

El uso de Compañías militares
privadas en contextos de
contrainsurgencia: problemas de
legitimidad, gestión y control

Pilar Pozo Serrano

Athena Intelligence Journal
Vol. 2, No 4 (2007)
www.athenaintelligence.org

Athena Intelligence
*Red de Investigación Avanzada
en Insurgencia y Terrorismo*



El uso de Compañías militares privadas en contextos de contrainsurgencia: problemas de legitimidad, gestión y control

Pilar Pozo Serrano

Resumen:

Los Estados recurren crecientemente a las compañías militares privadas (CMP) para funciones militares y de seguridad. Esta práctica ha suscitado controversias acerca de su legitimidad. Para justificar su empleo se aduce que las CMP son un “multiplicador de la fuerza” necesario en la actualidad, incluso en situaciones potencialmente hostiles. Sin embargo, el recurso a contratistas privados plantea problemas, como sus eventuales efectos sobre la estructura de la fuerza militar a largo plazo o en la misión de contrainsurgencia, la fiabilidad, flexibilidad y cualidades del personal contratado, y la falta de supervisión, coordinación y control de las CMP sobre el terreno. La experiencia de Estados Unidos en Irak enseña que mejorar control y gestión de las CMP exigiría: identificar los contratistas que proporcionan servicios esenciales y desarrollar planes de contingencia, incluir las CMP en los planes estratégicos y operacionales, y desarrollar una doctrina que contemple el fenómeno de las CMP en todas sus dimensiones.

Palabras clave: compañías militares privadas, contrainsurgencia, Irak

Abstract:

There is a general tendency for states to use private military companies (PMC) to fulfil certain military and security functions. Privatizing security raises questions of legitimacy. The main argument favouring the use of PMC in support of deployed forces presents contractors as a necessary “force multiplier”, even in potentially hostile situations. Some areas of concern are whether their use can be detrimental to military force structure in the long term; their effect on a counterinsurgency mission; reliability, flexibility and quality of the personnel contracted, and the lack of oversight, coordination and control of military contractors in the field. Taking advantage of the US experience in Iraq, it can be suggested that improving oversight and management of PMC would require: to identify contractors providing vital services and develop backup plans, to include contractor in operational and strategic planning and to develop comprehensive doctrine to deal with PMC support.

Keywords: private military companies, counterinsurgency, Iraq

Pilar Pozo es Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Valencia. Ha desarrollado estancias de investigación en varios Centros de Investigación y Universidades extranjeras, entre ellas, el Institute de Hautes Études Internationales, de Ginebra, el Institute Droits de l'Homme de la Universidad de Estrasburgo, la Académie de Droit International de La Haya, la Universidad de Georgetown, en Washington D.C. y la London School of Economics and Political Science. Sus líneas de investigación actuales, incluyen la solución pacífica de controversias internacionales, el estatuto jurídico de las operaciones en mantenimiento de la paz, el régimen internacional en materia de uso de la fuerza a la luz de conflictos recientes. E-mail: Pilar.Pozo@uv.es

Este trabajo se realiza en el marco del proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia de referencia SEJ 2006-14504

Desde la década de los noventa los Estados recurren crecientemente a Compañías Militares Privadas (en lo sucesivo CMP)¹ para prestar servicios de seguridad o de apoyo a misiones militares en entornos hostiles, es decir, en países cuyas fuerzas de seguridad son inexistentes o deficientes o en los que existen problemas de insurgencia, como Afganistán, los Balcanes, el sudeste asiático e Irak. En Irak el fenómeno presenta unas dimensiones sin precedentes, en cuanto al volumen de contratación y al número de empleados y de compañías presentes. Lógicamente, por el papel desarrollado en la guerra de 2003, en la posterior fase de ocupación y en la actual etapa de reconstrucción y estabilización del país, Estados Unidos es el país que más se apoya en los servicios prestados por estas compañías. Sin embargo, no es una política exclusivamente estadounidense: numerosos Estados y organizaciones internacionales, incluidas la ONU y la Unión Europea, y también ONG, recurren crecientemente a este tipo de empresas para la prestación de servicios de seguridad o de apoyo en tareas de reconstrucción y estabilización.

El actual nivel de dependencia del Departamento de defensa estadounidense respecto de los servicios prestados por las compañías en lugares como Irak o el sudeste asiático, es muy superior al existente en operaciones militares previas, como la guerra del golfo y los Balcanes. Y esta dependencia sigue creciendo. En el sudeste asiático, sólo el Ejército de tierra cuenta con el apoyo de casi 60.000 empleados de compañías militares en sus misiones actuales. Durante la primera guerra del golfo, en contraste, las operaciones militares contaron con el apoyo de unos 9.200 empleados. Paralelamente, el gasto en compañías también ha crecido de una manera significativa.

Por lo que respecta a Irak, se estima que las diferentes agencias del gobierno de Estados Unidos emplean unos 182.000 contratistas privados, bien directamente bien indirectamente, por subcontratación. De ese total, unos 118.000 serían de nacionalidad iraquí; 43.000 serían nacionales de terceros estados y 21.100 tendrían nacionalidad estadounidense. El personal armado contratado para funciones de seguridad oscilaría entre 20.000 y 30.000. De éstos, entre 6.000 y 8.000 serían no iraquíes, de distintas nacionalidades, y el resto, empleados iraquíes².

Además de servicios de seguridad, tanto de personal como de instalaciones y convoyes, las funciones desempeñadas cubren un amplio abanico de posibilidades que va desde los más tradicionales servicios de alimentación, alojamiento de tropas y lavandería, hasta servicios de comunicación, transporte, intérpretes para acompañar a las patrullas militares, mantenimiento de determinados sistemas de armamento, inteligencia, etc. Ese tipo de servicios determina que numerosos empleados civiles de las compañías deban vivir y trabajar junto a personal militar, compartiendo, por tanto, sus riesgos.

Precisamente, una de las áreas en las que la presencia de CMP ha suscitado mayor preocupación es la relativa a la prestación de servicios de seguridad, porque implica que los empleados civiles de las compañías vayan armados y que puedan hacer uso de la fuerza cuando sea necesario para cumplir el fin del contrato. Éste es, ciertamente, el ámbito donde se han producido los casos más conocidos de abusos y violaciones de derechos humanos y de uso innecesario o desproporcionado de la fuerza, que ha

ocasionado la muerte de civiles en varias ocasiones³. Sin embargo, el despliegue de empleados civiles en tareas de apoyo a la misión militar, o al servicio de otras agencias del gobierno, Organizaciones Internacionales y organizaciones no gubernamentales, plantea problemas más amplios, de gestión, control y coordinación y de la propia legitimidad de esta práctica. La industria militar privada tiene sus partidarios y sus detractores.

Ambos coinciden en que es imprescindible establecer sistemas de control de las CMP y, en particular, mecanismos que permitan exigir responsabilidad penal de los empleados culpables de conductas criminales⁴. Pero los sectores críticos llevan su argumentación a la esencia misma del fenómeno. Singer, por ejemplo, haciendo balance de la experiencia en Irak, concluye que el gobierno de Estados Unidos debiera reconsiderar el empleo de compañías militares privadas en operaciones de contrainsurgencia o más generalmente en misiones militares y, en particular, determinar qué funciones deberían quedar reservadas, en todo caso, para el personal militar⁵.

Más allá de estas consideraciones de fondo, el estudio de la práctica en Irak y también en otras misiones de contrainsurgencia, pone de manifiesto importantes problemas de orden práctico y operacional que afectan al desarrollo de la misión y también a su coste económico.

El fenómeno de las CMP había pasado prácticamente desapercibido en la opinión pública hasta Irak. Adquirió cierta notoriedad con el incidente de Faluya, el 31 de marzo de 2004⁶. A partir de ese momento, el tema sido objeto de análisis y debate a nivel político con mayor frecuencia. De modo particular, como es lógico, en Estados Unidos. No obstante, las agencias especialmente concernidas, como Departamento de Defensa, el Government Accountability Office (GAO, en lo sucesivo), el equivalente del Tribunal de Cuentas español y, dentro de las Fuerzas Armadas, el Ejército de tierra, han venido publicando directrices, recomendaciones e informes ya desde 1988. Todos estos documentos ponen de manifiesto que el empleo de contratistas en funciones de apoyo a una misión militar, del tipo que sea, ha transformado radicalmente el contexto en el que las fuerzas armadas están llamadas a trabajar y que esta circunstancia debe ser afrontada convenientemente en la planificación de las operaciones.

Pocos ejércitos estatales han desarrollado una doctrina que contemple cómo afrontar la presencia de empleados de las compañías y cómo integrarlos de manera eficaz en la misión. El Ejército de Tierra de Estados Unidos sí ha elaborado un Manual de campo que contempla detalladamente cómo se deben desenvolver las relaciones entre el Ejército de Tierra y los empleados de las CMP que prestan servicios de apoyo en virtud de contratos del gobierno. De momento, su eficacia ha sido limitada por razones que se verán más adelante⁷, pero las líneas y directrices propuestas conservan su interés.

Los informes del GAO contienen interesantes análisis de la práctica del Departamento de Defensa en la utilización de compañías, identificando fallos de gestión y de preparación de los funcionarios de dicho Departamento, y formulando propuestas para corregirlos.

A partir de estas dos fuentes de información, y de otras de carácter doctrinal, se sintetizan a continuación algunas cuestiones, de orden eminentemente práctico y operacional, suscitadas por el empleo de compañías militares privadas en Irak, que probablemente resulten aplicables a otros contextos.

Acerca de la necesidad y conveniencia del recurso a contratistas privados para tareas desempeñadas tradicionalmente por los Ejércitos estatales

Esta sería la cuestión a resolver en primer lugar: si *es necesaria* la contratación de compañías privadas para funciones tradicionalmente reservadas a los Ejércitos, y si resulta *conveniente*, atendiendo a la naturaleza especialmente sensible de algunas de esas tareas por su conexión con el monopolio estatal de la violencia. Como ha quedado brevemente apuntado es un argumento central en los detractores de esta industria, que consideran que plantea problemas de “constitucionalidad”.

Como reverso, en amplios sectores se defiende que las CMP tienen un efecto “multiplicador de la fuerza”. En el contexto actual de reducción de los ejércitos estatales el recurso a las compañías militares privadas permite aumentar la capacidad de las fuerzas desplegadas⁸. Además, en algunos lugares, el despliegue de personal militar puede estar sujeto a límites por decisión del propio gobierno o en virtud de acuerdos con los estados territoriales o con otros estados aliados. Por ejemplo, el Departamento de Defensa de Estados Unidos decidió que aportaría como máximo un 15% de la fuerza que la OTAN desplegaría en Kosovo. Estos límites no se aplican al personal de las CMP, por lo que el gobierno estadounidense recurrió a los contratistas para una serie de funciones de apoyo. En octubre de 2002, según datos del Ejército de tierra de Estados Unidos, el número de empleados de CMP llegó a doblar al personal militar⁹.

En algunas ocasiones, la contratación de CMP libera personal militar de tareas que no requieren formación ni experiencia militar, como restauración, limpieza y otros suministros básicos. En otras, suple el déficit de personal especializado. En efecto, el Ejército puede carecer de personal militar con la cualificación necesaria para manejar, mantener o reparar equipos o sistemas de armamentos de alta tecnología. Por ejemplo, el Departamento de Defensa de Estados Unidos ha concluido que no resulta rentable la formación de personal militar para el manejo de determinados sistemas, que han pasado a ser responsabilidad de CMP desde el principio¹⁰.

El Manual de campo del Ejército de tierra de Estados Unidos revisado en 2003¹¹ afirma este “efecto multiplicador” de las compañías en todo rango de operaciones: ofensivas, defensivas, de estabilidad tanto de dimensiones reducidas como de gran escala; operaciones de mantenimiento de la paz, misiones de asistencia humanitaria, etc. El apoyo de los contratistas se puede materializar durante todas las fases de la operación: facilitan un despliegue rápido de la fuerza proporcionando una serie de bienes, materiales e instalaciones que, de otro modo hubieran tenido que ser transportados desde bases lejanas, alargando considerablemente la fase preparatoria. Cuando la operación ha concluido, los contratistas también pueden facilitar el repliegue¹².

Potenciales efectos perjudiciales del uso de CMP en la estructura del ejército

En Estados Unidos, la Comisión sobre funciones y misiones avanzaba ya en 1995, que la dependencia de CMP para la prestación de determinados servicios o para la provisión de determinado tipo de equipos militares, podría dar lugar a que Estados Unidos careciera de la capacidad necesaria para realizar misiones estratégicas. En el mismo sentido, podrían disminuir las oportunidades de formación y entrenamiento en algunas especialidades militares que pasarían a estar monopolizadas por empleados civiles¹³.

En otro orden de cosas, algunos informes han apuntado la posibilidad de que los elevados salarios tengan un efecto llamada sobre personal militar especialmente formado. Según este Informe, la disminución de personal militar en especialidades ofertadas también por compañías privadas fue menor en el año 2004 que en los años 2000 y 2001, a pesar de que en el año 2004 la demanda de tales empleados en Irak fue muy elevada. Sin embargo, el nivel de disminución del personal de las Fuerzas Especiales sí fue ligeramente superior en el 2004 respecto a años anteriores. De todos modos, debe tenerse en cuenta que tales datos no señalan las razones por las que el personal abandona el ejército ni tampoco cuál es su dedicación posterior. El Mando de Recursos Humanos del Ejército y el de Operaciones Especiales, subrayaban, a este propósito, que perdían personal no sólo por CMPS que actuaban en Irak, sino también para compañías comerciales de seguridad que trabajaban en el país¹⁴.

Repercusión sobre la misión militar

Según el análisis de Singer, el recurso a compañías militares privadas ha perjudicado los esfuerzos de contrainsurgencia de Estados Unidos en Irak. Por numerosas razones, entre ellas, que las actuaciones de las compañías han ignorado los principios básicos de la contrainsurgencia, suscitando el rechazo de la población hacia las CMP y, por extensión, hacia Estados Unidos, que recurre a sus servicios y no pone remedio a la impunidad de hecho de que disfrutaban los empleados. En particular, las compañías se han visto implicadas en una serie de abusos que han perjudicado gravemente los intentos de ganar "los corazones y las mentes" de la población indisponiendo la población iraquí contra la presencia americana en su conjunto. También habrían debilitado los esfuerzos de Estados Unidos en la " guerra de las ideas" tanto en Irak como en otros escenarios. Por último, las actuaciones de las compañías habrían forzado cambios de estrategias del ejército, abandonando planes previamente diseñados contra la insurgencia¹⁵.

Numerosos autores han subrayado que, para los empleados de las compañías, garantizar la seguridad de los individuos, convoyes o edificios resulta prioritario sobre cualquier otra consideración. En contextos de contrainsurgencia, en los que parte esencial de la misión militar es generar la confianza de la población civil, incidentes provocados por un uso excesivo o injustificado de la fuerza pueden destruir una larga labor previa. Con relativa frecuencia, los medios de comunicación recogen la preocupación del

personal militar en misión sobre el terreno, por las repercusiones de los incidentes protagonizados por los contratistas privados.

Un representante cualificado del sector, Doug Brooks, Director de IPOA, ha subrayado que las CMP, al emplear también personal local, incorporan una ventaja desde el punto de vista lingüístico y cultural con respecto al personal militar extranjero y reducen posibles fricciones con la población civil. Por lo que respecta a la posibilidad de moderar su agresividad en la conducción de operaciones de alto riesgo, Brooks ha destacado que si se desea que los empleados de las Compañías tengan en cuenta la necesidad de “*ganar los corazones y las mentes*” en el desempeño de sus funciones, se debe incorporar tal exigencia en una cláusula contractual, teniendo presente que al comportar la asunción de un mayor riesgo repercutiría en el cálculo del coste del servicio¹⁶. Si no se incluye tal especificación, debe concluirse que los contratistas seguirán ajenos a las eventuales repercusiones de sus actuaciones en la misión general de lucha contra la insurgencia.

Como ya se ha apuntado, la cuestión se agrava por la ausencia de mecanismos eficaces para perseguir penalmente a los empleados extranjeros por sus conductas delictivas. En algunos casos, la legislación vigente no permite su persecución penal; en otros casos sí hay mecanismos legales, pero las instituciones encargadas de poner en marcha los procedimientos han omitido toda actuación¹⁷.

Cadena de mando, adaptabilidad, rapidez de despliegue

Con carácter general, los contratistas privados pueden ser desplegados con mayor rapidez que las fuerzas armadas; en contrapartida, subrayan sus críticos, el personal militar tiene mayor capacidad de adaptación ante cambios rápidos de la situación.

Sobre este particular, el Manual de campo aporta varios elementos importantes. Desde la perspectiva de cliente, el servicio prestado por los contratistas es similar en cuanto a contenido y calidad al que prestaría una unidad militar. Sin embargo existen diferencias esenciales: al contratista sólo se le pueden exigir las prestaciones establecidas en el contrato, lo que resta flexibilidad pues el mando militar no tiene autoridad para modificar los términos al contrato en el curso de una operación ni reasignar empleados para el desempeño de tareas no incluidas en el contrato¹⁸. Por otro lado, los contratistas y sus empleados son civiles autorizados a acompañar a las fuerzas armadas y el Manual subraya que deben desempeñar sus funciones de manera que no se ponga en peligro su estatuto personal, circunstancia que también ha de ser tenida en cuenta para otorgarles la necesaria protección.

Finalmente, los mandos militares carecen de control directo sobre los empleados de las CMP: éstos no están sujetos a la cadena de mando, el control corresponde a la compañía. La gestión y supervisión del cumplimiento del contrato se realiza a través de los representantes designados por el responsable de la agencia u organismo contratante¹⁹.

Todos estos aspectos deben ser conocidos por el personal militar y tenidos en cuenta en la planificación y gestión de la misión. En varias ocasiones, por falta de experiencia y

formación, el mando militar responsable ha intentado asignar a un contratista tareas diferentes de las contempladas en el contrato, o solicitado que proporcione bienes distintos de los acordados, lo que hubiera podido entrañar costes adicionales para el gobierno²⁰. Las unidades militares no suelen recibir una formación específica antes de su despliegue sobre los mecanismos de acción de las compañías de seguridad ni sobre los centros establecidos para coordinar la interacción entre personal militar y empleados privados. Esta falta de formación e información, como se irá viendo, tiene repercusiones perjudiciales en diferentes ámbitos.

Para contrarrestar estos argumentos, los partidarios de las CMP señalan que sus empleados no están llamados a actuar en el campo de batalla, donde es necesario ese grado de flexibilidad. En cualquier caso, aportan la ventaja de poder desplegarse en el lugar de la misión con mayor rapidez que las tropas²¹.

Calidad y fiabilidad del personal empleado

Las compañías de mayor reputación afirman que proporcionan personal altamente cualificado. Sin embargo, algunos ponen en duda que sea posible mantener semejante nivel ante el continuo incremento de demanda de los servicios de seguridad y en caso de eventuales presiones para reducir precios. La necesidad de contratar nuevo personal con rapidez podría llevar a procesos de selección menos rigurosos, en cuanto al nivel de formación y entrenamiento, pero también en cuanto a la indagación de sus antecedentes penales.

Desde el sector se sostiene, sin embargo, que las compañías privadas pueden mantener sus niveles de calidad porque pueden seleccionar su personal de una bolsa de empleo amplia y competitiva, a diferencia del ejército que tiene unos recursos personales limitados. Y añaden que las compañías militares privadas presentan la ventaja de que pueden mantener a sus empleados sobre el terreno indefinidamente, mientras que el personal militar debe rotar regularmente.

En conexión con este tema, se ha suscitado también la cuestión de la fiabilidad de este tipo de personal en situaciones peligrosas. El argumento de que son tan fiables como el personal militar porque, de hecho, muchos de ellos provienen de las fuerzas armadas no resulta aceptable, porque no están sujetos a la estructura militar y no soportarían las mismas consecuencias que el personal militar, si se negaran a desempeñar una determinada tarea. Los contratos, de ordinario, suelen incluir cláusulas de escape que eximen del cumplimiento en caso de grave riesgo, no necesariamente físico, puede ser incluso financiero.

No es el único riesgo que plantea la contratación de CMP. Los empleados extranjeros de las compañías, especialmente los locales aunque también los nacionales de terceros países, pueden representar una amenaza para la seguridad de las instalaciones y del personal militar desplegado. De modo particular cuando se trata de operaciones militares contra movimientos insurgentes, como es el caso de Irak ²². Es un problema que ha sido analizado a distintos niveles²³, con el objeto de determinar si existen mecanismos eficaces para garantizar la protección de personal e instalaciones. Los informes presentados

señalan que algunas de las agencias del gobierno que contratan compañías, por ejemplo el Departamento de defensa, no exigen que los contratos contengan una cláusula por la que se exija al contratista la investigación previa de los antecedentes de sus empleados. Esta omisión podría considerarse superada por normas posteriores, como la Directiva presidencial 12 sobre Seguridad nacional (HSPD-12) de agosto de 2004, que exige que el gobierno desarrolle fórmulas comunes para la identificación de todas las personas que necesitan acceso regular a una instalación federal, incluidas las estaciones militares en el extranjero.

El problema es que las fórmulas establecidas pueden ser de escasa eficacia aplicadas a los empleados locales. Finalmente, las únicas medidas eficaces para afrontar el problema son las adoptadas por los oficiales militares responsables de la seguridad de las instalaciones, por iniciativa propia. En efecto, la mayoría de los oficiales responsables someten a los empleados de las CMP a registros rutinarios cuando entran y cuando abandonan las instalaciones, o los entrevistan antes de permitirles el acceso a la base²⁴.

Control, transparencia y planificación: la dependencia de CMP para servicios vitales

En estrecha conexión con los aspectos anteriormente mencionados, hay que subrayar el problema que plantea la prestación de servicios esenciales por las CMP. Desde que en 1988 el Departamento de defensa de Estados Unidos destacara que no existía una política ni mecanismos de control para identificar los servicios esenciales prestados por contratistas y para garantizar su gestión en caso de que no hubiera CMP disponibles, no se han adoptado medidas eficaces para resolver esta carencia. Es decir, el Departamento de defensa no puede garantizar que los servicios esenciales de emergencia prestados por contratistas continúen durante una situación de crisis. La gravedad de este problema no ha dejado de ser subrayada a partir de entonces.

Ese mismo año, otro informe del Departamento de Defensa destacaba: "no hay un control central de los contratos para servicios esenciales de emergencia, no hay base jurídica para obligar a los contratistas a prestar tales servicios ni medios para forzar el cumplimiento de los términos contractuales"²⁵. El informe recomendaba que todos los mandos identificaran aquellos servicios que debían ser desempeñados exclusivamente por personal militar, por un lado, y aquellos que podían ser externalizados, siempre que existiera un plan de contingencia para asegurar su continuidad en caso de que el contratista dejara de prestarlos.

El Departamento de defensa ha adoptado varias medidas desde entonces, en particular la Instrucción 3020.37, de noviembre de 1990, trata de responder específicamente al problema de cómo continuar los servicios vitales prestados por contratistas durante situaciones de crisis. Se trata de una medida que, sin embargo, ha tenido escasa repercusión práctica como se pone de manifiesto en sucesivos informes del GAO. A pesar de las exigencias de la mencionada instrucción, ni se han identificado los contratistas que proporcionan servicios esenciales ni se han desarrollado planes de contingencia para la eventualidad de que tales contratistas dejaran de prestarlos²⁶. No sólo falta planificación para este supuesto de emergencia, con carácter general, los planes

estratégicos y operacionales del departamento de defensa no integran plenamente el personal de apoyo de las CMP.

La primera dificultad deriva de que mandos militares y directivos del Departamento de defensa, carecen de “visibilidad”, desconocen el número total de contratistas que trabajan en apoyo de las fuerzas desplegadas en Irak ²⁷. Dando un paso más en su política de conocer el número de contratistas que prestan servicios esenciales, el Departamento de Defensa elaboró una nueva Instrucción en el año 2005, disponiendo la creación de una base de datos para mantener un control nominal de los contratistas desplegados con las fuerzas armadas, proceso aún no concluido ²⁸.

Pasando al control de las CMP sobre el terreno, existe una supervisión deficiente debido a la falta de Representantes del oficial contratante, figura prevista en el manual militar para tareas de supervisión y control. Distintas fuentes de información señalan que mientras el número de empleados ha crecido considerablemente, el número de tales representantes ha sufrido recortes considerables en los ministerios de defensa y del exterior ²⁹.

La rentabilidad económica cuestionada

Numerosos organismos públicos, también organizaciones privadas, han denunciado casos de abusos, fraudes y de mala gestión financiera, impulsando la necesidad de un mayor control político³⁰.

Las condiciones de Irak, fuerte dependencia del Departamento de defensa respecto de los servicios proporcionados por contratistas en Irak, la tendencia a otorgar contratos de larga duración y los problemas de la gestión de contratos, unidas a la inseguridad, facilitan las condiciones para que se den abusos, fraude o que se malgasten cantidades ³¹.

Por un lado, la ya mencionada falta de “visibilidad”, el desconocimiento de los contratistas efectivamente desplegados sobre el terreno y de sus precisas obligaciones contractuales puede incrementar los gastos de manera innecesaria. Algunos informes citan, por ejemplo, el testimonio de un oficial del ejército de tierra que había calculado que cada año se perdían 33 millones de dólares en comidas gratuitas para los empleados de las compañías, pese a que percibían también dietas.

Por otro lado, no existen directrices claras que proporcionen al personal responsable una orientación integral sobre dirección, gestión y control de las compañías y de sus empleados. A lo que se añade un insuficiente número de personal de control y su frecuente rotación, que impide que se pueda comprobar que las compañías prestan los servicios contratados en los términos pactados.

Varios informes señalan que el Departamento de Defensa, y otras agencias del gobierno, han recurrido con frecuencia a modalidades de contratación poco adecuadas, que han comportado costes adicionales. Por ejemplo, el recurso a fórmulas flexibles de contratación, como la modalidad “entrega indefinida/cantidad indefinida”, puede ser aprovechada por la compañía para proporcionar cantidades y calidades que exceden las

necesidades reales, con la consiguiente subida de precios para la agencia o Departamento contratante, como muestra la experiencia de Estados Unidos en los Balcanes ³².

Por último, por la ya mencionada carencia de formación, e información, específica previa, los mandos militares desconocen frecuentemente cómo gestionar los servicios de apoyo que proporcionan las compañías, e incluso el número exacto de empleados, o para qué servicios han sido contratadas, lo que impide una planificación adecuada y un control efectivo³³.

Conclusiones

La experiencia de Irak proporciona valiosas enseñanzas sobre la industria militar privada. En primer lugar, aunque no se haya abordado en este trabajo la cuestión del marco jurídico aplicable, es inevitable referirse a la necesidad de actualizar y clarificar las normas, tanto a nivel nacional como internacional³⁴.

Para Estados Unidos sería impensable llevar a cabo una operación de las dimensiones de la actual misión en Irak sin el apoyo de compañías privadas. En realidad, también ha dependido de su apoyo en operaciones militares anteriores de dimensiones significativamente menores, por lo que probablemente habría que concluir que se han convertido en un elemento imprescindible de su política exterior. Ciertamente, la presión que su condición de primera potencia ejerce sobre su política exterior, lleva a Estados Unidos a depender de las CMP en un grado muy superior al de la mayoría de países. En cualquier caso, y a pesar de las controversias que puedan suscitar, los servicios de estas empresas son cada vez más solicitados por gobiernos, organizaciones internacionales y ONG. Los compromisos internacionales de un Estado pueden representar una presión sobre sus fuerzas armadas que requiera, en determinados momentos, incrementar su capacidad recurriendo a este apoyo externo. Incluso los ejércitos que no contratan CMP, están llamados a tener algún tipo de contacto con los contratistas al servicio de otras fuerzas armadas, en misiones multinacionales.

La presencia de este nuevo tipo de actores junto a las fuerzas armadas, sobre el terreno, plantea una serie de retos que, de momento no han sido afrontados convenientemente. Tal vez el ritmo del crecimiento del fenómeno haya desbordado a los gobiernos implicados. La experiencia de Estados Unidos ha permitido detectar una serie de problemas y también ha apuntado algunos de los mecanismos para afrontarlos. Sobre todo, pone de manifiesto que algunos de los problemas planteados por las CMP en el terreno podrían haberse evitado o reducido significativamente, de haber existido una doctrina que contemplara la nueva realidad y una planificación que la integrara plenamente.

En este sentido, es necesario prever programas de control y de gestión. Un programa de control que permita determinar el número de empleados y funciones desempeñadas por los contratistas, tanto para que puedan ser incluidos convenientemente en la planificación como para la supervisión de los costes. Un programa de gestión, que capacite al gobierno para adoptar la técnica de contratación más adecuada en cada caso. Por otro lado, la planificación militar debe tomar en consideración la posible presencia de

contratistas sobre el terreno: en particular, si prestan servicios esenciales deben elaborarse planes de contingencia para garantizar su continuidad aunque el contratista pudiera fallar. Finalmente, el personal militar, a todos los niveles, debería familiarizarse con esta nueva realidad; en particular, los mandos militares debieran recibir, antes de la misión, una formación específica para comprender la naturaleza de las relaciones entre las CMP y las fuerzas armadas y conocer cómo gestionar, en su caso, los servicios de apoyo que proporcionan.

¹ Para un análisis en profundidad del fenómeno, conceptos implicados y categorización de las compañías en razón de los servicios prestados, ver el trabajo de C. Kinsey, *Corporate soldiers and international security: the rise of private military companies*, London: Routledge, 2006.

² Según datos que ofrece C. Miller, “Contractor numbers outstrip US troops” en *Los Angeles Times*, julio, 2007, y que concuerdan con las estimaciones de otras fuentes, por ejemplo, de Doug Brooks, presidente de la Asociación estadounidense de CMP, en una entrevista reciente, disponible en <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/warriors/interviews/brooks.html>.

³ Si nos centramos en una de las compañías más controvertidas, Blackwater, un informe dirigido al Comité de control y reforma de gobierno el 1 de octubre de 2007, analiza las actividades de dicha compañía en Afganistán e Irak, incluyendo una relación de los incidentes en los que ha habido uso de armas de fuego, estimaciones de costes de sus contratos, y de las respuestas del Departamento de Estado. Cf. 110 Congress of Representatives, Memorandum, October 1, 2007 to Members of the Committee on Oversight and Government Reform, Additional Information about Blackwater USA. Disponible en <http://oversight.house.gov/documents/20071001121609.pdf>.

⁴ Boot, D. “Accept the Blackwater mercenaries. Contractors are a fact of war but they need stronger oversight”, *Los Angeles Times*, 3 oct. 2007, <http://www.latimes.com/news/opinion/la-oe-boot3oct03,0,5998500.print.story?coll=la-opinion-righttrail>.

⁵ P. Singer, “Can’t win with ‘Em, Can’t go to war without ‘Em: Private military contractors and counterinsurgency”, *Foreign Policy*, Policy Paper, 2007, N. 4, September.

⁶ Un grupo de insurgentes mató a cuatro guardas de seguridad de la compañía estadounidense Blackwater: las imágenes de sus cadáveres mutilados se difundieron en medios de comunicación de todo el mundo. Para una breve reseña de la noticia, ver http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3585765.stm.

⁷ Schreier, F./ Caparini M., *Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Occasional Paper n° 6, Ginebra, Marzo de 2005, p. 52, disponible en http://www.smallarmssurvey.org/files/portal/issueareas/security/security_pdf/2005_Schreier_Caparini.pdf

⁸ Es un argumento utilizado también en otras agencias del gobierno, en particular, el Servicio de Protección Diplomática, ver *Private Security Contracting in Iraq and Afghanistan*, Statement of Ambassador Richard J. Griffin, Assistant Secretary of State for Diplomatic Security. Testimony before the House Committee on Oversight and Government Reform, Oct. 2, 2007 (disponible en <http://www.state.gov/ds/rls/rm/93191.htm>).

⁹ GAO (US Government Accountability Office), Military Operations. Contractors Provide Vital Services to Deployed Forces but Are not Adequately Addressed in DOD Plans, June 2003, GAO-03-695, p. 8, nota 5.

¹⁰ Es el caso de sistema Guardrail, plataforma de vigilancia aérea del Ejército de tierra (cf. GAO-03-695, cit. p. 9).

¹¹ *Department of the Army Field Manual No. 3-100.21, Contractors on the Battlefield*, 3 enero 2003.

¹² *Ibidem*, puntos 1-2, 1-3.

¹³ Elsea, J. K /Serafino, N. M, *Private Security Contractors in Iraq: Background, Legal Status, and Other Issues*, CRS Report for Congress, Updated July 11, 2007, disponible en <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL32419.pdf>, pp. 24-25.

¹⁴ U.S. GAO *Rebuilding Iraq: Actions Needed to Improve Use of Private Security Providers*, GAO-05-737, Julio 2005, pp. 38-43.

¹⁵ Singer, por ejemplo, interpreta que la batalla de Faluya se precipitó como respuesta, en parte a la muerte de cuatro empleados de Blackwater a manos de insurgentes, pocos días antes, 2007, (Singer 2007, op. cit. pp. 10-15).

¹⁶Entrevista a Doug Brooks, disponible en www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/warriors/interviews/brooks.html

¹⁷ Sobre este particular, ver Pozo Serrano, P/Hernández Martínez, L., “El marco jurídico de las CMSP. Reflexiones a propósito de la experiencia en Irak”, Anuario Español de Derecho Internacional, vol. XXIII (2007), pp. 315-350.

¹⁸ Department of the Army Field Manual, punto 1-21, pag. 1-6.

¹⁹ Ha sido una directriz clara y constante del Ejército de tierra, que el personal de apoyo proporcionado por las compañías no está integrado en la cadena de mando y no será supervisado ni dirigido por personal militar ni por el Departamento de personal civil del Ejército. Así se señalaba en Army Regulation 715-9 Contractors Accompanying the Force, de 29 de octubre de 1999, también se afirma en el Army Field Manual, pag. 1-6, 1-7, y en el informe GAO-05-737, cit. p. 20. Esta es la regla general, en la práctica, sin embargo pueden darse casos de sujeción a la cadena de mando militar, aunque las cláusulas contractuales no lo especifiquen claramente si, de hecho, el control operacional es ejercido por el mando militar y la compañía, como máximo, ejerce una supervisión administrativa del contrato pero no controla materialmente el trabajo de sus empleados. En este sentido se pronunció el juez llamado a conocer de la demanda civil interpuesta en nombre de algunas víctimas contra las compañías CACI y Titan, cf. *Memorandum Order Ibrahim v. Titan Case* 1:05-cv-01165-JR, 6 de noviembre 2007, http://www.ccr-ny.org/files/Saleh_summaryjudgmentdec_11_07.pdf, pag. 22-23. Los traductores de la compañía Titan que trabajaron en la prisión de Abu Ghraib estaban plenamente integrados en las unidades militares a las que habían sido asignados y prestaron sus servicios bajo órdenes directas y control exclusivo del personal militar. Sin embargo, en el caso de CACI, los interrogadores proporcionados por esta compañía actuaron sujetos a una doble cadena de mando, la militar y de la propia compañía, que siguió conservando un significativo grado de autonomía para controlar a sus empleados.

²⁰ GAO (United States Government Accountability Office), December 2006: *Military Operations: High-Level DOD Action Needed to Address Long-standing Problems with Management and Oversight of Contractors Supporting Deployed Forces*, GAO-07-145 December 18, 2006, pag. 30.

²¹ El Servicio de Seguridad diplomático de Estados Unidos también se pronuncia en este sentido. Según declara un representante oficial del Servicio, el uso de contratistas le ha permitido ampliar rápidamente su capacidad para responder a la creciente necesidad de servicios de protección y apoyar las iniciativas de seguridad nacional sin el retraso que implica el reclutamiento y entrenamiento de personal adscrito al propio servicio. Según sus cálculos, la contratación, investigación de antecedentes, entrenamiento y despliegue de los contratistas requiere un tiempo que oscila entre 90 y 120 días. En contraste, el proceso de contratación y entrenamiento de un agente del servicio se prolonga durante unos dos años. Cf. *Private Security Contracting in Iraq and Afghanistan*, cit, p. 2.

²² Se sospecha, por ejemplo, que el ataque terrorista contra el U.S.S Cole fue cometido por empleados de una compañía encargada de las operaciones de abastecimiento de combustible. Algunos oficiales militares han señalado casos de empleados de CMP que han intentado proporcionar información estratégica obtenida en las instalaciones militares en que trabajaban. Cf. GAO (US Government Accountability Office): *Background Screenings of Contractor Employees Supporting Deployed Forces May Lack Critical Information, But U.S. Forces Take Steps to Mitigate the Risk Contractors May Pose*, GAO-06-999R, 22 septiembre 2006, disponible en <http://www.gao.gov/new.items/d06999r.pdf>, p.2.

²³ Ver Department of the Army Field Manual, puntos 2.17- 2.24, pag. 2-7 y 2-8, que destaca la necesidad de ponderar los riesgos que plantea el recurso a CMP y la disponibilidad de recursos alternativos.

²⁴ GAO-06-999R, cit. pag. 4.

²⁵ Audit Report, Office of the Inspector General, Department of Defense, *Retention of Emergency-Essential Civilians Overseas During Hostilities*, Report number 89-026 (Washington, D. C.: Nov. 7, 1988).

²⁶ GAO (US Government Accountability Office), *Military Operations. Contractors Provide Vital Services to Deployed Forces but Are not Adequately Addressed in DOD Plans*, June 2003, GAO-03-695.

²⁷ GAO-07-145. cit.

²⁸ Instrucción 3020.41, del Departamento de Defensa, el 3 de octubre de 2005, titulada *Contractor Personnel Authorized to Accompany the U.S. Armed Forces*. Las divergencias en cuanto a la inclusión o no de algunas categorías de contratistas ha tenido por efecto que aún no se haya terminado de confeccionar.

²⁹ Schreier, F./ Caparini M., *Privatising Security*: cit., p. 29.

³⁰ Valerie Bailey Grasso, *Defense Contracting in Iraq: Issues and Options for Congress*, Updated November 15, 2007, Congressional Research Service Report for Congress, RL33384, p.6.

³¹ U.S. GAO, *Stabilizing and Rebuilding Iraq: Conditions in Iraq are Conducive to Fraud, Waste, and Abuse*, Testimony Before the Subcommittee on Defense, Committee on Appropriations, House of Representatives, Statement of David M. Walker Comptroller General of the United States, GAO-07-525T, 23 de abril de 2007.

³² US GAO, *Contingency Operations: Army Should Do More to Control Contract Cost in the Balkans*, NSDIAD-00-225, 6 de octubre de 2000.

³³ GAO-07-525T, cit. pag. 2-3 y 32.

³⁴ En este sentido, Singer, "War, Profits, and the Vacuum of Law: Privatized Military Firms and International Law", *Columbia Journal of Transnational Law*, 2004, pp. 521-549.

Presentación de trabajos para su publicación como Athena Papers:

- El trabajo puede enviarse a la dirección contact@athenaintelligence.org
- Los análisis deben tratar temas relacionados con islamismo radical, insurgencia, yihadismo, antiterrorismo, contrainsurgencia, adaptación de las Fuerzas Armadas a los nuevos conflictos, etc, desde una óptica novedosa y con rigor
- Una vez recibidos se enviará una copia anónima del análisis a dos evaluadores. La respuesta positiva o negativa se realizará en un plazo aproximado de dos semanas desde su recepción

Normas de presentación:

- Se recomienda que los Athena Paper no excedan las 14.000 palabras (incluyendo la bibliografía)
- Deben estar escritos a un espacio, en letra Garamond tamaño 13, y con un espacio de separación entre párrafos
- Los paper pueden contener gráficos y tablas insertados dentro del texto
- Además del texto debe enviarse un resumen no superior a 150 palabras en inglés y en español, más 5 ó 6 palabras clave en inglés y español
- También se adjuntará una breve biografía del autor que aparecerá en el documento. Si lo desea el autor puede incluir su e-mail para que los lectores interesados se pongan en contacto con él.

Estilo de las referencias bibliográficas:

- Las referencias se colocarán en notas al final del documento

Artículo:

Gregory, Shaun. "France and the War on Terrorism", *Terrorism and Political Violence*, Vol.15, No.1 (Spring 2003), pp.124-147

Libro:

Bergen, Peter L. *The Osama bin Laden I Know*, (New York: Free Press, 2006)

Capítulo de libro:

Hafez, Mohammed M. "From Marginalization to Massacres. A Political Process Explanation of GIA Violence in Algeria", Wiktorowicz, Quintan (ed.) *Islamic Activism. A Social Movement Theory Approach*, (Bloomington & Indianapolis: Indiana University Press, 2004), pp. 37-60

