

92/2015

28 de agosto de 2015

Javier M^a Ruiz Arévalo*

LA CORRUPCIÓN COMO AMENAZA
PARA LA ESTABILIZACIÓN POST-
CONFLICTO. LECCIONES APRENDIDAS
EN AFGANISTÁN

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

LA CORRUPCIÓN COMO AMENAZA PARA LA ESTABILIZACIÓN POST- CONFLICTO. LECCIONES APRENDIDAS EN AFGANISTÁN

Resumen:

La estabilización post-conflicto implica actuar simultáneamente en las áreas de gobierno, desarrollo y seguridad, así como crear un consenso político básico. Todos estos esfuerzos pueden verse socavados por la generalización de prácticas corruptas, que afectan directamente al desarrollo económico y a la legitimidad del gobierno; e indirectamente a la seguridad y al consenso político. De esta forma, al deslegitimar al gobierno y fortalecer a los grupos disidentes, la corrupción se convierte en un factor de destabilización que debe tenerse en cuenta en el planeamiento y ejecución de las operaciones de estabilización. En este campo, Afganistán ofrece lecciones aprendidas muy útiles para futuras operaciones.

Abstract:

Post-conflict stabilization means acting simultaneously in the areas of governance, development and security, and in creating political consensus. All these efforts can be undermined by widespread corrupt practices, which directly affect economic development and government's legitimacy; and indirectly affect security and political consensus. Thus, by delegitimizing the government and strengthening dissident groups, corruption becomes a destabilizing factor to be taken into account in stability operations planning and execution. In this domain Afghanistan offers lessons to be taken into account in future operations.

Palabras clave:

Afganistán. Corrupción. Operaciones de estabilización. Post-conflicto. Lecciones aprendidas.

Keywords: Afghanistan. Corruption. Stability Operations. Post-conflict. Lessons Learned.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Corruption is the existential, strategic threat to Afghanistan
GENERAL JOHN R. ALLEN, Comandante de ISAF. 2013.

INTRODUCCIÓN

Cuando un estado entra en la senda de la inestabilidad, paso previo habitual a la situación de estado fallido, esta evolución no se origina normalmente por una sola causa, sino por un conjunto de circunstancias que, conjugadas, logran desestabilizarlo: grupos armados que amenazan la seguridad interna; ausencia de gobierno legítimo y efectivo; pobreza; falta de un consenso básico que mantenga la cohesión social. Todos ellos son factores que pueden desestabilizar un estado y que están interrelacionados: la falta de un gobierno efectivo produce inseguridad; la inseguridad impide el desarrollo económico; la falta de desarrollo económico genera inseguridad... Esta interrelación supone que, para estabilizar un estado, se debe actuar simultáneamente sobre todos ellos; no basta con una intervención militar que imponga una paz forzosa, es necesaria una intervención más amplia que actúe en las áreas de seguridad, gobierno y desarrollo económico, para poner fin a las causas del conflicto; y es preciso, sobre todo, un gobierno que sea reconocido como legítimo y capaz por sus conciudadanos y que logre articular un consenso básico sobre las reformas a realizar.¹

En el caso de Afganistán concurren todos los factores que conducen a la inestabilidad: inseguridad, pobreza, debilidad del gobierno y ausencia de un consenso político básico. La intervención internacional lleva años apoyando al gobierno afgano en todos estos campos, pero el éxito logrado no ha estado a la altura de las expectativas; a pesar del enorme esfuerzo militar, económico y diplomático, no se ha conseguido encauzar una situación, que sigue siendo impredecible ¿Por qué? Hay una multitud de causas para explicar por qué no se han conseguido los objetivos perseguidos en cada uno de los campos citados; pero hay un motivo que actúa en todas las áreas y que posiblemente es el que ha contribuido en mayor medida a este fracaso relativo: la corrupción.

¹ RUIZ-ARÉVALO, Javier. *Militares y OeNeGés; Reflexiones sobre una relación a veces tormentosa*. Universidad de Granada. 2011. Pag. 149 y ss

Es cierto que la corrupción no es problema exclusivo de Afganistán; según Transparencia Internacional, de 177 estados nacionales, 122 presentan problemas serios de corrupción; pero también es verdad que Afganistán aparece como uno de los tres estados más corruptos del mundo.²

En Afganistán la corrupción es un problema omnipresente en la sociedad y la administración; y en los últimos años ha afectado de manera significativa a sus posibilidades de desarrollo económico y a la fortaleza y eficacia de su administración; pero ha afectado, sobre todo, a la legitimidad del gobierno y a la credibilidad del proceso político iniciado en 2001. Esta deslegitimación se ha convertido en el arma principal de la insurgencia, que ha hecho de la incompetencia y corrupción del gobierno afgano su arma principal en la guerra de la información. Es por ello que podemos concluir que la corrupción es un factor determinante en el hecho de que, hacia 2004, la percepción sobre la evolución del proceso de estabilización cambiara de “progresada adecuadamente, con ciertas amenazas serias” a “casi fallido pero todavía recuperable”, principalmente por la falta de confianza de los afganos en su gobierno, convenientemente explotada por la insurgencia.³

La comunidad internacional se ha ido convenciendo de que la corrupción no es un problema marginal, una característica pintoresca de la sociedad afgana, imposible de erradicar, pero sin consecuencias graves para su futuro. Muy al contrario, la corrupción es un problema muy grave, que amenaza con abocar al fracaso los intentos por hacer de Afganistán un estado estable.

Afganistán nos ha enseñado que no se puede minusvalorar el efecto que la corrupción puede causar en los procesos de estabilización post-conflicto; el efecto combinado de deslegitimación de los gobiernos y fortalecimiento paralelo de los grupos que buscan subvertir el orden establecido pueden hacer inútil cualquier esfuerzo de estabilización.

² Transparency International, “Corruption Perceptions Index 2013”.

³ KUOVO, Sari. *State-Building and Rule of Law: Lessons from Afghanistan?* NATO Defense College. Roma. 2009. Pag. 7.

EL COMPONENTE CULTURAL DE LA CORRUPCIÓN EN AFGANISTÁN

El concepto de corrupción tiene contenidos diferentes en cada grupo cultural, de forma que conductas aceptadas en unas sociedades, son consideradas corruptas en otras. El pago de propinas, por ejemplo, es mal visto, aceptable, o incluso obligatorio según los casos. Si la propina no es una gratificación por los servicios recibidos, sino un pago anticipado a quien debe prestar un determinado servicio de forma gratuita, la situación es diferente; pero una vez más, la gravedad del hecho variará enormemente según el entorno cultural. Del mismo modo, hay ciertos hábitos que, siendo considerados como corruptos en las sociedades occidentales, no reciben el mismo reproche social en el caso de Afganistán. En una sociedad en la que la desigualdad es aceptada como algo natural, donde el poder tiende a ejercerse sin límites y donde los intereses del grupo prevalecen sobre los del individuo,⁴ es razonable esperar que el clientelismo y el abuso de autoridad sean considerados como algo inevitable, dando pie a ciertas prácticas corruptas aceptadas socialmente y, por tanto, difíciles de erradicar. Según la Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen (UNDOC), aproximadamente dos tercios de los afganos considera aceptable que un funcionario público “redondee” su sueldo recurriendo a sobornos o que los lazos familiares ayuden a encontrar un puesto de trabajo en la administración.⁵ El hecho de que los afganos se sientan más ligados al clan o a la tribu que al estado, ayuda a mantener estas actitudes.

Para los afganos es habitual pagar el denominado *baksheesh*, que viene a consistir en una tasa ilegal que se paga a un funcionario público para que realice un acto que está obligado a ejecutar sin mediar compensación económica alguna. No se trata de una muestra de gratitud por el trabajo bien hecho, sino un requisito previo para la realización del servicio. Según Naciones Unidas, los afganos gastan 3.900 millones de dólares al año en sobornos y similares, lo que supone el 28% de la economía afgana; en 2.012, aproximadamente la mitad de los afganos pagó al menos un soborno en un servicio público. Entre los ejemplos más sangrantes se cuenta el caso de soldados afganos heridos dejados morir de hambre porque

⁴ Para un análisis detallado de los rasgos culturales que conforman la sociedad afgana: RUIZ-ARÉVALO, Javier. *Afganistán. Claves para entender el presente. Pistas para intuir el futuro*. Universidad de Granada. 2014. Pag. 113 y ss.

⁵ *Corruption in Afghanistan. Recent Patterns and Trends*. UNDOC. Diciembre 2.012

el personal del hospital militar se negaba a darles alimentos o a tratarles sin recibir la “propina” correspondiente.⁶

No parece que sea posible evitar que, a todos los niveles, se utilice el poder para el enriquecimiento personal y el favorecimiento de familiares y afines, sobre todo si tenemos en cuenta que es una práctica aceptada por una gran mayoría de los afganos. Pero debe encontrarse un límite entre lo aceptable y lo inaceptable. Transparencia Internacional describe la corrupción como el “abuso del poder encomendado para beneficio privado”. Una primera distinción debería llevarnos a distinguir entre dos tipos de conductas corruptas. La que podríamos denominar “conforme a las normas”, implica el pago de un soborno a cambio de un trato legal pero preferencial. Por ejemplo, un soborno pagado para que una licencia de apertura de un negocio se tramite con mayor rapidez. En la “contraria a las normas”, el soborno se paga para que alguien haga algo que no debe hacer, como pasar por alto infracciones reglamentarias o dejar en libertad a un preso.

Las conductas del primer tipo podrían considerarse como manifestaciones inevitables de la cultura afgana y podrían ser aceptadas mientras no se produzcan cambios culturales que las hagan inaceptables ante los propios afganos; las segundas no deberían aceptarse de ningún modo. En cualquier caso, lo que resulta evidente es que en los últimos años se han rebasado límites que no resultan asumibles ni siquiera aplicando criterios atenuantes de este tipo. Sobre todo, si tenemos en cuenta que la corrupción, completamente desbocada, se ha convertido en un desafío clave para la gobernanza y el imperio de la ley, un obstáculo para conseguir un crecimiento económico sostenible basado en el desarrollo del sector privado y un problema para el día a día de los afganos, que se ven en la necesidad de emplear sus escasos recursos económicos en obtener servicios teóricamente gratuitos.⁷

⁶ HOLDREN, Richard J. NOWAK Stephen F. y KLINKENBERGER, Fred J. Jr. “Dealing with Corruption. Hard Lessons Learned in Afghanistan”. JFQ 75, 4th Quarter 2014. Pag. 144.

⁷ RUIZ-ARÉVALO. Op. cit. 2014. Pag. 232.

LA CORRUPCIÓN EN EL AFGANISTÁN POST-TALIBÁN

La intervención internacional en Afganistán se ha cobrado un coste enorme, tanto en vidas humanas, como en recursos económicos. Sólo EEUU había gastado a finales de 2013 645.000 millones de dólares. Inevitablemente, algunos han visto esta enorme inversión como una oportunidad para enriquecerse apropiándose de dinero y recursos destinados a la reconstrucción del país. El nivel que ha alcanzado el problema de la corrupción es tan elevado, que hay un consenso generalizado en que amenaza el futuro de Afganistán.⁸ Un estudio reciente de ISAF sobre esta materia establece que "La corrupción aleja a los elementos clave de la población, desacredita a las fuerzas gubernamentales, socava el apoyo internacional, subvierte las funciones del Estado y el Estado de Derecho, detrae ingresos al estado y crea barreras para el crecimiento económico."⁹ En otras palabras, la corrupción socava la esencia misma de los atributos necesarios para establecer y mantener un gobierno legítimo.

La magnitud del problema, que no ha podido ser controlado tras casi quince años de implicación internacional en la estabilización de Afganistán, requiere una explicación ¿Cómo se ha llegado a esta situación? ¿Por qué no se ha podido, o no se ha querido, atajarla a tiempo?

No es posible comprender el nivel de corrupción que actualmente sufre Afganistán, sin analizar las condiciones en las que se produjo la intervención internacional que siguió a los atentados del 11-S y su evolución hasta el día de hoy. Los terrible tentados del 11-S desencadenaron una intervención de EEUU dirigida a desbancar al gobierno talibán y acabar con los grupos terroristas que habían establecido sus santuarios allí, evitando a toda costa empeñarse en una operación militar de envergadura. Para ello, agentes de las Fuerzas Especiales y de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) se aliaron con los "señores de la guerra" de la Alianza del Norte, el único grupo que aún se enfrentaba militarmente a los talibán. Con apoyo económico y militar de EEUU, la Alianza logró una rápida victoria militar con un coste humano y económico mínimo. Una vez conseguida esta victoria inicial, el

⁸ HOLDREN, et. al. Op. cit. Pag. 143 y 144.

⁹ Joint and Coalition Operational Analysis (JCOA), Operationalizing Counter/Anti- Corruption Study (CAC). Suffolk, VA. Febrero, 2014. Pag.1.

esfuerzo se centró en acabar con los terroristas de *Al-Qaida* que habían buscado refugio en las zonas más inaccesibles del país, para erradicar el mal de raíz; en esta lucha, los señores de la guerra patrocinados por la Alianza del Norte continuaron siendo los aliados preferidos por EEUU. La corrupción, como tantos otros problemas que irían aflorando poco a poco, no merecía en aquellos momentos demasiada atención.

El Afianzamiento de los Señores de la Guerra

El apoyo de Estados Unidos permitió a estos señores de la guerra operar sin restricciones, aprovechando el vacío de poder dejado por los talibán. Sin trabas legales de ningún tipo, aprovecharon la oportunidad para afianzar su poder territorial, establecer redes delictivas y apropiarse de bienes recibidos legítimamente de los EEUU y sus aliados.

En 2004, tras la aprobación de la nueva constitución, Hamid Karzai fue nombrado presidente interino del país. La designación de los titulares de los 25 ministerios que formaban su gobierno le ofrecieron una oportunidad perfecta para alimentar sus redes clientelares y afianzar alianzas; gracias a ello, notorios señores de la guerra obtuvieron carteras ministeriales clave. La potestad de nombrar a los gobernadores y los alcaldes de las principales ciudades le permitió consolidar aún más su base de poder, aunque éste dependió, desde el inicio, del apoyo de los principales señores de la guerra que, a través de su control de amplias zonas del país, tenían capacidad para desestabilizar el gobierno.

Los señores de la guerra, una vez ocupados sus puestos, utilizaron su poder para desviar recursos hacia las zonas bajo su control, para afianzar así su dominio. Esta convergencia de poder y dinero en su manos, ayudó a crear auténticas redes criminales que ofrecían un cauce a través del cual fundir beneficios legales e ilegales y les permitió realizar actividades ilegales al amparo de su poder político.

Sea por intereses oscuros, sea por su capacidad para desestabilizar amplias zonas del país, el presidente Karzai nombró un buen número de ministros y gobernadores sobre los que había sospechas fundadas de participación en crímenes de guerra y actividades delictivas de todo tipo. En muchos casos, se les suponía a la cabeza de auténticas tramas de corrupción u organizaciones delictivas dedicadas al narcotráfico.

Efectos Perniciosos de la “Lluvia de Dólares”

A medida que la presencia militar internacional se internacionalizó y creció, se enfrentó a un reto logístico de primer orden: "Afganistán. . . es un país sin salida al mar cuyos vecinos oscilan entre aliados dudosos, como Pakistán y Uzbekistán y adversarios como Irán. Además, tras treinta años de guerra las pocas infraestructuras con las que contaba el país tenía estaban completamente destruidas."¹⁰ Para garantizar el flujo de recursos necesario para sostener a sus fuerzas, las fuerzas internacionales hubieron de recurrir a empresas afganas tanto para la ejecución de los transportes dentro de su territorio, como para que proporcionaran seguridad a sus convoyes logísticos. El resultado fue que la "responsabilidad de la cadena de suministro fue casi enteramente subcontratada a empresas de transporte y de seguridad afganas."¹¹

Estos contratos de transporte y seguridad representaban una inversión muy significativa; en 2010, sólo el Departamento de Defensa de EEUU invirtió 2.160 millones de dólares en transporte por carretera. El contrato fue adjudicado a ocho empresas, ninguna de las cuales era conocida por su experiencia en la logística. De hecho, "varios de los contratistas principales no poseen camiones y subcontratan todas sus necesidades de transporte por carretera. En otras palabras,... [sirven] como intermediarios frente a las empresas de transporte afganas."¹². Por si hubiera dudas sobre el trasfondo de estos contratos," uno de las principales empresas contratistas. . . fue fundada por el hijo del ministro de Defensa afgano, que no tenía experiencia directa en la gestión del transporte hasta ese momento.
“¹³

Las empresas de transporte necesitaban proporcionarse su propia seguridad, ya que la política de las fuerzas de la coalición excluía emplear sus medios para este cometido. Esta seguridad era proporcionada por milicias privadas, controlados en muchos casos por los señores de la guerra. Según el informe JCOA, las "empresas de seguridad privada están

¹⁰ FREEDBERG, Sydney J. Jr. "Supplying the Surge in Afghanistan," National Journal, February 20, 2010.

¹¹ CAC. Pag. 10.

¹² TIERNEY, John F. "Warlord, Inc.: Extortion and Corruption Along the U.S. Supply Chain in Afghanistan". Report of the Committee on Oversight and Government Reform. U.S. House of Representatives, Junio 2010. Pag. 13,

¹³ TIERNEY. Op. Cit. Pag. 12.

controladas por señores de la guerra,... que compiten con el [gobierno afgano] por el poder. . . . Los contratistas no tienen más remedio que utilizar sus servicios, lo que ha convertido su seguridad en un gran negocio”¹⁴. Pero el problema no acaba ahí, hay evidencias más que sobradas para afirmar que empresas de transporte y seguridad pagan enormes sumas a los talibán, para evitar ser atacados, de forma que el destino final de grandes sumas procedentes de los presupuestos de los países de la coalición, acaban financiando a la insurgencia. Este dinero es, según reconoció el propio Comité de Relaciones Exteriores del Senado”, una de las principales fuentes de financiación de los talibán.”¹⁵

Se trata sólo de un ejemplo de cómo la llegada masiva de recursos económicos alteró la economía afgana y alimentó la corrupción. El esfuerzo internacional para estabilizar Afganistán, se tradujo en la llegada de grandes cantidades de dinero dedicadas a proyectos de seguridad y desarrollo. Aunque la “parte del león” fuera la dedicada a la seguridad, particularmente a la formación de las fuerzas armadas y de seguridad afganas, se acometieron también costosos proyectos en las áreas de infraestructuras, administración pública, justicia, agricultura, etc. El problema es que, en un entorno inseguro como el afgano, resultaba difícil para las organizaciones o estados donantes fiscalizar el uso que de sus fondos hacían autoridades y empresas locales. Esta dificultad en la evaluación de resultados sobre el terreno, ha hecho que la única medida para valorar la efectividad de la ayuda prestada haya sido, en muchos casos, el número de proyectos financiados y la cuantía total de los mismos. Durante mucho tiempo, ante la falta de objetivos cuantificables y verificables, la financiación de un gran número de proyectos se ha considerado como medida del éxito de las políticas de apoyo a la reconstrucción y estabilización del país. Aunque no hubiera constancia de que los fondos se hubieran invertido en los proyectos a los que estaban destinados o que estos se hubieran ejecutado correctamente. De hecho, se consideraba que el mero hecho de distribuir grandes cantidades de dinero entre los afganos, aunque no se pudiera verificar que se emplearan adecuadamente, era en sí mismo positivo, por contribuir a “ganar corazones y mentes” a favor de las fuerzas de la coalición.¹⁶

¹⁴ CAC. Pag. 11.

¹⁵ CAC. Pag. 13.

¹⁶ En parte con este objetivo, un porcentaje muy significativo de los fondos destinados a la ayuda al desarrollo

La gran cantidad de dinero que llegó a Afganistán, fuera en forma de ayuda directa o de contratación de bienes y servicios, abrumó la economía del país; había más dinero en efectivo circulando del que Afganistán podría absorber. El propio gobierno afgano ha sido incapaz de gestionar las sumas de dinero puestas a su disposición. Según el informe JCOA, "Una economía sólo puede absorber una cierta cantidad de dinero hasta que se satura. El dinero que sobrepasa esa cantidad va a otro lugar, alimentando normalmente la fuga de capitales, por lo general ilícita. En Afganistán, se alcanzó la capacidad de absorción en el primer año de operaciones", provocando un tremendo desarrollo de la corrupción.¹⁷

Consecuencias de la Corrupción

La corrupción no es un mero problema moral, sino que tiene costes políticos y económicos. Políticamente, la corrupción hace que las instituciones pierdan su credibilidad y legitimidad, generando un descontento que plantea un gran desafío para sistemas políticos poco afianzados, como el de Afganistán. Económicamente, la corrupción contribuye al mal uso de la riqueza nacional en beneficio de un pequeño segmento de la población. Socialmente, provoca un empobrecimiento de la población, obligada a utilizar parte de sus recursos económicos en bienes teóricamente gratuitos o a pagarlos a un precio mayor al teórico; además, aleja a los ciudadanos honestos del servicio público y desincentiva el esfuerzo en la propia formación¹⁸. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la corrupción aumenta el precio de los servicios públicos y disminuye su calidad, socavando así la prestación de servicios sociales y aumentando la pobreza. La evasión fiscal, otra forma de corrupción, implica pérdidas de ingresos para el estado: se estima que cada año la administración afgana deja de recaudar entre 1.000 y 2.000 millones de dólares a causa de la corrupción.¹⁹

se canalizaban a través de las fuerzas militares, que financiaban proyectos de desarrollo dirigidos principalmente a "ganar corazones y mentes". Hubo que esperar a la llegada del general McChrystal al mando de la Fuerza de Asistencia a la Seguridad (ISAF), para que se abandonara esta política.

¹⁷ CAC. Pag. 12.

¹⁸ Según UNDOC, menos de un 20% de los puestos adjudicados en la administración afgana en 2012 lo fueron sin intervención de sobornos o influencias. Con estos datos, resulta evidente que una buena formación no es el mejor camino para acceder a un empleo público.

¹⁹ RUIZ-ARÉVALO. 2014. Pag. 228-229.

A pesar de sus evidentes efectos nocivos, inicialmente no se consideró que la corrupción fuera una amenaza seria para el proceso de estabilización. Se era consciente de su existencia; pero se consideraba algo inevitable, una característica esencial de la sociedad afgana con la que había que acostumbrarse a convivir.

Los intentos, no demasiado entusiastas, por exigir responsabilidades a los responsables de hechos delictivos cometidos durante la guerra civil y por desarmar a las milicias privadas fueron sistemáticamente boicoteados por los afectados, estratégicamente situados en la estructura de poder. La lucha contra la corrupción ha seguido una suerte similar, debido en parte a la implicación de esos mismos personajes. La combinación de un gobierno débil (si no corrupto) y unos clanes muy poderosos, con capacidad de controlar los resortes del poder e implicados en la corrupción y el narcotráfico, ha hecho que la corrupción se haya extendido de forma intensiva en todas las instancias de la administración afgana y que la economía de la droga haya alcanzado un volumen insospechado, confirmando la idea de que corrupción y crimen organizado son las secuelas inmediatas del conflicto armado, a menos que se acometa inmediatamente una reforma efectiva del estado de derecho.²⁰

LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Esta tolerancia inicial hacia la corrupción fue disminuyendo a medida que se empezó a constatar que era una de las principales causas de la desafección de los afganos hacia su gobierno; y que esta desafección era a su vez una de las bazas más importantes de la insurgencia, que se mostraba con éxito como la alternativa “limpia” a una administración corrupta. Esta línea argumental fue dejando claro, poco a poco, que la corrupción no era solo un problema moral y económico, sino que afectaba seriamente a la seguridad y al proceso de estabilización en su conjunto.

El problema es que la corrupción estaba tan sumamente arraigada en la administración y la sociedad afganas, que no iba a ser fácil erradicarla. Imponer sanciones a los señores de la guerra implicados en el negocio del transporte y de la seguridad hubiera puesto en peligro la

²⁰ ASHDOWN, Paddy. “International Humanitarian Law, Justice and Reconciliation in a Changing World”. *The English Hauser Lecture on Humanitarian Law*. Nueva York. 2004.

logística de las fuerzas internacionales desplegadas en el país, por lo que la seguridad de los suministros obligó a pasar por alto sus actividades criminales.²¹ La ayuda financiera internacional se depositaba directamente en manos del gobierno afgano, de la misma forma que equipos y recursos materiales de todo tipo se entregaban a los diferentes ministerios, transfiriéndose así todos los derechos legales a un estado soberano, que resultaba absolutamente libre a la hora de disponer de ellos. En los casos en los que se apreciaba mal uso de los recursos transferidos, la respuesta habitual consistía en negar la evidencia; si se presionaba a los funcionarios afganos para que se realizara una investigación a fondo, se respondía que se estaba interfiriendo en la soberanía afgana.²²

La impunidad era la tónica, como demuestra el escándalo del Banco de Kabul, el caso de corrupción más grave hasta la fecha en Afganistán. Antes del escándalo, el Banco gestionaba las cuentas de varios ministerios y pagaba los salarios de los empleados gubernamentales. La dirección del banco tenía vínculos con personajes poderosos como el vicepresidente Fahim y el hermano del presidente, Mahmoud Karzai, quien supuestamente recibió un préstamo importante del propio banco para comprar su participación en el mismo. En septiembre de 2.010 se registraron pérdidas millonarias, principalmente por inversiones realizadas en Dubai, que llevaron al banco a la bancarrota; las investigaciones subsiguientes demostraron que había habido una apropiación de fondos por parte de directivos y accionistas principales del banco, fondos que en su gran mayoría no han podido recuperarse. A pesar de la gravedad de los hechos, que supusieron la quiebra del banco; a pesar de las sospechas sobre implicaciones que podrían llegar hasta el propio presidente y su hermano; a pesar del escándalo que supuso la quiebra del mayor banco del país y la presión internacional para que se hiciera justicia, la sentencia emitida en marzo de 2.013 se limitaba a imponer penas moderadas a los directivos del banco, no yendo más allá en la búsqueda de responsabilidades.

Conscientes de la magnitud del problema y de la necesidad de presionar al presidente Karzai para que adoptara medidas al respecto, durante el año 2.010 la administración Obama

²¹ CAC. Pag. 11 y 12.

²² "Dawood National Military Hospital, Afghanistan: What Happened and What Went Wrong?". Committee on Oversight and Government Reform, U.S. House of Representatives. Septiembre, 2012. Pag. 65.

debatíó cómo presionar al gobierno afgano para que se enfrentara al problema de manera efectiva. Se dudaba si era mejor atacar inicialmente la corrupción de alto nivel, o empezar por abajo. Finalmente, se decidió dar prioridad a la reducción de la corrupción de bajo nivel, en lugar de investigar los casos en los que estarían implicadas personas muy próximas al presidente. Se pensaba que investigando a estos personajes, no sólo se correría el riesgo de provocar una reacción de Karzai, además se podrían perder apoyos fundamentales para garantizar la estabilidad en determinadas zonas del país. Se dice que algunos de ellos reciben dinero de la CIA a cambio de información y otros apoyos y que el propio Karzai recibiría regularmente maletines con dinero de la CIA para “apuntalar” apoyos. Karzai lo ha admitido, aunque alegando que se trataba siempre de pequeñas cantidades.²³

Como consecuencia de esta presión internacional se han creado varios organismos gubernamentales y se han lanzado varias iniciativas para combatir la corrupción. El primero de ellos, la Oficina de Supervisión y Lucha contra la Corrupción, con poderes para investigar casos de corrupción y llevarlos a la fiscalía así como para llevar el inventario de los bienes que los altos cargos mantienen en el extranjero. También se ha creado el Grupo de Delitos Mayores en la Oficina del Fiscal General, encargado de perseguir casos de corrupción y un tribunal especial para este tipo de delitos. En la misma línea, la comunidad internacional ha financiado proyectos encaminados a profesionalizar la administración, impulsando cambios en la designación de altos cargos que limiten la discrecionalidad y premien la formación. Más recientemente, en junio de 2.012, el presidente Karzai lanzó un impulso anti-corrupción en el Parlamento, apelando a los donantes a no conceder contratos a los funcionarios del gobierno afgano o a sus familiares. La efectividad de estas iniciativas ha sido muy limitada, y se ha visto a menudo obstruida por la interferencia de funcionarios de alto nivel.

En vísperas de la cumbre de Tokio de julio de 2.012, países como Gran Bretaña amenazarán con cortar su ayuda económica si el gobierno de Karzai no adoptaba medidas serias al respecto. Tal vez sea por este motivo que poco antes de la Conferencia Karzai, que ha sido acusado frecuentemente de ser blando contra la corrupción, declarara “Me habéis acusado de llegar a acuerdos. Lo he hecho, pero tenía razones para ello. Y ahora voy a actuar de

²³ ROSENBERG, Matthew. *Afghan Leader Confirms Cash Deliveries by C.I.A.* The New York Times. 29-4-2013.

forma diferente. Voy a introducir reformas desde dentro”. En la misma línea, en la Conferencia de Chicago declaraba: “Vamos a acabar con todas las estructuras paralelas, mejorar los servicios públicos y luchar contra la corrupción, esté dentro o fuera del Gobierno de Afganistán. Durante la última fase de mi mandato continuaré centrando mi esfuerzo en crear una administración pública apolítica, profesional, limpia y basada en el principio de seguridad en el empleo para los empleados públicos”. Toda una declaración de intenciones para hacer frente a las presiones crecientes de la comunidad internacional que, a en la Conferencia de donantes de Tokio, exigió avances significativos en este campo para continuar apoyando económicamente a Kabul.

A pesar de todas las promesas, el presidente Karzai finalizó su mandato sin haber adoptado medidas efectivas contra la corrupción. Su sucesor, Ashraf Ghani Ahmadzai, ha prometido enfrentarse al problema si Occidente mantiene el apoyo económico y militar a Kabul; el tiempo dirá si muestra voluntad y capacidad suficientes para ello. De momento, sus primeros pasos parecen esperanzadores.

LECCIONES APRENDIDAS

Paulatinamente, los donantes internacionales han ido comprendiendo que gran parte de sus proyectos o no llegaban a buen fin, o lo hacían con unos costes desmesurados, porque parte de los fondos asignados eran desviados a los bolsillos de funcionarios o personajes influyentes, que se aprovechaban de la ausencia de controles efectivos. En 2010, el informe presentado por el Inspector General para la Reconstrucción de Afganistán de EEUU (SIGAR) criticaba la ausencia de una estrategia internacional contra la corrupción y el escaso apoyo recibido por instituciones afganas clave en esta materia.²⁴ Desde entonces, tanto los EEUU como otros donantes, han realizado numerosos estudios encaminados a analizar el porqué del nivel de corrupción alcanzado en Afganistán y el modo de corregirlo. Las conclusiones alcanzadas pueden resumirse en los siguientes puntos, que nos proporcionan pistas sobre cómo abordar este problema en futuras operaciones de estabilización.

²⁴ Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR), Quarterly Report to the United States Congress. Washington. Octubre 2013. Pag. 43.

La alianza con los señores de la guerra fomentó la corrupción

La decisión de aliarse con la Alianza del Norte se vio impulsado por el objetivo militar de derrotar a *Al Qaida* y los talibán, en parte porque se pensaba que las operaciones militares tendrían una duración muy limitada. Esta alianza de conveniencia a corto plazo acabó provocando problemas a largo plazo que, con toda seguridad, superaron los beneficios iniciales. En el futuro, sería prudente prever que las operaciones a corto plazo pueden llevar mucho más tiempo del previsto inicialmente; y los mandos militares de todos los niveles deben ser conscientes de que sus decisiones pueden tener consecuencias no previstas y que trascienden a su ámbito de responsabilidad temporal y funcional. El papel de la Alianza del Norte como aliado de circunstancias fue beneficioso inicialmente, pero acabó por convertirse en un obstáculo para la estabilización del país. Para evitar este tipo de secuelas indeseadas, debe tenerse en cuenta que en este tipo de operaciones no hay cuestiones puramente militares y que las operaciones no se desarrollan “en el vacío”, sino en un entorno político, económico, social,... sobre el que influyen y al que tienen que tener en cuenta.

La corrupción es un problema cultural, económico y legal. Para el mando militar, lo realmente significativo es cómo afecta al estado final deseado. En Afganistán, este estado final dependía de una exitosa transferencia de responsabilidad a un gobierno afgano legítimo. La corrupción ha deslegitimado al gobierno afgano hasta un punto tal que ha hecho muy difícil alcanzar ese final deseado.

La Ayuda Económica desbordó a la Administración Afgana

Las acciones realizadas en un país extranjero deben ser analizadas en el contexto de ese país. En 2001 la economía afgana estaba en ruinas la mayor parte de las infraestructuras había sido destruida; no había un gobierno y un banco centrales que pudieran sostener un sistema económico viable. Fuera de la agricultura, había pocas posibilidades de desarrollo o empleo. Hubiera sido conveniente considerar estos factores económicos en el análisis del entorno operativo, ya que, si se hubiera sido más consciente de estos problemas, se hubiera

podido anticipar la influencia que iban a adquirir los señores de la guerra y el impacto de la corrupción.

En 2002, se inyectaron más de 20.000 millones dólares en una economía que operaba con un presupuesto anual de menos de 15.000, lo que desbordó a la administración y “recalentó” la economía de modo artificial. En los años sucesivos esta cantidad no hizo sino aumentar, llevando a que, sistemáticamente, el gobierno afgano fuera incapaz de gestionar la totalidad de los fondos recibidos y de controlar los efectivamente asignados. Los problemas de gestión han fomentado prácticas corruptas tendentes a favorecer determinados proyectos en detrimento de otros, en función de intereses personales o de clan. La incapacidad para un control adecuado del gasto público ha supuesto un estímulo adicional a la corrupción

La lucha efectiva contra la corrupción exige la existencia de un estado de derecho y de mecanismos de control financiero

El estado de derecho era completamente inexistente en el Afganistán del 2001. E instaurarlo no fue una de las prioridades de la coalición internacional, centrada en acabar con *Al Qaida* y poco dispuesta a ganarse la oposición de los señores de la guerra, sus aliados en esta lucha. Sólo el imperio de la ley permitiría erradicar las prácticas corruptas. En su ausencia, ¿Cuál era la solución? Un enfoque pragmático hubiera aconsejado dosificar la financiación exterior, condicionando pagos posteriores al cumplimiento de determinados objetivos parciales, a la vez que se aplicaban sistemas de control sencillos, pero efectivos. Con ello se hubiera evitado, al menos, que la ayuda internacional fomentara el desarrollo de prácticas corruptas.

El papel que las fuerzas militares juegan en las fases iniciales de la intervención internacional, obliga a sus cuarteles generales a contar con personal experto en derecho, finanzas, contratación,... y a que se les atribuya la autoridad necesaria para supervisar la aplicación de los fondos desembolsados y medir su efectividad. Transferir fondos sin posibilidad de controlar su aplicación supone, en la mayoría de los casos, alimentar directamente la corrupción.

No se puede luchar contra lo que se desconoce.

“Hasta que comprendimos en qué consistía la corrupción afgana, pudimos hacer poco para corregirla”²⁵. La corrupción en Afganistán es un problema complejo. Las consecuencias de decisiones iniciales como la de designar a señores de la guerra para puestos gubernamentales de alto nivel se debieron a una falta de comprensión adecuada del problema. En el marco de las operaciones militares que afrontamos en este nuevo siglo, los mandos militares tienen que estar preparados para ejecutar su misión en entornos en los que la corrupción será un factor e tener en cuenta. Para abordarlo con eficacia, necesita conocer sus causas y pautas de funcionamiento. Todo ello obliga a considerarlo como un aspecto más de las operaciones, e incluirlo en los planes de estudio de los nuevos oficiales, que deben conocer en qué consiste la corrupción, qué causas y circunstancias la alimentan y cómo puede afectar al desarrollo de las operaciones. Economía y estado de derecho son dos aspectos cada vez más presentes en el planeamiento militar; y la corrupción puede constituir un factor de la máxima relevancia en estos dos campos.

La lucha contra la corrupción precisa de un objetivo común y coordinación de esfuerzos

Como se observa en Afganistán, el daño potencial que la corrupción puede causar es significativo y exige una acción eficaz, que debería partir de una clara voluntad de combatirla por parte de los gobiernos de los países donantes. La aplicación de cláusulas contractuales que permitan perseguir prácticas corruptas y la supeditación de la ayuda a ciertos requisitos en este campo, son herramientas muy útiles. La aplicación de estas políticas exige una perfecta coordinación entre las distintas agencias implicadas, civiles y militares.²⁶

En Afganistán pronto quedó claro que el impulso no iba a proceder del gobierno Karzai; ante esta realidad podrían haberse aplicado medidas de control propias y haber utilizado la ayuda como herramienta para forzar al gobierno afgano en esta línea. Tal y como finalmente se hizo en 2012, en la Cumbre de Tokyo, que condicionó el apoyo económico a proporcionar durante la “Década de Transformación” a, entre otras cosas, una voluntad clara de lucha contra la corrupción por parte del gobierno de Kabul. La experiencia demuestra que la falta

²⁵ HOLDREN, et. al. Op. cit. Pag. 147

²⁶ *The Capstone Concept for Joint Operations. Joint Force 2020: The US Joint Staff.* Washington, DC. September 2012. Pag. 9.

de voluntad demostrada por el gobierno afgano no es la excepción en el caso de estados fallidos o en vías de estabilización; desgraciadamente, este tipo de estados tienden a mostrar altos niveles de corrupción, que puede exacerbarse ante la llegada de la ayuda internacional. Esta realidad debe ser tenida en cuenta por quienes apoyan su tránsito hacia la estabilidad, que no deben dar por sentada la colaboración de la administración de la nación anfitriona en la lucha contra la corrupción.

NOTA FINAL

A modo de síntesis, podríamos resumir diciendo que, a la hora de afrontar una operación de estabilización, es necesario:

- 1.- Conocer y tener en cuenta la situación económica y el nivel de corrupción existente en el país en que se va a actuar.
- 2.- Analizar las consecuencias en otros ámbitos de las actuaciones militares, incluyendo el largo plazo.
- 3.- Evitar que la financiación propia pueda alimentar la corrupción, sin esperar que sea la propia nación anfitriona quien lo haga.
- 4.- Impulsar reformas legales y financieras que permitan una eficaz lucha contra la corrupción por parte del país anfitrión.

i

*Javier M^a Ruiz Arévalo**
Tcol. CGET. MADOC

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.