

El enemigo silencioso: Cómo derrotar la corrupción y el crimen organizado

Brock Dahl



(Sargento Jim Greenhill, Ejército de EUA)

Un soldado de la Guardia Nacional del estado de Texas inspecciona un camión remolque en busca de indicios de narcóticos o gente oculta, en el punto de control de la Patrulla Fronteriza en la carretera interestatal 35, al norte de Laredo, Texas, a mediados de julio de 2009.

LA CORRUPCIÓN Y el crimen organizado socavan las iniciativas de contrainsurgencia y de estabilización mediante la deslegitimación de instituciones estatales en la opinión de los residentes del país anfitrión. Sin embargo, para algunas de las personas en las fuerzas militares de EUA esta dinámica podría parecer ir más allá de los recursos militares y ser exclusivamente responsabilidad de las agencias civiles y del país anfitrión. El presente artículo ofrece un esquema conceptual a través del cual todos los niveles

de las fuerzas militares comprenderán mejor los comportamientos ilícitos y elaborarán un plan para atacarlos. Este esquema emplea los recursos militares con eficacia, pero reconoce que sólo las fuerzas militares cuentan con el poder y el alcance para influir en algunos factores que dan pie a los comportamientos ilícitos en los entornos de postconflicto. Este artículo se divide en los factores que influyen en los comportamientos ilícitos en tres objetivos que sirven de puntos focales para las operaciones militares, a saber: oportunidades, riesgos y recompensas. Éstas son las áreas principales que toman en consideración las partes que optan por delinquir. Las fuerzas militares deben buscar la manera de reducir las oportunidades que dan margen a los comportamientos ilícitos, aumentar los riesgos para los que participan en actividades ilícitas y reducir al mínimo las recompensas. Al hacerlo, pueden abordar más eficazmente las diversas actividades ilícitas que plagan los entornos de estabilización y que socavan las iniciativas de contrainsurgencia de mayor envergadura.

Esquema conceptual para luchar contra la corrupción y el crimen organizado

Al focalizarse en las oportunidades, los riesgos y las recompensas, las entidades normativas pueden desarrollar una estrategia integral para

El Sr. Brock Dahl fungió en calidad de analista financiero como representante del Departamento del Tesoro en el Grupo de Operaciones Interinstitucionales en Afganistán (Afghanistan Interagency Operations Group). Ha ocupado también puesto de asistente de personal en la Oficina del Agregado del Tesoro en la

Embajada de EUA en Bagdad, Irak. Recibió su título universitario en Contabilidad de la Universidad de George Washington y una maestría en filosofía del Saint Antony's College de la Universidad de Oxford. Actualmente cursa estudios de leyes en la Facultad de Derecho de la Universidad de George Washington.

luchar contra la corrupción y el crimen organizado. Asimismo, los comandantes provinciales pueden formular planes localizados para abordar los comportamientos ilícitos en las zonas a su cargo.

Cómo definir el problema de comportamientos ilícitos. Los materiales escritos sobre la corrupción son abundantes y los debates sobre su definición, prolongados.¹ Sin embargo, la única interpretación aprovechable de corrupción es la que ayuda a dirigir eficazmente recursos militares limitados hacia el logro de objetivos claros para luchar contra la misma. La corrupción y el crimen organizado, a los que denominaré conjuntamente “comportamientos ilícitos”, amenazan con socavar instituciones reguladoras clave y, por lo tanto, la iniciativa de contrainsurgencia en su totalidad. Por eso, las fuerzas armadas deben enfocar sus recursos en atacar los comportamientos ilícitos que socavan las organizaciones de seguridad, las agencias de servicios públicos y las industrias esenciales para la economía. Este raciocinio requiere una explicación más detallada.

El conflicto civil suele traducirse en el colapso de las instituciones estatales y sociales. Las entidades de las que dependen las personas para obtener servicios básicos como seguridad, agua, electricidad o educación a menudo se desintegran a medida que escala la violencia. El proceso de estabilización implica la reconstrucción de instituciones en torno a las cuales la sociedad desempeña sus actividades y con las cuales las personas cuentan para gozar de bienestar. No obstante, los vacíos que se crean durante los conflictos y la reconstrucción, a menudo facultan a los grupos que socavan el éxito de las instituciones nuevas mediante sus propias actividades ilícitas y estructuras alternativas de poder.

Con frecuencia, durante los conflictos, a medida que las instituciones establecidas colapsan, las personas forman alianzas capaces de proporcionar productos y servicios tanto lícitos como ilícitos. Si bien algunas personas se preocupan por importar alimentos, agua, vestimentas y otras necesidades básicas, muchas explotan la situación a través del comercio de armas y drogas, el tráfico de personas y otras actividades delictivas. No es inusual que las mismas organizaciones que controlan las vías de transporte controlen

también las relaciones de la región. En tal entorno, los grupos de crimen organizado centrados en lucrar establecen fuertes bases de poder, lo que les permite ejercer control después de la paz.² Para conservar el poder, los grupos de crimen organizado tienen que desarrollar relaciones sumamente estrechas con políticos corruptos.³ Tales relaciones les garantizan inmunidad ante la agresión gubernamental, enriquecen a los oficiales comprometidos y ofrecen acceso a recursos públicos adicionales. En las palabras de un comentarista sobre la Bosnia posconflicto: “Los actores clave en la adquisición y distribución clandestinas de suministros durante la guerra se han convertido en los nuevos ricos de la “élite delictiva” con vínculos en el gobierno...”⁴ Tales actores tienen interés en perpetuar una relación parasítica con las instituciones gubernamentales. En otras palabras, los actores tienen *incentivos* para comportarse de la manera en que lo hacen. Para poder atacar dichos incentivos, es imprescindible comprenderlos.

Las relaciones parasíticas que se desarrollan a menudo evitan que las instituciones gubernamentales cumplan adecuadamente sus debidas funciones. Por ejemplo, las fuerzas policiales implicadas podrían no investigar a cabalidad los delitos, o los funcionarios en industrias clave encabezadas por el gobierno podrían vender o desviar productos para su propio usufructo. El público, que es testigo de esto y que carece de los servicios que necesita y espera, pierde fe en el gobierno. El gobierno por su parte pierde legitimidad, mientras que los insurgentes ganan apoyo mediante vínculos con instituciones, por más malignos que sean, a favor de las masas. Así, los comportamientos ilícitos socavan todas las iniciativas para estabilizar a la sociedad.

A fin de vencer los comportamientos ilícitos es imprescindible comprender la manera en que los mismos provocan daños sistémicos.⁵ A medida que tales comportamientos corroen el sistema de instituciones gubernamentales, socavan también las expectativas de las masas.⁶ Esa dinámica sugiere que el objetivo de las actividades deberían ser áreas en las que las actividades ilícitas de tal tipo afectan los niveles de vida y la confianza en las instituciones públicas.

El enfoque debe centrarse en las instituciones relacionadas con las necesidades públicas más básicas: organizaciones de seguridad, empresas estatales clave de servicios públicos e industrias indispensables para la economía. Sin embargo, en un entorno extranjero, la identificación de amenazas a estas instituciones centrales es una tarea difícil y compleja que requiere de un análisis debidamente enfocado.

Cómo definir el objetivo en los comportamientos ilícitos. La clave para identificar amenazas se encuentra en comprender las expectativas de las masas. Las fuerzas de asistencia a la seguridad deben comprender las expectativas de las masas locales con respecto a la manera en que estas instituciones centrales proporcionarán seguridad y servicios de manera justa.⁷ En los estados en conflicto, podría resultar difícil desarrollar una configuración unificada de tales expectativas. Sin embargo, los soldados pueden procurar reunir a los líderes clave para desarrollar normas que rijan el comportamiento de los funcionarios y guíen la concienciación de las fuerzas militares cuando llegue el momento de actuar. En Bagdad y Kabul, el general al mando y el embajador tendrán que reunirse con los líderes de grupos políticos y sectarios clave, y las expectativas se representarán mejor mediante la promulgación de leyes que prohíban ciertas acciones. En las provincias afganas, el comandante puede colaborar con los consejos o *shura* de las tribus para identificar expectativas tal como los tipos de servicios que espera recibir la población local. Ya que proporcionan puntos de referencia claros con los cuales comparar el desempeño del gobierno, dichas expectativas ayudan a exponer a las personas y a los grupos que subvierten dichas expectativas.⁸

Cuando las fuerzas de seguridad hayan logrado comprender las expectativas de los pobladores locales, podrán valerse de diversas actividades para atacar los comportamientos ilícitos en las zonas de mayor relevancia para el público. Por lo tanto, la definición de comportamientos ilícitos depende de las variantes regionales y culturales en las que se encuentre el soldado. El comprender las inquietudes de las poblaciones con respecto a los niveles de vida y la confianza pública ayudarán a las fuerzas de seguridad a centrarse en los “límites de seguridad” cuando

los funcionarios públicos y los actores del sector privado hayan violado las expectativas sociales. El enfoque en las agencias de seguridad, en las entidades públicas clave y en las industrias que generan ingresos asegurará que los recursos de los militares se dirijan a las áreas en el que los esfuerzos serán más apreciados por las masas.

En vista de esta dinámica, ¿cómo entonces empiezan las fuerzas armadas a edificar un sistema real para atacar comportamientos ilícitos?

Cómo centrarse en la estructura de incentivos. Al tratar con recursos limitados mientras se lucha contra insurgentes y terroristas, el potencial de la vigilancia militar se ve restringido. Sin embargo, sería poco prudente enfrentar comportamientos ilícitos sin lograr efectos duraderos más allá de lo que permitiría la presencia provisional militar en la zona. El poder militar debe actuar de manera que la balanza del poder se incline a favor de las personas que están dispuestas a trabajar honradamente, según las normas establecidas y a través de las instituciones en el poder. En resumen, las fuerzas de seguridad deben elaborar un enfoque que modifique la estructura de los incentivos. Deben brindar apoyo al comportamiento honrado que robustece a las instituciones gubernamentales legítimas y que proporciona a las mismas el espacio *necesario* para desarrollarse.⁹

...las fuerzas armadas deben enfocar sus recursos en atacar los comportamientos ilícitos que socavan las organizaciones de seguridad,

El sistema que se presenta a continuación tiene por finalidad complementar el enfoque de las fuerzas militares en las actividades principales de la contrainsurgencia, brindando al mismo tiempo flexibilidad a los comandantes para que se adapten a los entornos en los que se encuentran. El tratamiento de los tres aspectos clave de la estructura de incentivos como

objetivos operacionales críticos puede también permitir que los comandantes expliquen las actividades de una manera más acorde con el adiestramiento castrense tradicional.

Cómo comprender las oportunidades, riesgos y recompensas

Toda persona —funcionario del gobierno o civil— contemplará las oportunidades disponibles, así como los riesgos y las recompensas que éstas suponen al momento de decidir si participar o no en comportamientos ilícitos.¹⁰ Las fuerzas militares deben desarrollar requisitos de inteligencia que les ayuden a comprender los aspectos básicos de tales decisiones:

- ¿Dónde se presentan oportunidades clave de usufructo?
- ¿Cuáles son los riesgos más significativos si se aprovechan tales oportunidades?
- ¿Qué recompensas podrían obtenerse si los intentos de usufructo tienen éxito?

La meta debe consistir en moldear un entorno que afecte la manera en que las personas sopesan tales factores, estimule opciones que apoyan las expectativas sociales locales y robustezca las instituciones gubernamentales poderosas. Las tres secciones a continuación describen, con mayor lujo de detalle, las oportunidades, los riesgos y las recompensas.

Oportunidades. Los comportamientos ilícitos se dan cuando la oportunidad se presenta. Los estados con instituciones débiles ofrecen este tipo de oportunidad, pero por lo general, sólo vale la pena aprovechar las oportunidades que pueden traducirse en dinero en efectivo o en algún artículo de valor. Por lo tanto, las fuerzas de seguridad deben centrarse en las actividades que presentan el mayor potencial de producir valor en la región.

El valor puede ser de diversas formas. En 2007, por ejemplo, se decía que ciertos afganos influyentes estaban robando tierras a razón de unos 2 km² por día para luego venderlas, ilícitamente, con fines de lucro.¹¹ Las personas también pueden ser valiosas. Las bandas de secuestradores, a veces en complicidad con la policía local, se convirtieron en algo común en Irak de la posguerra.¹² Los contrabandistas

evaden los aranceles gubernamentales y aprovechan las vías críticas que se utilizan para el comercio y las actividades insurgentes y terroristas. En 2004, por ejemplo, el gobierno iraquí detuvo el desplazamiento ilícito de 2.200 toneladas de petróleo y productos combustibles, 23 toneladas de minerales, 3.350 antigüedades, y —sí— incluso de 13.039 “sabrosas” ovejas.¹³ Por último, los fondos para la reconstrucción que frecuentemente se facilitan apresuradamente para lograr cierto desarrollo, pueden crear oportunidades considerables para las actividades ilícitas.¹⁴

Así, las fuerzas militares deben concentrarse en todo los artículos que representen algún valor, independientemente del tipo que sean, a fin de poder identificar las oportunidades conspicuas para comportamientos ilícitos. A fin de informarse de las oportunidades que ya se están explotando, las fuerzas militares deben emplear la inteligencia para identificar las actividades por lo que realmente significan dentro del contexto local, y no por lo que parecen ser a la sombra de la insurrección. Por ejemplo, en lugar de tratarse de actos terroristas irracionales, algunos de los ataques contra los oleoductos iraquíes pretendían desviar los desplazamientos de petróleo a camiones e incrementar oportunidades para “la diversión, el robo y el contrabando”.¹⁵ Asimismo, los análisis realizados determinaron que los ataques contra las fuerzas británicas era la labor de grupos delictivos que se oponían al cierre de las rutas de contrabando.¹⁶ Además, puede emplearse la violencia para eliminar a la competencia, y las instituciones gubernamentales pueden ser infiltradas para dar a tales tipos de actividades una apariencia semilegítima.¹⁷ Dicha infiltración fue aparente en el Ministerio del Interior iraquí en tiempos pasados.¹⁸ Al simplemente atribuir dichas actividades a acciones terroristas o insurgentes encaminadas a crear caos en el momento, no se logra captar una visión general más amplia que proporcione la información necesaria para lograr operativos militares más eficaces.

Distintas oportunidades pueden atraer a actores diferentes dependiendo de su estatus en la región. Por lo tanto, los analistas de inteligencia deben procurar desarrollar un nodo crítico de

actores económicos y políticos clave que identifique sus orígenes, motivaciones, relaciones y capacidades. Por ejemplo, un funcionario político que sea nombrado en una provincia afgana, pero que no sea oriundo de la misma, podría considerar oportunidades de ganancias a corto plazo de forma distinta que lo haría una persona del lugar, que ha subido al poder allí y que pretende permanecer en la zona.¹⁹

Riesgos. Algunos riesgos atañen a personas independientemente de su cargo o de las oportunidades que aprovechen. Quizá el mayor riesgo para muchos actores ilícitos sea enfrentarse al estado. ¿Cuán probable es, por ejemplo, que sea investigado, detenido, enjuiciado o encarcelado? Hasta el 2007, los oficiales de las fuerzas de la coalición en Irak parecían no estar dispuestos a hacerle frente a la delincuencia, porque creían que esa labor le correspondía principalmente a Irak.²⁰ Cuando se le preguntó a un portavoz de las fuerzas militares británicas sobre los saqueos en el 2003, éste contestó: “¿Acaso tengo cara de policía?”²¹ Sean cuales fueran las variantes que tomaban en consideración las fuerzas de la coalición en aquel entonces, el enfoque predominante hizo poco por detener a los actores ilícitos. Puede argüirse que el mejor instrumento para disuadir los comportamientos ilícitos potenciales fue descartado.²²

Otro tipo de riesgo supone la vergüenza y la deshonra que pueden vincularse a las personas implicadas públicamente en actividades ilícitas. Hasta cierto punto, la orientación de la persona será más relevante en este aspecto. A un forastero podría preocuparle menos su reputación, mientras que para un autóctono de la región esto podría ser de gran preocupación. Las fuerzas militares pueden fortalecer dichas inquietudes mediante la orientación futura de las masas.²³ Un observador comenta lo siguiente:

En tiempos de guerra, el futuro es poco costoso, el presente lo es todo y las reglas y normas no existen o se tratan de forma totalmente oportunista; en tiempos de paz, debemos procurar cambiar esto de modo que el futuro empiece a ser importante, y junto al futuro, la reputación de las personas, su posición, su legitimidad y, por ende, la integridad de su comportamiento.²⁴



Sargento Jean-Marc Schauble

Un soldado registra a un sospechoso durante la investigación de una actividad ilícita.

El desarrollo de expectativas puede dar inicio a este enfoque en el futuro. Cuando las fuerzas de seguridad logren convencer a la población de que se centre en el futuro al tratar las expectativas de la población, las reputaciones cobrarán mayor trascendencia y las iniciativas para delatar públicamente a los actores ilícitos serán más eficaces.

Muchos de los riesgos dependen de los tipos de actividades que se consideren. Si un funcionario o una persona incurre en la malversación de fondos, ¿se realizan auditorías regulares? Si se contrabandea petróleo, narcóticos o incluso mercancías ilícitas, ¿cuán fácil es pasarlos por la frontera sin ser detectados? En resumen, ¿qué dificultades prácticas enfrentan los delincuentes que puedan traducirse en su captura y en su denuncia o en maneras de impedir que obtengan mayores beneficios?

Recompensas. Si las oportunidades tienen que ver con la habilidad de acceder a dinero o artículos de valor, los beneficios son medios prácticos para mantener el control de los mismos y de disfrutarlos. Si le resulta difícil a un funcionario o a una persona usufructuar de sus actividades, tendrá que sopesar con mayor cautela si el valor del beneficio justifica correr el riesgo. La pregunta crítica es la motivación. ¿Se trata acaso de un funcionario que simplemente quiere dinero, una casa más grande u otros bienes materiales? ¿Se trata de una persona que quiere distribuir recursos para conservar un puesto de autoridad y ejercer influencia en la sociedad?

¿Cuáles son las motivaciones principales de los actores y qué medios emplearán para lograr sus cometidos?

A menos que tales actores se sientan cómodos escondiendo sus ganancias ilícitas debajo del colchón, tendrán que utilizar algún método para guardar las riquezas acumuladas. Eso podría incluir servicios bancarios tradicionales, los agentes de *hawala* (sistema informal de transferencia de fondos) que se hallan comúnmente por todo Afganistán y el Medio Oriente, o el trueque de efectivo por otros bienes de valor.

Muchos países cuentan con leyes de fiscalización financiera que exigen que las operaciones de cierta magnitud se reporten a unidades especializadas en un banco central. Tales bancos, si se logra establecer el tipo de relación adecuada, podrían constituir una fuente valiosa de información sobre las actividades financieras de actores ilícitos. Básicamente, toda área en que el dinero se introduce a la fuerza en un sistema formal presenta oportunidades para verificarla rigurosamente y restringir los beneficios que se deriven de actividades ilícitas. Lo mismo se puede decir de los agentes de *hawala*, a los que también se les conoce como proveedores de servicios monetarios. Aunque los agentes de *hawala* suelen desempeñar sus actividades fuera de los sistemas financieros formales por todo el Medio Oriente y el Asia, en ocasiones se formalizan. En Afganistán, por ejemplo, los agentes de *hawala* tienen que obtener una licencia emitida por el gobierno.²⁵ Al estar al tanto de estos requisitos, los analistas de inteligencia militar podrán tener una idea más clara de quiénes mueven dinero y cómo lo hacen.

Sin embargo, la riqueza no siempre se acumula y se guarda en forma monetaria. Los actores ilícitos podrían tratar de apoderarse del control de otros recursos, ya sea para convertirlos en dinero o repartirlos y gozar de influencia. El Ejército *Mahdi*, por ejemplo, empleó el Ministerio de Salud iraquí para desviar productos farmacéuticos destinados al público general.²⁶ Como se indicó anteriormente, la tierra puede también ofrecer un medio de guardar riquezas y puede ser una fuente de poder.²⁷

Las fuerzas militares deben comprender quiénes controlan los diversos recursos tales

como la tierra, minerales y bienes tangibles.²⁸ ¿Cómo obtuvieron dichos bienes? ¿Qué hacen con ellos? Las respuestas a estas preguntas pueden indicar los beneficios que motivan las decisiones de los actores ilícitos y, así, señalar los objetivos apropiados para las operaciones militares.

Inteligencia. La inteligencia desempeña un papel fundamental en la manera en que las fuerzas armadas arremeten contra las oportunidades, los riesgos y las recompensas. Los grandes expertos de la contrainsurgencia como el brigadier general Kitson, han alegado desde hace mucho tiempo la importancia que tienen los sistemas de inteligencia integrados.²⁹ Tales sistemas son igualmente trascendentales en la actualidad para poder combatir eficazmente los comportamientos ilícitos. La inteligencia esencial comprende estructuras sociales relevantes, información biográfica, el análisis de líderes y de la “asociación delictiva” (nodo crítico).³⁰

El análisis de esa inteligencia a través del lente de oportunidades, riesgos y recompensas indicará medidas que las fuerzas militares pueden tomar para arremeter contra los comportamientos ilícitos. Las medidas adecuadas variarán dependiendo de los recursos militares, el entorno geográfico y las características del lugar.

Cómo inclinar la balanza: cómo poner en práctica el esquema conceptual de oportunidades, riesgos y recompensas

Como ya hemos mencionado, llegar a un punto de confluencia con las figuras influyentes del lugar sobre sus expectativas con respecto a las instituciones públicas es un paso esencial para poder arremeter contra los comportamientos ilícitos.³¹ Al comprender las expectativas locales, las fuerzas armadas podrán identificar las acciones que más atentan contra la confianza del público y los servicios públicos. A fin de arremeter contra los comportamientos ilícitos sobre la base de una inteligencia bien elaborada, las fuerzas militares pueden adoptar medidas que disminuyan las oportunidades que dan margen a los comportamientos ilícitos, incrementen los riesgos relacionados a éstos y reduzcan al mínimo los beneficios que se

perciben de los mismos. Si bien en ciertos casos las actividades que se focalizan en cada área de incentivo pueden traslaparse (de modo que afectan tanto las oportunidades como los riesgos, por ejemplo), en la práctica no es necesario establecer distinciones claras entre los conceptos. Los comandantes deben elaborar un sistema coherente para concebir las oportunidades, los riesgos y las recompensas y ejecutar un enfoque sistemático para disminuir las oportunidades, incrementar los riesgos y restringir las recompensas. Las fuerzas armadas no tienen por qué ejecutar todas las actividades. Pueden también beneficiarse considerablemente al identificar las áreas en las que la ayuda de civiles o de otros expertos pueda ser valiosa. Aún así, debido a que tienen que tener una mayor presencia en las zonas de conflicto, los comandantes se encuentran en la mejor posición para asimilar la inteligencia y coordinar la lucha contra los comportamientos ilícitos.

Cómo reducir las oportunidades. Las fuerzas militares pueden disminuir las oportunidades a través de un enfoque tipo “zanahoria y garrote”. Tal enfoque podría centrarse en el acondicionamiento de apoyos monetarios o de otra índole para ciertos comportamientos, lo cual permitirá vigilar más de cerca tanto al gobierno local como al sector privado, así como fomentar las oportunidades lícitas para las personas que de otro modo optarían por las ilícitas.

Por ejemplo, todo programa de asistencia busca distribuir la ayuda rápidamente cuando sea necesaria, pero no tan rápidamente al punto de que los desembolsos no puedan controlarse de forma adecuada. Las entidades militares reguladoras, el Programa de Respuesta para Emergencias del Comandante (*Commander's Emergency Response Program*) y otras autoridades facultadas para efectuar desembolsos pueden incorporar requisitos que los funcionarios locales deberán satisfacer para que se efectúen dichos desembolsos. Dichos requisitos, a nivel estratégico, pueden consistir en la adopción de controles y equilibrios sencillos pero que puedan aplicarse ampliamente sobre la manera en que se emplearán los fondos recibidos. Los comandantes, a nivel de batallón, pueden desempeñar una función similar al exigir una constancia de los gastos y acuse de

recibo y control por parte de las instituciones en el poder. Si bien pudiese ser tentador (y a veces necesario) desembolsar fondos rápidamente, incluso las condiciones reparadoras para la entrega de dichos fondos podrían obligar a los beneficiarios a considerar cuidadosamente cómo utilizarlos.

Los controles y equilibrios reales que emplean diversas agencias, incluidas las agencias gubernamentales locales, civiles contratados o (en las primeras etapas de la estabilización) las mismas fuerzas militares, deben estar estrechamente vinculados a tales condiciones. Las agencias gubernamentales locales podrían tener buenas intenciones, pero carecer de los recursos para visitar ciertas partes del país. La ampliación de su alcance podría ser una manera simple, aunque eficaz, de mostrar la presencia de una autoridad central. Por su parte, los civiles contratados pueden ser de provecho al trabajar con gente del lugar a quienes podrán capacitar simultáneamente en cuestiones de auditoría y fiscalización. Por último, las fuerzas armadas deben inspeccionar periódicamente los proyectos que financian.

Los comportamientos ilícitos también se producen porque los entornos en conflicto disminuyen las oportunidades para las empresas legítimas. En el pasado, el gobierno estadounidense elaboró programas

¿Cuáles son las motivaciones principales de los actores y qué medios emplearán para lograr sus cometidos?

que brindaban alternativas de sustento. Sin embargo, dichas empresas plantean dificultades considerables. En Afganistán, por ejemplo, muchos agricultores cultivan opio porque han contraído deudas con poderosos “barones” de la guerra quienes exigen dicho cultivo como forma de pago para saldar las deudas.³² En situaciones como ésta, proporcionar alternativas laborales sostenibles no es tan sencillo como proporcionar semillas o saldar deudas. Variantes como la

irrigación, la distancia de los mercados y otros factores determinan también lo que será rentable cultivar para los agricultores.³³ Los programas alternativos de sustento suelen requerir una planificación apreciable que combine un entendimiento profundo de la dinámica local que sólo puede lograrse a través del trato con la población misma. No obstante, una de las opciones para restringir las oportunidades ilícitas es habilitar oportunidades lícitas a través de programas de sustento alternativos debidamente estructurados.

La disminución de oportunidades para los comportamientos ilícitos podría ser el aspecto más complicado de la lucha contra tales comportamientos. Se requiere de un entendimiento profundo de la región y de cómo se relacionan las diversas variantes. Si bien estas iniciativas deberían realizarse, es posible que las fuerzas de seguridad tengan un impacto mayor mediante el incremento de los riesgos para los comportamientos ilícitos.

Cómo aumentar los riesgos. Los riesgos más significativos para los actores ilícitos son el ser capturados, encarcelados, denunciados y avergonzados públicamente. Las fuerzas militares pueden incrementar considerablemente tales riesgos en colaboración con las autoridades del cumplimiento de las leyes, mediante el apoyo a los esfuerzos por lograr una transparencia pública mayor y el fomento de la participación de civiles en contra de comportamientos ilícitos y su educación respecto a éstos.

La falta de apoyo debido a las funciones de las autoridades del cumplimiento de las leyes es el error más grave que cualquier programa de estabilización pueda cometer. Sea cual fuere la autoridad que esté establecida en el país, el primer paso para contener el crecimiento de una economía criminalizada consiste en lograr victorias visibles desde un principio sobre los actores ilícitos. Tales victorias envían señales claras de que las autoridades no están dispuestas a tolerar comportamientos ilícitos.³⁴ El mayor potencial de prevención a disposición de las fuerzas armadas es la detención, el procesamiento y el encarcelamiento de los actores ilícitos. El operativo denominado Manos Honradas (*Honest Hands*), una iniciativa conjunta de EUA e Irak para sanear la corrupción

desenfrenada en la refinería de Baiji, constituye un excelente ejemplo de tales actividades.³⁵ Durante el operativo, oficiales estadounidenses e iraquíes sostuvieron una presencia activa en las refinerías y detuvieron a toda persona que estuviera suficientemente implicada en actividades ilícitas.³⁶

...los comandantes se encuentran en la mejor posición para asimilar inteligencia y coordinar la lucha contra los comportamientos ilícitos.

En vista de que los recursos procesales en las provincias pueden ser escasos, las fuerzas armadas también pueden considerar ideas como brindar apoyo a un equipo de procesamiento itinerante ubicado en una zona central. Dicho equipo podría desarrollar pericias en el área de operativos contra el fraude organizado y la conspiración de redes delictivas mayores y constituir un recurso poderoso para arremeter contra dichas organizaciones.

Asimismo, las fuerzas militares pueden fomentar la fiscalización pública de las instituciones en el poder. Deberían ejercer presión sobre los funcionarios para obligarlos a divulgar información relativa al presupuesto, servicio y proyectos públicos. Los funcionarios gubernamentales inocentes no tendrán motivo alguno para temer dichas divulgaciones. Estados Unidos podrá entonces retener los respaldos o fomentar la presión por parte de los pobladores locales influyentes cuando los funcionarios anfitriones se rehúsen a realizar tales divulgaciones.

Las fuerzas militares pueden ayudar aún más con la concienciación pública y con la supervisión de las instituciones en el poder a través de encuestas sobre la calidad de los servicios como la eliminación de aguas negras, el suministro de agua potable, electricidad y recolección de desperdicios para medir el

desempeño del gobierno.³⁷ Seguidamente, las fuerzas militares podrán facilitar medios públicos en los cuales dar a conocer los resultados y en los que los funcionarios anfitriones deberán asumir la responsabilidad por los resultados.

Si bien el incremento de los riesgos a través de la detención, el procesamiento y la denuncia pública tenga probablemente el impacto más apreciable sobre los actores ilícitos, despojándolos de los frutos de su labor, también podría desempeñar un papel significativo para disuadirlos de usufructuar ilícitamente.

Cómo disminuir al mínimo las recompensas.

Las fuerzas armadas pueden despojar a los actores ilícitos de sus ganancias a través de diversas técnicas. Más aún, la cooperación con agencias civiles peritas en las áreas relevantes pueden, con frecuencia, incrementar la eficacia de las técnicas para disminuir al mínimo las recompensas.

Las patrullas que interceptan el movimiento de suministros para los insurgentes, también clausuran las rutas que suelen emplearse para el contrabando. La ampliación de los tipos de objetivos de las patrullas para que incluyan los recursos que explotan los actores ilícitos locales (determinados a través del análisis de “oportunidades”) puede resultar eficaz. Sin embargo, tal interrupción también presenta una amenaza considerable para las fuerzas militares. Podrían incitar reacciones violentas por parte de los acaparadores ilícitos, así como de los insurgentes, por lo que se debe planificar con sumo cuidado.

Las fuerzas militares también pueden hacer que sea difícil para los actores ilícitos guardar, mover o disfrutar el efectivo que obtengan ayudando a que las agencias fiscalizadoras otorguen licencia a los bancos y a los *hawaladars* e identificar a las entidades que conducen sus actividades sin la debida licencia o que no reporten información adecuadamente. Además, pueden hacer lo mismo en el caso de los productos básicos u otros medios de almacenamiento de valor alternativos. Por ejemplo, pueden facilitar programas de ONG como Adjudicación de tierras (*Land Titling*) y Reestructuración económica en Afganistán (*Economic Restructuring in Afghanistan*), los cuales crearon registros de tierras oficiales bajo

contrato con la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (*U.S. Agency for International Development*).³⁸ Asimismo, pueden brindar apoyo a las iniciativas por parte de organizaciones de transparencia de la sociedad civil, tal como la Organización de Transparencia en la Industria Extractiva (*Extractive Industries Transparency Organization*), la cual trabaja por mejorar la medición y otros mecanismos para llevar un control del petróleo, gas y recursos minerales.³⁹

Las agencias militares y civiles podrían tener que coordinar la participación de organizaciones que incrementan la transparencia del gobierno en los niveles más elevados. Sin embargo, puede haber otras alternativas para las iniciativas de transparencia operacional en el nivel local, mediante acciones sencillas como poner a disposición del pueblo en general los presupuestos locales y las listas de proyectos, y celebrar reuniones públicas en las que se presente los informes correspondientes.

Cómo lograr el mayor impacto

Los años de experiencia en Irak y en Afganistán han dejado en claro que las iniciativas de reconstrucción y estabilización sostenibles exigen que las fuerzas militares encuentren la manera de atacar los comportamientos ilícitos. Ya que el ataque directo contra dichos comportamientos podría agotar los recursos militares limitados y distraer a los elementos vitales de la misión de contraingurgencia, las fuerzas armadas necesitan un esquema que complemente sus operativos normales y logre, de manera eficaz, el mayor impacto. El esquema de oportunidades-riesgos-beneficios puede existir simultáneamente con los operativos de contraingurgencia de manera que moldee los incentivos para que la gente actúe con honradez y robustezca las instituciones gubernamentales, de modo que tal honradez y robustez se encarguen del grueso de la labor de mejora del sistema.

La restricción de actividades ilícitas potencialmente lucrativas provocará probablemente dos tipos de respuestas. La respuesta ideal sería que las personas y los grupos desistan y participen en actividades lícitas que son más rentables, simplemente

porque los costos de las actividades ilícitas han subido demasiado. La segunda respuesta sería que los actores ilícitos reaccionasen con violencia para proteger su territorio, en cuyo caso se convertirían en combatientes enemigos y se expondrían a los tipos de soluciones tradicionales que las fuerzas militares mejor conocen.

Si bien el enfoque que se propone para disminuir las oportunidades, incrementar los riesgos y reducir las recompensas al mínimo, supone algunas funciones que van más allá de la competencia de las operaciones militares

tradicionales, los comandantes deben recordar que para moldear los incentivos no se requieren instrumentos considerablemente distintos de los que las fuerzas militares ya poseen. Simplemente requiere decisiones estratégicas sobre cómo emplear los recursos relativos a la inteligencia y a los despliegues de manera que puedan afectar los incentivos. En términos sencillos, no es necesario capturar a cada malhechor para atacar los comportamientos ilícitos. La meta no consiste en lograr una tabla rasa, sino en inclinar simplemente la balanza a favor de la honradez y de un buen gobierno. **MR**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Laura S. Underkuffler ofrece una reseña práctica de las diferentes definiciones. Underkuffler, Laura S. "Defining Corruption: Implications for Action", en *Corruption, Global Security, and World Order*, ed. Robert I. Rotberg (Cambridge: Brookings Institution Press, 2009), págs. 27-46.
2. Rose-Ackerman, Susan "Corruption in the Wake of Domestic National Conflict", en *Corruption, Global Security, and World Order*, ed. Robert I. Rotberg (Cambridge: Brookings Institution Press, 2009), págs. 67, 71.
3. Smith, R. Jeffrey "Law and Order: The Military Doesn't Want to Touch It. Who Will?" *The Washington Post*, 13 de abril de 2003, p. B01.
4. Andreas, Peter "The Clandestine Political Economy of War and Peace in Bosnia", *International Studies Quarterly* 48 (2004): p. 44. Véase también Nitzschke, Heiko y Studdard, Kaysie "The Legacies of War Economies: Challenges and Options for Peacemaking and Peacebuilding", *International Peacekeeping* 12, no. 2 (Verano de 2005): p. 229.
5. Underkuffler y Philp, Mark emplean estos conceptos con respecto a la corrupción, pero los amplió aquí para nuestros fines. Véase la nota 1, y Mark Philp, "Peacebuilding and Corruption", *International Peacekeeping* 15, no. 3 (junio de 2008): págs. 310-27.
6. Philp, p. 314.
7. *Ibid.*, p. 323.
8. Más se comentará sobre este tema en la nota 10.
9. Rose-Ackerman, p. 86.
10. Si bien no ha sido escrito para fines militares, la discusión de oportunidades, riesgos y recompensas en la ponencia de Emil Bolongaita, "Controlling Corruption in Post-Conflict Countries", *Kroc Institute Occasional Paper #26: OP: 2* (enero de 2005) fungió como catalizador para contemplar un esquema conceptual que incluyese estas variantes.
11. Irvine, Stephanie "Powerful 'Grab Afghanistan Land'", *BBC News*, 6 de septiembre de 2007, disponible en <http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/6981035.stm> (31 de octubre de 2009).
12. Barnard, Anne "Lethal Alliance Fuels Kidnappings: Iraq's Militants, Criminals Team Up", *The Boston Globe*, 25 de septiembre de 2004, A1. Véase también, Williams, Phil "Organized Crime and Corruption in Iraq", *International Peacekeeping* 16, nro. 1 (febrero de 2009): p. 127.
13. Wong, Edward "Boats, Cows, Tasty Lamb: Iraq Battles Smuggling", *The New York Times*, 27 de marzo de 2005, p. 1.
14. Rose-Ackerman, p. 67.
15. Williams, p. 122.
16. Looney, Robert E. "Reconstruction and Peacebuilding Under Extreme Adversity: The Problem of Pervasive Corruption in Iraq", *International Peacekeeping* 15, no. 3 (junio de 2008): p. 427.
17. Rose-Ackerman p. 68; Looney, p. 427.
18. Looney, p. 427.
19. Philp hace la distinción entre bandidos itinerantes y predatorios que da pie a esta idea. Philp, 320.
20. Williams, p. 116.
21. Smith, p. B01.
22. Un estudio reciente de la empresa RAND, reconociendo quizá las limitaciones de las fuerzas actuales, sugiere la creación de una "fuerza policíaca de estabilización" que pueda desempeñar los tipos de funciones de vigilancia "más sofisticadas" que se tratan aquí. Terrence K. Kelly et al., *A Stability Police Force for the United States: Justification and Options for Creating U.S. Capabilities* (Santa Mónica: RAND, 2009), disponible en http://www.rand.org/pubs/monographs/2009/RAND_MG819.pdf (5 de noviembre de 2009). Tal fuerza es ideal e incluso necesaria para la estabilización, pero en ausencia de una fuerza de tal tipo (o de las iniciativas para crear dicha fuerza) actualmente, este artículo se centra en lo que puede hacerse dentro de las restricciones de fuerzas actuales.
23. Philp, p. 324.
24. *Ibid.*
25. Véase "Article Two: Money Service Providers" bajo las regulaciones de Da Afghanistan Bank, disponible en http://www.centralbank.gov.af/pdf/Money_Service_Providers_Regulation_FIU_revisions_DG_17Mar08.pdf (31 de octubre de 2009).
26. Williams, p. 121.
27. Dahl, Brock "The Business of War: How Criminal Organizations Perpetuate Conflict and What to Do About It", *Colloquium* 2, no. 1 (marzo de 2009): 8. Disponible en <https://coin.harmonieweb.org/Knowledge%20Center/Colloquium/Dahl.pdf> (5 de noviembre de 2009).
28. Véase la nota 13.
29. Ellison, Graham y Smyth, Jim *the Crowned Harp: Policing Northern Ireland* (Londres: Pluto Press, 2000), p. 75.
30. Kelly, págs. 28, 30.
31. Philp, p. 324.
32. Nitzschke, p. 230.
33. Los interesados en esta dinámica deben consultar la extensa obra del socio-economista David Mansfield, quien ha realizado una investigación detallada en esta área. Véase: <http://www.davidmansfield.org/> (7 de noviembre de 2009).
34. Rose-Ackerman, p. 88.
35. Dreazen, Yochi J. "U.S., Iraq Launch Campaign to Cut Oil Smuggling—Main Goal is to stem Cash Flow to Insurgents; Corruption Runs Deep", *The Wall Street Journal*, 15 de marzo de 2007, p. A1.
36. Dreazen, p. A1.
37. Las aguas negras, el agua, la electricidad y los desperdicios (SWET por sus siglas en inglés) son, en su conjunto, solamente un ejemplo de instrumentos potenciales para recolectar información y no una solución general para responder a todas las preguntas. Si desea leerse un argumento de que SWET por sí solo es insuficiente, pero que debe emplearse conjuntamente con otros instrumentos, véase la monografía del Mayor Dawson A. Plummer titulada "Examining the Effectiveness of SWET and Sons of SWET in OIF" (Fuerte Leavenworth: Escuela de Estudios Militares Avanzados [School of Advanced Military Studies], 2006-2007), disponible <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA470921&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf> (5 de noviembre de 2009).
38. Para obtener la descripción del programa, véase <http://www.litera.org> (5 de noviembre de 2009). Para ver una auditoría del programa, véase el Informe de Auditoría No. 5-306-09-004-P de la Oficina del Inspector General de USAID, "Audit of USAID/Afghanistan's Land Titling and Economic Restructuring in Afghanistan Project", (Manila, 8 de junio de 2009). Disponible en: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACO271.pdf (5 de noviembre de 2009).
39. Véase <http://eititransparency.org/> para obtener mayor información.