchos representantes y senadores compiten localmente para seleccionar a sus candidatos, aunque las nominaciones también se reparten a veces como favores políticos. Además, el presidente de EEUU puede nombrar hasta cien candidatos al año entre quienes tienen al menos a uno de los padres sirviendo en activo en las fuerzas armadas, y al vicepresidente se le autorizan cinco candidatos, abiertos al concurso general. Hay nominaciones adicionales disponibles para miembros del servicio activo (alistados) y para hijos de los ganadores de la medalla de honor.

Este proceso de nombramiento crea una vía legal para la influencia política, al mismo tiempo que la encauza y la limita. Los políticos pueden presentar a un elector. Sin embargo, el impacto de esta influencia se limita al primer corte, que reduce el grupo de unos 15.000 candidatos (usando como ejemplo la Academia Naval de los EEUU.) a un promedio de aproximadamente 4.500. La academia utiliza entonces un riguroso proceso de admisión, completamente aparte del proceso de nominación, y que implica a consejos externos, para designar a los 1.250 candidatos que serán citados. Dado que los candidatos solicitan nominaciones (a personajes políticos) y citas (a la Academia Naval) paralelamente, la academia puede trabajar informalmente con autoridades que cooperen en la nominación para garantizar que también reciban una nominación los mejores candidatos para la admisión. Una segunda ventaja del proceso de nombramiento es que asegura la diversidad geográfica de los estudiantes (y por ende del cuerpo de oficiales), a través de los diversos distritos territoriales y estados, representados por los representantes y senadores que hacen las nominaciones.

En una democracia más joven, como Ucrania, el prestigio y las tradiciones históricas del servicio militar hacen también altamente competitivos los puestos en las instituciones responsables de la formación inicial del oficial. Hasta hace poco, las admisiones eran en gran parte un negocio de los consejos de admisión locales. Este se identificó como un riesgo de corrupción por la nueva jefatura del ministerio de defensa, que llegó a principios de 2005. Redujo un sistema educativo inflado, reduciendo la inscripción a la mitad, y aprobó un programa para reducir las instituciones de formación de oficiales recién ingresados de 9 a 5 (con una reducción en el total de instituciones académicas, de más de 60 a 12) en 2011. Se puso a punto una mayor supervisión central de las admisiones y las pruebas, bajo la supervisión de un viceministro de defensa. Esto redujo sustancialmente las posibilidades de corrupción.

*Fuentes: White Book, Defence Policy of Ukraine 2005, [www.mil.gov.ua](http://www.mil.gov.ua); US Naval Academy Admissions website, [www.usna.edu/Admissions/](http://www.usna.edu/Admissions/).*

para llevar obsequios y asegurar su participación, en una relación patrón-cliente. Durante el curso, los profesores pueden modificar también las calificaciones y las evaluaciones por sobornos o influencias, afectando así al destino y al desarrollo profesional tras la graduación.

### *Formación en el extranjero*

La combinación de oportunidades de formación, de carrera y financieras, inherentes a estos puestos, hacen que la designación para la formación en el extranjero presente un alto riesgo de corrupción. Esas oportunidades se ofrecen generalmente a través de programas de cooperación internacional, a menudo con una financiación externa completa. Como resultado, con frecuencia, no se aplican ni los procedimientos de selección normal (utilizados para los cursos nacionales), ni los procedimientos normales de supervisión financiera interna, dejando a los funcionarios responsables de la cooperación internacional, de la formación y de la gestión de personal operar prácticamente a su discreción, y con escasa fiscalización, en lo que se refiere a la selección de los participantes. Además de promover las candidaturas de individuos basándose en conexiones o sobornos, es normal en los departamentos responsables tratar de mantener un cierto número de puestos para repartirlos entre los candidatos. Una inspección de alto nivel, llevada a cabo a menudo como un control de la corrupción, puede también facilitar un vehículo para aquella cuando los jefes carecen de integridad. Los socios extranjeros son, con frecuencia, conscientes de este problema, pero se les pone en el dilema de tener que aceptar a los candidatos, o de forzar la políticamente, y profesionalmente, embarazosa cancelación de cursos.

### *Destinos en el extranjero*

Los codiciados destinos en el extranjero incluyen publicaciones para agregados, destinos en organizaciones internacionales (como la ONU, UE, o la OTAN), puestos de enlace en mandos internacionales y cuarteles generales multinacionales, así como la participación directa en operaciones de mantenimiento de la paz. Al igual que la formación en el extranjero, esos destinos a ofrecen a menudo una remuneración mucho mayor, y oportunidades importantes para la carrera. Muchos anuncios para el personal ofrecen también una mejor calidad de vida para la persona y su familia. Sin embargo, aunque existe un riesgo de corrupción considerable, también hay dos factores que lo limitan. En primer lugar, muchas de estos puestos son financiados a nivel nacional y, por lo tanto, la selección puede llevarse a cabo bajo un mayor escrutinio. Segundo, muchos puestos en el extranjero tienen una alta visibilidad política. En estos casos, el soborno directo para conseguir un puesto es arriesgado, y son las influencias las que se convierten en la moneda corrupta de la designación. Por otro lado, quienes buscan cargos de nivel inferiores en el extranjero son mucho más propensos a ser obligados a hacer pagos en efectivo. Y a pesar de la visibilidad política, todos, excepto los funcionarios del mayor nivel, pueden verse también obligados a “motivar” corruptamente a un número considerable de funcionarios menores o de nivel medio, cuyo apoyo es necesario para los pasos administrativos o económicos que se requieren.

El riesgo de corrupción por la participación en operaciones de mantenimiento de la paz, no obstante, puede ser considerablemente mayor. Los beneficios económicos por participar en operaciones en el extranjero pueden ser sustanciales, ya que muchos países tienen leyes que establecen salarios para las fuerzas de paz a niveles de los reembolsos de las Naciones Unidas (p. ej., el 50% de la devolución de la ONU, llegando a cerca de 700\$ /mes). A diferencia de quienes ocupan puestos de mando en el extranjero, que han de hacer frente a mayores gastos, se puede disponer de este dinero en casi su totalidad. La suma de la mordida puede ser, pues, de un 15 a un 20%, o incluso superior, de la ganancia esperada (p. ej. hasta 1000 \$ por un despliegue de 6 meses). Con decenas, o incluso cientos de personas necesarias para una sola operación, y solicitantes superando muchas veces este número, el riesgo de corrupción y de posibles ganancias puede ser muy alto, especialmente en países donde los contingentes de mantenimiento de la paz se improvisan a base de grupos dispares de soldados.

## **Pagas & Prestaciones**

### *Soldados fantasma*

Los mandos, a menudo con la aquiescencia de funcionarios administrativos, mantienen un número de soldados ficticios en sus listas, que reciben salarios, alimentos y equipo que se pueden embolsar o vender. Estos “soldados fantasma” a veces representan hasta un 20-30% de la fuerza. También hay casos de fraude electoral donde votan esos “soldados fantasma,” no es extraño, abrumadoramente por el candidato del gobierno.

### *Gratificaciones /Premios*

Se pueden emplear unos complicados sistemas de bonos o premios por parte de quienes están en situación de repartirlos, como un medio de asegurar las relaciones patrón-cliente, y potencialmente de corrupción.

### *Vivienda*

En los países poscomunistas, el derecho a la vivienda del personal de las fuerzas armadas, en activo o retirado, a menudo supera significativamente a la oferta. La distribución de la vivienda, en consecuencia, está vinculada con frecuencia al soborno o al tráfico de influencias. Una variante es la desigual distribución de los fondos para construir apartamentos de muy distintos tamaños, para presionar al personal MdDerno a aceptar las viviendas de inferior calidad, mientras los altos funcionarios consiguen pisos de lujo.

### *Servicios Médicos*

La atención médica gratuita es una prestación frecuente para los militares, los jubilados y sus dependientes. No obstante, la atención de calidad en ocasiones solo se obtiene tras sobornar a los médicos o a los administradores.

## **Gestión de Carrera**

En los sistemas donde el ascenso está condicionado a la ocupación de un puesto para el que se necesita el rango adecuado, la asignación de los destinos es la cuestión más crucial para la gestión de la carrera. A cambio de dinero o favores, los gestores de personal

### **Cuadro 5.2: Fomento de la Integridad en la Selección para la Formación o Destinos en el Extranjero.**

Al final de la década de los 90, el sistema ucraniano tenía dificultad para hacer un empleo eficaz de las muchas oportunidades de entrenamiento y de formación disponibles a través de la Asociación para la Paz (PfP) y de los programas de cooperación militar bilateral. Las decisiones se tomaban más para aprovechar la disponibilidad del curso que por cumplir un conjunto de requisitos. La selección de personal se gestionaba discretamente entre el Departamento de Personal de Ministerio de Defensa y el Departamento de Cooperación Internacional, con poco control eficaz. La corrupción y el tráfico de influencias eran abundantes en el proceso de selección.

Una serie de factores ayudaron a mejorar la situación en los años siguientes. La creación en 1999 del Estado Mayor de la Asociación para la Paz y la Dirección de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (PPOD), proporcionó un ente institucional para la fijación de requisitos para la cooperación internacional, que se centró en el fomento de la interoperabilidad y la preparación para las operaciones. Ese mismo año, la OTAN abrió una oficina de enlace, ubicada con el PPOD, que añadió información vital en tiempo real, recursos, y apoyo político a los esfuerzos del PPOD. Un paso importante en este esfuerzo fue la decisión del Estado Mayor de vincular ciertas actividades a objetivos concretos de la asociación (objetivos de la reforma o el aumento de la interoperabilidad).

En 2002, estos esfuerzos tuvieron algún éxito: la participación en numerosas actividades relacionadas con el entrenamiento y las operaciones relacionadas con PfP se hizo más consistente y mejoró la calidad del personal asistente. Pero seguía habiendo dos problemas. En primer lugar, hubo poca mejoría en la selección de oportunidades de formación a largo plazo en el extranjero, que eran en gran parte bilaterales y por lo tanto fuera del área de la OTAN y del PPOD. En segundo lugar, el sistema de uso de "oficinas militares del gobierno" locales, para encargarse de las unidades ad hoc para las operaciones de mantenimiento de la paz, permitió una corrupción considerable.

La cúpula que llegó al Ministerio de Defensa en febrero de 2005, tras la revolución naranja, tomó medidas importantes para abordar estos problemas de corrupción. El ministro ordenó el desarrollo de un plan anual de todas las actividades en el extranjero, junto con los nombres y puestos del personal designado para asistir, a e insistió en firmar personalmente las órdenes para todos los nombramientos en el extranjero. Aunque engorroso, esta visibilidad de alto nivel ayudó a poner orden en el sistema para vincular claramente la participación en actividades específicas con los requisitos reales. Para ayudar a las evaluaciones del ministro, el Alto Comité de Certificación del MDD, presidido por el Viceprimer Ministro, revisó a múltiples candidatos para actividades clave como cursos de larga duración en el exterior, misiones de observadores de las Naciones Unidas y la OTAN publicados sobre una base competitiva. El Ministro emitió también una directiva en virtud de la cual, quien hubiera estudiado con anterioridad en el extranjero, servido en estados mayores internacionales, o participado en misiones de la ONU, normalmente debería esperar 5 años antes de que ser elegibles para oportunidades similares por segunda vez.

Con respecto a las operaciones de mantenimiento de la paz, el MdD, con el apoyo de la OTAN, cambió el método para la generación de fuerzas, alejado del de la creación de unidades "ad hoc", y apuntando al despliegue de unidades permanentes. Esto eliminó la necesidad de llamar a reservistas vía las "oficinas del gobierno," con una considerable reducción de los riesgos de corrupción.

Por último, el Ministerio de Defensa de Ucrania trabajó estrechamente con el Programa de Desarrollo Profesional de la OTAN para personal civil con el fin de establecer un sistema competitivo basado en requisitos para manejar los nombramientos (ver el Capítulo 22 para más detalles sobre el PDP).

pueden avisar con antelación de las vacantes, de los candidatos preferidos para el destino, y tratar de influir en los jefes para que acepten a estos candidatos. También se puede pedir a los solicitantes que visiten a los jefes para una entrevista personal, en la que podrían esperar que se les pida un regalo o un soborno. El mismo esquema funciona para quienes buscan trabajos seguros y tranquilos o puestos con potencial para participar en actos de corrupción. En el último caso, puede hacer falta pagar sustanciales “sobornos de anticipo” a altos funcionarios que asumen la obtención de futuras ganancias ilegales.

En algunos sistemas, los candidatos para el destino o el ascenso tienen que presentarse personalmente para ser interrogados ante las juntas de revisión, lo que añade un elemento considerable de subjetividad a la decisión de la junta. Donde los miembros de la junta son permanentes, también se puede esperar de los candidatos que visiten primero a los miembros clave para ganar sus apoyos, un proceso que ofrece amplias oportunidades de corrupción. También tiene el efecto de asegurar que los candidatos están bien integrados en las relaciones patrón-cliente.

## Aplicación de un Enfoque Estratégico: Integridad, Transparencia, Fiscalización

Los humanos son criaturas complejas. La evaluación de esta complejidad es difícil por simple lógica, y nuestros juicios sobre los demás son a menudo altamente intuitivos. Esto es necesario y bueno: nuestras evaluaciones intuitivas sobre otras personas tienen en cuenta una enorme cantidad de información y son razonablemente exactas. Sin embargo, la intuición también es muy subjetiva, distinta entre la gente y propensa a la influencia de otros factores psicológicos. En la gestión de personal, como en el liderazgo, el primer reto no es eliminar la evaluación y el juicio intuitivo, sino más bien equilibrarlo con normalidad y objetividad. Cualquier esfuerzo contra la corrupción debe tener en cuenta los límites de la objetividad en cuestiones de personal si se quiere tener éxito.

### Integridad

Lo fundamental, en el proceso de toma de decisiones, es la integridad. ¿Qué información entró? ¿Cuál fue la decisión? ¿Quién lo hizo? ¿Por qué? La integridad de la toma de decisiones se maximiza, y se apoya la normalidad y la objetividad, si se establecen claramente las funciones en el sistema de personal. Las funciones claves deben incluir:

- *Determinación de las necesidades de personal, actuales y futuras:* Esta crea un criterio independiente por el que se miden otros actos. Es una función lógica del Ministerio de Defensa/Estado Mayor General.

### **Cuadro 5.3. Fomento de la Integridad en las Juntas de Selección para el Ascenso**

Para asegurar que la selección de oficiales para el ascenso sea todo lo objetiva posible, los Estados Unidos emplean un procedimiento altamente regulado de juntas de selección. Un proceso similar se usa en la proyección a hitos importantes de la carrera.

*Convocatoria & Guía.* Las juntas son convocadas según sea necesario (normalmente anuales) por el Secretario (político designado de alto nivel) responsable del servicio militar correspondiente. Cada rango y categoría competitiva (p. ej., oficiales de armas combatientes, oficiales ingenieros, oficiales médicos, etc.) tiene una junta aparte, pero a menudo se encuentran en el mismo momento y lugar. El secretario emite un Memorandum de Instrucción que establece los métodos de selección, los factores a considerar, el número máximo de oficiales que se seleccionarán, y los informes a realizar.

*Miembros de las Juntas.* Las juntas constan de al menos cinco oficiales en servicio activo, seleccionados aleatoriamente de las listas de candidatos, proporcionadas por los mandos, que cumplan los más altos estándares de profesionalidad e integridad. Deben ser de mayor rango que los oficiales bajo consideración. A menudo, los miembros del consejo ignoran la junta concreta de la que formarán parte antes de llegar a su ubicación. Ningún oficial puede formar parte de dos juntas de selección sucesivas para el mismo rango y categoría en liza. Se asignan secretarios a las juntas para que levanten actas y apoyen administrativamente. Estos son a menudo gestores de personal pero no deben ser gestores directos de ningún candidato.

Los miembros de las juntas tienen prohibido revelar su participación en una junta de selección en curso, a nadie fuera de su cadena de mando inmediata. Están prohibidas las llamadas o visitas sociales informales al área de la junta de deliberaciones. Ningún miembro de la Junta puede divulgar detalles sobre el proceso de deliberación a terceras personas, incluyendo superiores y subordinados, ni divulgar ningún resultado antes de la publicación oficial de la lista de selección. Los miembros de la junta sirven bajo el juramento de no realizar, o de aparentar un trato preferente a ninguna persona o grupo de oficiales bajo consideración. Los miembros de la junta están obligados a informar de cualquier sospecha de conducta impropia.

*Integridad del Proceso.* La información que debe proporcionarse a la junta está estrictamente regulada, y procede del registro y relaciones personales de los oficiales. Las juntas se anuncian al menos con 30 días de anticipación, junto con los nombres de todos los oficiales a ser considerados por la junta, para facilitar a los candidatos tiempo para revisar, corregir y actualizar sus registros oficiales. Los oficiales pueden escribir una carta a la junta suministrando información adicional o aclaraciones. Ningún memorando, bueno o malo, se puede ser remitido por terceros, excepto cuando sea adjunto a la información proporcionada por el oficial. Algunas informaciones, como el empleo del cónyuge, están prohibidas para ser tenidas en cuenta.

Ningún miembro de la Junta Directiva podrá introducir en deliberación ninguna información, buena o mala, distinta de las autorizadas por el Reglamento. El conocimiento o la evaluación personal de los miembros del Consejo, de las cualificaciones profesionales de un candidato sólo puede ser considerado por las juntas de selección para el ascenso a oficial general. Nadie tiene el derecho de representarse a sí mismo, ni a nadie más, en persona ante la junta o el Secretario; los esfuerzos para comunicarse con miembros de la Junta para influir en las decisiones constituyen una infracción de los reglamentos militares. El Secretario tiene derecho a comparecer ante la junta; sin embargo, todas las observaciones se registrarán, escritas y se distribuirán a todos los miembros de la Junta.

El Secretario o la persona designada celebrarán entrevistas al azar a los presidentes de junta, miembros, secretarios y personal administrativo, para garantizar que las juntas se llevan a cabo según la ley, los reglamentos y las directivas en vigor.

*Integridad de las decisiones.* Las recomendaciones se hacen por mayoría de votos de los miembros de la junta; el presidente de la junta no está autorizado a usar su autoridad para impedir un voto a favor de un candidato. Ningún funcionario, civil o militar, puede indicar que un individuo en particular sea recomendado o no recomendado por la junta. El Informe de la Junta se somete al secretario, que puede remitirlo al Presidente de EEUU para su aprobación, o devolución a la junta con una solicitud para que se revisen algunas cuestiones. Si el Secretario pide la eliminación de un nombre, y proporciona información adicional a la junta, esta información debe proporcionarse también a la persona, quien tiene la posibilidad de responder. El secretario, sin embargo, no tiene el derecho de modificar el informe de la junta; sólo el Presidente de EEUU tiene el derecho de eliminar el nombre de un oficial recomendado para el ascenso antes de la aprobación del informe. Tras la aprobación, el informe se presenta al Senado, que aprueba todos los ascensos a la categoría de comandante y superior.

*Fuente:* Departamento del Ejército, Officer Promotions, Army Regulation 600–8–29 (25 Febrero 2005), [www.army.mil/usapa/epubs/pdf/r600\\_8\\_29.pdf](http://www.army.mil/usapa/epubs/pdf/r600_8_29.pdf).

- *Planeamiento estratégico del empleo y de la evolución del personal:* Este fija las políticas y los enfoques del desarrollo de los recursos humanos necesarios para satisfacer las necesidades a corto, mediano y largo plazo. Incluye la elaboración de directivas (para su aprobación por la autoridad política) para los actos más importantes, como las juntas de selección, así como la creación del marco en el que los mandos y los administradores de personal tomen las decisiones diarias sobre el personal. Lógicamente también es una función del Ministerio de Defensa/Estado Mayor General, pero con requisitos diferentes.
- *Administración de personal:* Esta apoya las acciones de personal en tiempo real necesarios para reclutar, entrenar, formar, promocionar, calificar, destinar y licenciar a militares concretos. En muchos sistemas, hay una administración autónoma y centralizada que trabaja directamente para la jefatura superior del MdD y de las fuerzas armadas (de acuerdo con la directiva que establezca el planeamiento estratégico). En otros sistemas, ésta función se delega en los servicios. En la administración de personal puede haber también una sana separación de funciones entre los responsables de la gestión de carrera (que representan a las personas) y los responsables de los requisitos (que representan a los jefes).
- *Juntas de personal:* Estas presentan para su consideración, con la máxima objetividad y normalización, un grupo consolidado de candidatos para actos como el ascenso e hitos principales de la carrera. El disponer de juntas temporales que se reúnen una sola vez para actuar como un jurado imparcial, basado en rigurosas normas y directivas, ayuda también a garantizar la imparcialidad y a reducir el riesgo de corrupción. Ver El Cuadro 5.3 para un ejemplo detallado.



- *Estadísticas/Evaluación*: Estas garantizan el acopio, análisis y distribución de información precisa sobre los actos del personal, y sus efectos, a todas las instituciones pertinentes. Idealmente, esto debe hacerse con un alto grado de autonomía, que garantice que la información sobre la eficacia de la gestión de personal se proporciona a los altos mandos.
- *Mandos*: Son los principales clientes cotidianos del sistema de personal, que necesita tener flexibilidad en sus mandos para que empleen libremente los recursos humanos, y desempeñen la muy intuitiva habilidad del liderazgo para alcanzar los objetivos. Los jefes, u otros superiores, son también la principal fuente de información sobre el rendimiento del personal, jugando con frecuencia un importante papel en el impulso de las carreras de sus subordinados, y en el acceso a nuevos destinos. Sin embargo su autoridad no debe ser arbitraria o absoluta, para que no violen, en su propio interés a corto plazo, los derechos de los subordinados, o debiliten el interés a largo plazo de las fuerzas armadas por el desarrollo de sus recursos humanos.

Cada uno de los elementos anteriores trabaja para aportar una perspectiva particular al proceso de gestión de personal. Al hacerlo, su interacción aumenta la integridad del sistema en su conjunto, y la normalización y la objetividad. Para que funcione, no obstante, es importante la transparencia interna, por medio de la cual se distribuye eficazmente a todos los elementos del sistema una información rigurosa. Por supuesto, la interacción fluida entre los distintos elementos también es importante para asegurar que el sistema funciona eficazmente.

### Transparencia

Garantizar la transparencia en el área de temas de personal es complicado por varios factores. Muchos actos importantes relativos al personal son de carácter rutinario, casi de naturaleza cotidiana, y su aplicación se difunde a todo el sistema. Recoger información precisa sobre estos actos es un reto, ya que la información administrativa se hace normalmente vía cadena de mando, haciendo improbable que la información negativa llegue a una autoridad superior. Los sistemas de notificación en tiempo real, automatizados, y delegados a funcionarios administrativos en los mandos, pueden ayudar a asegurar que el sistema central de gestión de personal cuente con una información completa, y actualizada, sobre los actos de personal llevados a cabo por los jefes.

Otro problema es la brecha cultural entre las unidades y los estados mayores. Las desviaciones locales de leyes y normas escritas, son a menudo aprobadas socialmente (y los infractores protegidos) debido a normas no escritas y a tradiciones. Estas normas no escritas son frecuentemente reforzadas por la creencia de que son una parte esencial de una cultura militar que es vital para el éxito en combate, un fuerte imperativo para quienes creen que probablemente hayan de enfrentarse a la prueba de la batalla. La aplicación de estas normas culturales son unos fuertes elementos disuasorios para los informantes. Esto sólo se puede mitigar mediante la creación de confianza entre el sistema central de personal y los mandos; es decir, la parte “operativa” de las fuerzas armadas debe creer

que el sistema de gestión de personal apoya la meta de la victoria en la batalla, más que la perfección administrativa. La distribución regular de información relevante vía mensaje, conferencias de los mandos, y rotación de personal operativo en el sistema de gestión de personal, puede ayudar a convencer a los mandos de que sean actores constructivos en el más amplio sistema de personal, en lugar de sólo centrarse en la protección de sus propias prerrogativas.

Merece la pena mencionar dos aspectos adicionales de la transparencia. El primero es la necesidad de asegurar la claridad y la comprensión amplia de los requisitos del personal para garantizar que todos los elementos del sistema de personal comparten una visión común. El segundo es la necesidad de transparencia para los militares. Los militares deben tener total acceso a su expediente y estar en condiciones de disputar y cambiar partes que sean erróneas o que sientan que no representan con exactitud sus servicios. Asimismo, los subordinados deben ser completamente informados de las evaluaciones de los jefes, y se les debe permitir hacer una declaración escrita o apelar la evaluación. Por último, se deben publicar los resultados de las decisiones administrativas que afecten a grandes grupos de militares; por ejemplo, los resultados de las juntas para ascensos, o la lista de oficiales que esperan vivienda (y su puesto en espera). La implementación de estas listas también debe estar a disposición del público.

### Fiscalización

Tres niveles de responsabilidad son de interés específico para las cuestiones de personal. Primero está la fiscalización, por parte de los mandos y los supervisores, de la administración central de personal sobre la ejecución de su papel en el sistema de personal. En segundo lugar la fiscalización, por parte del gerente central de personal, de los ejecutivos civiles nombrados políticamente responsables del organismo de defensa. En tercer lugar está la responsabilidad de los ejecutivos ante el parlamento y el público.

La particular naturaleza de los problemas relativos al personal requiere un tratamiento de los matices, y buen juicio en el tratamiento de situaciones concretas. La práctica indica que los supervisores que están en contacto regular con la persona se encuentran en la mejor posición para hacer juicios subjetivos. Así, aunque se pueda someter esas decisiones a la revisión de una autoridad superior, esto no necesariamente aumenta la objetividad. Si no existen mecanismos para aportar nueva información al proceso de revisión, esa revisión puede actuar más bien como una posibilidad más de que se tomen decisiones subjetivas, y bajo condiciones en las que quien lleva a cabo la revisión está aislado de los resultados prácticos del problema. Es importante, por tanto, que las administraciones centrales de personal reduzcan al mínimo el número de decisiones de los jefes que estén sujetas a una revisión automática; es más, deben requerir informes automáticos y seguir la tendencia general para garantizar una aplicación coherente de las normas y del buen juicio.

Por ejemplo, los mandos son quienes tienen la autoridad legal de la decisión final sobre las solicitudes de tiempo libre (vacaciones); la revisión por parte un nivel superior sólo debería ser automática en casos donde la negación de un permiso diera lugar a resultados negativos (p. ej., seis meses sin permiso, pérdida del permiso de salida anual, etc.).

Sin embargo, rastreando todos los datos, la administración central puede garantizar que el criterio del mando se aplica equitativamente buscando anomalías estadísticas, como puede ser una excesiva pérdida de permisos por personas o jefes concretos.

Asimismo, se recomienda que los ejecutivos de alto nivel supervisen a un nivel global, más que los casos de gestión de personas concretas. Un primer objetivo debe ser dirigir y garantizar la integridad de los sistemas de gestión de planeamiento y de personal. Los medios principales incluyen la validación de requisitos, la emisión de directivas de planeamiento, y emitir instrucciones para las juntas de selección. También es importante revisar cuidadosamente los resultados de los programas de un personal concreto, para comprobar si están teniendo el efecto deseado. Por supuesto, los ejecutivos de alto nivel deben revisar las decisiones sobre un personal concreto con una alta visibilidad (y potencialmente, alto riesgo de corrupción), así como llevar a cabo comprobaciones para verificar la integridad del sistema.

Un momento clave para influir en las decisiones individuales es la selección del cuadro civil y militar de alto nivel. Una buena práctica será la aplicación de un criterio político a la creación (o confirmación) de una selección concreta extraída de un grupo de candidatos que ya hayan sido nombrados por profesionales militares o por juntas de servicio civil, para ser calificados.

Los cargos de libre designación deben responder ante el gobierno y la asamblea legislativa. Sus facultades legales deben incluir la aprobación de los informes de las juntas de promoción o de selección, así como la aprobación individual para el cuadro superior de mando. La asamblea legislativa también debe garantizar un marco legal claro con respecto a los derechos humanos, y a las condiciones de los puestos de trabajo en las fuerzas armadas. Un defensor del pueblo debe encargarse de garantizar que se respeten los derechos.

## **Consideraciones Finales**

La corrupción en el área de personal puede socavar considerablemente los resultados de la defensa, y de la seguridad nacional, en favor de beneficios personales. Dados los enormes recursos y el tiempo invertido en personal, décadas en el caso de los altos mandos y de los expertos técnicos, el daño puede ser grave y duradero. Tal corrupción puede llegar a arraigarse, hacerse sistémica y perpetuarse como quienes habiendo sido pagados o habiendo manejado los hilos para subir insisten en que las generaciones futuras sigan el mismo camino. El resultado puede ser la creación de un “sistema en la sombra” basado en los contactos personales, la lealtad y la corrupción, vinculada a menudo, a través de oficiales retirados y sus familias, a los sistemas de clan más amplios dentro del estado. Esto subvierte la cadena normal de mando, y socava los valores militares como los riesgos compartidos, el ascenso por méritos y la voluntad de sacrificar el beneficio personal en aras de objetivos superiores.

Es necesario dedicar esfuerzos a la lucha contra la corrupción en los sistemas de personal, y evitar, o invertir, el daño a la capacidad de defensa y al espíritu militar. Los esfuerzos realizados requieren la atención de los altos dirigentes, así como un personal de-

dicado. Este personal puede ser poco numeroso si es profesional, se le otorgan facultades, y con acceso directo al jefe superior responsable.

Por supuesto, una tarea clave de este personal será la de identificar y contrarrestar los riesgos específicos de corrupción, y las argucias en el sistema de gestión de personal. Pero ello no debe distraerle del objetivo principal: fomentar la integridad, la transparencia y la fiscalización de los procesos de toma de decisiones claves. Esto se facilitará mediante la implementación de un sistema que armonice la política central, la toma de decisiones y la supervisión, con el criterio y la iniciativa de los mandos. Los criterios para el ingreso y la toma de decisiones deben ser transparentes. La información debe estar a disposición de todas las partes interesadas (dentro de los límites de la privacidad) y deben existir medidas para asegurar su exactitud. Debe haber claridad sobre quién es responsable de las decisiones y ante quién es responsable. Tal vez lo más importante, centrándonos en un conjunto de requisitos que reflejen una visión y unos valores militares comunes, la corrupción puede hacerse repugnante mostrando lo que es, un componente clave de un posible fracaso militar.