

Comprando política exterior: Un análisis de las CMP y la Gran Estrategia de Clinton

Picatto; Hernán (UCEMA)

Introducción

La historia de los mercenarios se remonta a muchos milenios, aunque desde las últimas décadas éstos se han transformado en compañías militares privadas (CMP).

Se considera Compañía Militar Privada (CMP) a aquella que provee de logística y soporte militar tales como apoyo técnico, transporte, mantenimiento, etc. También puede ofrecer entrenamiento y consulta, y en algunos momentos brindar seguridad.

Durante los años '90 el rol de este sector privado creció de manera sin precedentes. La mayor parte de la bibliografía explica que la privatización de la seguridad fue producto de condiciones globales creadas por el final de la Guerra Fría. Pero en una opinión personal es poco válido considerar que las CMP son sólo consecuencia de factores sistémicos. Este trabajo intentará demostrar que el uso reciente de la seguridad privada como un instrumento de la política militar o la política exterior puede ser en realidad una consecuencia de la toma de decisiones políticas deliberadas de las sucesivas administraciones presidenciales, aunque también saldrá a la luz que el entorno de seguridad en el Estado de destino de una intervención es un factor que produce un aumento de la demanda de contratistas. Se podrá también observar como las ataduras internacionales de los Estados, a veces, incentivan el uso de las CMP.

El reciente interés por utilizar seguridad privada como un instrumento de política militar o exterior puede, de hecho, ser una consecuencia de deliberadas decisiones políticas de sucesivas administraciones. A lo largo de este ensayo se intentará demostrar que justamente desde la década de 1980, se aplicó una Estrategia Nacional que intencionalmente amplió la base de contratistas hasta donde sus capacidades se lo permitieron.

Estas primeras aseveraciones intentarán ser aclaradas mediante un relevamiento bibliográfico y de documentos pertenecientes al Estado Norteamericano. Pero para llegar a conclusiones empíricamente verificables aún falta desclasificar documentos, lo que llevaría a una investigación que requeriría de más tiempo.

La Estrategia Nacional... ¿Liberal?

La Estrategia Nacional es un término general para una amplia planificación de ese tipo de acciones. Establece los medios que serán usados para conseguir los



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina

(54-221) 4230628 conaresoiri@iri.edu.ar www.iri.edu.ar

Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP @iriunlp

objetivos de largo plazo. En el contexto estatal, Paul Kennedy, define Estrategia Nacional como “la capacidad de los líderes de la nación de reunir todos los elementos [de poder], tanto militares como civiles, para la preservación y mejora de los mayores intereses nacionales a largo plazo (lo que significa, en tiempos de paz y guerra)... operando en varios niveles; político, estratégico, operacional, táctico, que interactúan entre sí para avanzar (o retrasar) un objetivo primario” (1991: 5). Desde esta perspectiva, la Estrategia Nacional requiere la articulación tanto de metas como objetivos intermedios, así como de una amplia definición de poder que se extiende más allá del uso de la fuerza militar nacional. Liddell-Hart define a la estrategia Nacional como un plan “para coordinar y dirigir todos los recursos de una organización hacia el logro de un objetivo definido por los fundamentos políticos” (1967: 321-322; en Shivery, 2007: 11).

Desde principios de la década del ochenta la Estrategia Nacional norteamericana se ha volcado casi totalmente, a la idea liberal institucionalista encarnada en los textos de Fukuyama y en la crítica de Krauthammer (para la política exterior).

Los resultados no han sido particularmente favorables. Los EE.UU han estado en guerra dos de cada tres años desde 1989, y esta política no parece que vaya a terminar pronto. Las guerras, como es obvio desde hace siglos, generan burocracias que socavan las libertades civiles y hacen cada vez más difícil la rendición cuentas; y invariablemente terminan adoptando políticas cada vez más cercanas al autoritarismo. (Mearsheimer, 2011)

El origen de los problemas (exteriores) de EE.UU son las actitudes adoptadas en la inmediata post-Guerra Fría. Desde la administración Clinton se adoptó una estrategia de dominio o supremacía (algunos autores se refieren a la supremacía como hegemonía global, mientras que otros enfatizan que la hegemonía implica más consenso y no tanta coerción como la supremacía) cuyo mayor riesgo es estar basada peligrosamente en la fuerza militar para conseguir una agenda ambiciosa. (Gill, 2003)

La supremacía tiene dos objetivos principales: mantener la primacía norteamericana – lo que significa garantizar que los Estados Unidos sigan siendo la única superpotencia del sistema internacional – y esparcir la democracia occidental alrededor del globo – consiguiendo un mundo a la imagen y semejanza de Estados Unidos. Su consecuencia lógica es que los intereses norteamericanos son prácticamente ilimitados, lo que explica porque no se hizo ningún intento de limitar los intereses. (Mearsheimer, 2011)

El bloque de fuerzas supremacista, consciente o inconscientemente, sirvió para movilizar el desplazamiento de la política económica liberal a una mucho más disciplinaria neo-liberal. Este neo-liberalismo consiste en la intensificación de presión y fuerzas asociadas a la globalización económica. Combinado con un nuevo constitucionalismo esta disciplina neo-liberal generó una serie de contradicciones en la política global. La contradicción central es la reestructuración neo-liberal del Estado, que hace retroceder al Estado de Bienestar y la redistribución, pero más fundamentalmente, se genera una crisis de “autoridad gubernamental y credibilidad”. (Gill, 2003: 23)

Esta Estrategia Nacional de supremacía, por lógica, es imperial; considera que EE.UU tiene no sólo el derecho, sino la responsabilidad de interferir en las políticas de los otros países.

Bill Clinton fue el primer presidente que gobernó exclusivamente en la post-Guerra Fría, y su administración buscó el dominio global a lo largo de sus ocho años, aún a pesar del discurso institucionalista. Él y sus adeptos neo-liberales, no tardaron en abrazar su momento unipolar.

Durante sus primeros años, Clinton permitió a los Estados Unidos involucrarse despreocupadamente en la “construcción estatal” de Somalia. Pero cuando dieciocho soldados norteamericanos fueron asesinados en octubre de 1993 en Mogadishu, inmediatamente retiró las tropas del país. De hecho, la administración fue tan criticada por su desastroso desempeño que se abstuvo de intervenir en Ruanda en el invierno de 1994, incluso cuando el costo de intervenir era bajo. Si bien es verdad que en septiembre de 1994, Clinton comprometió a las fuerzas en Haití contra un régimen brutal, pero lo hizo resistiendo una tremenda oposición del Congreso, y la mayoría de las tropas se retiraron en menos de dos años sin tener tiempo de intentar “crear un Estado”.

Clinton habló durante la campaña presidencial de 1992 sobre utilizar el poder americano contra Serbia para detener el conflicto, pero luego de asumir, se cuidó de involucrarse y utilizó formalmente sólo ataques aéreos en 1995. Fue a la guerra con Serbia por segunda vez en 1999 – esta vez en Kosovo – y una vez más simplemente recurrió a bombardeos aéreos, a pesar de la presión de su comandante en la OTAN, General Wesley Clark, y del primer ministro inglés Tony Blair por desplegar una fuerza terrestre.

Es notorio que la administración Clinton realizó pocos progresos para lograr la supremacía, limitándose a evitar desastres políticos mayores, pero hay que considerar el complicado panorama internacional que le tocó sortear.

Durante la administración Clinton, la iniciativa de “reinención del gobierno” del vice-presidente Al Gore prometió que reduciendo las nóminas del gobierno y desplazando el trabajo a contratistas lograría mejorar la productividad al mismo tiempo que recortar los costos. En 1995, el reporte final de la Comisión sobre Funciones y Misiones, cuyo mandato era evitar la duplicación de las Fuerzas Armadas, dedicó un capítulo entero a instar por una mayor dependencia del sector privado. Un informe de la Junta de Ciencias de Defensa de 1995 sugería que el Pentágono podría ahorrar U\$S12 mil millones anualmente si empleara todos los contratistas necesarios para tareas no bélicas, por ejemplo los servicios de limpieza, cocina, etc. (Isenberg, 2009)

En cierta forma esta política se parece la doctrina del shock aplicada a la política exterior. Ésta consistía en que, en lugar de gastar miles de millones de dólares destinados a ampliación y mejora de sistema público, se cede el espacio a instituciones privadas. Sólo una crisis —real o percibida— da lugar a un cambio verdadero. Cuando esa crisis tiene lugar, las acciones que se llevan a cabo dependen de las ideas que flotan en el ambiente. Creo que ésa ha de ser nuestra función básica: desarrollar alternativas a las políticas existentes, para mantenerlas vivas y activas hasta que lo políticamente imposible se vuelve políticamente inevitable” (Friedman, 1982: 14 en Klein, 2008: 7). Era básicamente esperar una crisis de primer orden o “estado de shock”, y luego vender al mejor postor los pedazos de la red estatal a los agentes privados mientras los ciudadanos aún se recuperaban del trauma, para rápidamente lograr que las reformas fueran permanentes.

De hecho, un importante antecedente fue el informe de la Comisión sobre una Fuerza de Voluntarios en la presidencia de Nixon, que incluyó, entre otros, al economista Milton Friedman, que conceptualizó sobre el servicio militar, no como una obligación cívica o un sacrificio nacional, sino como un asunto de mano de obra laboral, mejor tratado a través de los mecanismo de mercado. La conscripción, en este contexto, era vista como un injusto impuesto en especie; Friedman los describe como esclavitud. (Isenberg, 2009)

Pero esto no sólo rondaba los ámbitos gubernamentales, sino que un artículo del New Yorker describía que la noción de que el gobierno es fundamentalmente ineficiente e improductivo se había convertido en vox populi. Siempre tuvo cierta acción sobre la imaginación estadounidense, pero ganó fuerza con la asunción del conservadurismo en las décadas de 1980 y 1990... hacer sólo lo que haces mejor y pagar a alguien para hacer el resto. El Pentágono decidió que debía concentrarse en su función básica, la “bélica”.

En este caso podemos ver que la tercerización aumentó exponencialmente en la era Clinton porque hubo un inmenso shock que fue la caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. El shock de 1991 dio lugar al desmembramiento del Estado para desembocar en una estrategia de “supremacía presidencialista”.

El caso particular de la Ex-Yugoslavia

Para comprender cómo Clinton persiguió la supremacía me parece conveniente analizar el caso de la primera intervención de la ex-Yugoslavia:

Para 1994 Clinton estaba atado a dos cuerpos de paz el SFOR, de la OTAN – operación Joint Endover –, y UNPROFOR de las Naciones Unidas. Su ayuda estaba obligatoriamente limitada a apoyo aéreo, pero en 1994 el Departamento de Estado proveyó, por medio de MPRI de entrenamiento a las tropas croatas y bosnias. El contrato llevado a cabo poco más de un año antes de las sanciones, ayudó a las tropas croatas a “salir” del esquema del Pacto de Varsovia y actualizarse en una fuerza moderna que “sorprendió al mundo”. Esta compañía, con el visto bueno de Estados Unidos, fue lo que permitió la “Operación Tormenta” que recuperó la zona croata ocupada por los serbios. (Grant, 1998)

Desde el principio del proceso de planeamiento, el Ejército de Estados Unidos tenía impuesto el límite de 25.000 hombres para el Task Force Eagle. Los planificadores estaban profundamente sesgados frente a las fuerzas de combate debido a la incertidumbre de la situación a la que se enfrentarían las tropas en Bosnia. Por ende se decidió tercerizar todo lo relacionado a construcción, para ello, se recurrió al Logistics Civil Augmentation Program, o LOGCAP¹, con motivo de construir los campos. Este programa le permitió al Ejército liberar unidades militares para llevar a cabo otras misiones o cubrir el déficit de contingencia, proporcionando medios adicionales que multiplicaban y apoyaban a las fuerzas. (Stanley, 2012)

El principal contratista fue Brown and Root Service Corporation (BRSC) que es parte de Halliburton, la cual proveyó servicios al USAREUR (Fuerzas Armadas

¹ Es una iniciativa de utilizar civiles ante las contingencias. Estos contratistas trabajan para el Departamento de defensa.

estadounidenses en Europa) que van desde la construcción de bases, transporte, distribución de hielo y agua, servicios de alimentos, lavandería, duchas, letrinas, recolección de basura y un conjunto de empleados no clasificados en general, es gracias a ésto que según algunos, se han ganado “corazones, mentes y estómagos” de los militares (Blakely, 2006: 62). El LOGCAP – BRSC – se encargó de la construcción y mantenimiento de más de 20 bases en Bosnia, pero debido a sus limitaciones materiales requirió el apoyo de las unidades de construcción de marina y aviación para poder cumplir de manera relativamente satisfactoria. Si bien excedió el presupuesto inicialmente propuesto, muchos militares aseguran que fue una excelente decisión que maximizó el poder militar. (Stanley, 2012)

Aunque otros como el Coronel Hammes (R), sostienen que las instalaciones de alta comodidad construidas y mantenidas por los contratistas son un “lujo excesivo” diciendo

“Francamente me sorprendí por el nivel de atención... televisiones gigantes, la... comida verdaderamente excepcional... en las Zonas Verdes, nosotros siempre tuvimos tres diferentes platos, tres vegetales, tres tipos de helados, postres – más allá de cualquier necesidad, pero, porque es sólo dinero... Hay alguna sensación de que tenemos que hacer esto porque de otro modo las tropas no responderían... No creo que esto sea verdad... en los cinco meses que estuve en Somalia con los marines, nunca tuvimos mucha carne... no había duchas... Nadie parecía tener problema con esto. Quiero decir, estás en una guerra” (2005 en Blakely, 2006: 62)

Pero la parte más importante de la actividad militar de los Estados Unidos fue ayudar a desarrollar y profesionalizar las fuerzas locales. Se recurrió a los programas Educación y Entrenamiento Militar Internacional (IMET) y Educación y Entrenamiento Militar Internacional Extendido (EIMET) para la asistencia de seguridad y realizar ejercicios conjuntos (GAO, junio de 1998). Sin embargo, desde 1995 el Gobierno de los Estados Unidos permite a CMP entrenar fuera el paraguas de los programas de asistencia. Ahora la asistencia privatizada puede ser provista bajo los términos de un contrato negociado entre la consultora militar y un gobierno extranjero, siempre con alguna supervisión o control del gobierno norteamericano. (Grant, 1998)

En 1995 la República de Croacia contrató a Military Professional Resources Inc. (MPRI) para entrenar a su ejército con una empresa privada, y luego de los acuerdos de la paz de Dayton también fue contratada para entrenar como parte del programa “Equip and Train” (GAO, junio 1998). El origen de este programa fue la promesa de presidente Clinton sobre programas de entrenamiento y de asistencia no letal para la Federación Bosnia, explicitados en la carta a los Senadores Dole y McCain, donde afirmaba que:

“Primero, los Estados Unidos tomarán el liderazgo en el rol de coordinación de un esfuerzo internacional para asegurar que la Federación Bosnia reciba la asistencia necesaria para conseguir un adecuado balance cuando se retire el IFOR. Como en todos los casos relacionados para llevar paz a las regiones, el liderazgo de EE.UU ha sido crucial... Los programas de entrenamiento y el aprovisionamiento de asistencia no letal puede empezar inmediatamente después de que el acuerdo entre en vigor...” (Clinton; 1995)

Con el fin de mantener al contingente Americano oficial del IFOR imparcial y

minimizar el involucramiento militar, el gobierno de Estados Unidos incentivó a las firmas privadas a ofrecer sus servicios. Si bien BDM, SAIC, y MPRI ofertaron por este contrato solo MPRI fue seleccionada por la Federación de Bosnia-Herzegovina al mismo tiempo que “el entonces ministro de Relaciones Exteriores, Mohammed Sacribey, dijo que su gobierno seleccionó a MPRI porque era la segunda mejor opción después de la asistencia militar de EE.UU” (Grant, 1998: 11).

Dicha política de proveer asistencia privatizada requiere un proceso de aprobación formal de agencias gubernamentales de Estados Unidos. La Ley de Control de Exportación de Armas y a Regulación Internacional de Tráfico de Armas detalla procedimientos que deben seguir desde la Oficina de Control de Comercio de Defensa (ODTC) dependiente del Departamento de Estado. Luego del primer registro con la ODTC las compañías que desean exportar deben aplicar al Acuerdo de Asistencia Técnica (TAA), esencialmente una licencia, para proveer servicios de defensa. Luego las compañías pueden negociar el contrato con el gobierno extranjero por los potenciales servicios prestados. La versión final de ese acuerdo con el país extranjero debe volver a someterse a la aprobación de la ODTC. La Oficina pasa este asunto a la “mesa del país” del Departamento de Estado y, finalmente, del Departamento de Defensa. La aprobación final del contrato la realiza el Jefe de la Oficina² (Grant, 1998). En todo este proceso, el Departamento de Estado debe notificar al Congreso sólo los contratos que excedan los U\$S 50 millones.

A partir de 1996, MPRI ayudó a establecer y capacitar al Ministerio de Defensa de Bosnia, el Estado Mayor Conjunto, la logística conjunta y el comando de entrenamiento. Además, MPRI llevó a cabo el "entrenamiento del entrenador", cursos de pequeñas unidades tácticas para 9 de las 15 brigadas bosnias y croatas. En octubre de 1996, MPRI estableció la Escuela Militar de la Federación Bosnia, que capacitó a unos 1.900 oficiales y suboficiales. El liderazgo de la escuela y la formación técnica fueron desde clases básicas de suboficiales hasta de Comandante de brigada y batallón (GAO, 1998).

En Junio de 1997, MPRI abrió el Centro de Simulación de Combate del Ejército de la Federación Bosnia que entrenó a los comandantes y al personal en estrategia defensiva y guerra defensiva. En 1998, la MPRI entrenó un adicional de 1.500 oficiales y suboficiales en la Escuela Militar. Por otra parte, 1.823 efectivos del Ejército de la Federación Bosnia habían completado el entrenamiento en operación y mantenimiento de los tanques y transportes blindados de Estados Unidos. Se recaudó más de U\$S 250 millones en efectivo en donaciones internacionales comprometidas con financiar el programa de capacitación (GAO, 1998).

Además del entrenamiento militar, los EE.UU. proveyeron U\$S 8,4 millones para asistir en entrenamiento y equipo a las fuerzas policiales locales. Por otra parte, el Departamento de Justicia de EE.UU ofreció U\$S 9,97 millones para el Programa Internacional de Asistencia de Entrenamiento de Investigación Penal para entrenar a la policía Bosnia. Esta ayuda consistió en la formación en habilidades básicas, el establecimiento de estaciones de policía modelo, la compra de equipo forense, la

² Es un rango de Senior Executive Service (SES), el cargo civil análogo al de General o Almirante

formación y desarrollo de ejecutivos y de la Academia de Policía de la Federación Bosnia (Stanley, 2012). No está claro si los contratistas fueron contratados para ejecutar estos programas.

Sin embargo, entre julio y diciembre de 1997, tres equipos regionales iniciaron operaciones conjuntas con multinacionales de remoción de minas y iniciando operaciones para quitar las minas, financiados por el Banco Mundial.

En marzo de 1998, los equipos regionales (y sus socios internacionales) comenzaron a trabajar en otra serie de contratos de remoción de minas financiados por una donación de EE.UU. para el Fondo Fiduciario de Remoción de Minas del Banco Mundial. En 1997, la Unión Europea, el gobierno bosnio, ONG y contratistas contribuyeron al esfuerzo para librar a Bosnia de minas antipersonales en 1997. En ese mismo año, la UE empleó contratistas que entrenaron, equiparon y supervisaron 18 equipos de remoción de minas de 12 miembros cada uno. En la República Serbia seis equipos realizaron operaciones de desminado, y otros 12 en la Federación Bosnia. También se firmó un contrato para entrenar, equipar y supervisar a nueve equipos de explosivos ordenados en grupos de cuatro personas cada uno. Éstos, financiados por la Unión Europea, fueron los únicos dedicados a este tipo de operación en Bosnia en 1997 y fueron los responsables de la limpieza alrededor del 66 por ciento (13.000 unidades) de los artefactos explosivos. (Stanley, 2012)

En resumen, los contratistas privados proporcionaron apoyo logístico a las tropas de combate, entrenaron a las fuerzas militares de Bosnia, llevaron a cabo la remoción de minas, y participaron en las operaciones de desminado allí mismo. De 1997 a 2000, aproximadamente 14.000 contratistas apoyaron operaciones militares en Bosnia (Isenberg, 2009). Como resultado, los EE.UU. fueron capaces de reducir su presencia militar oficial en ese país, que nunca superó las 15.000 tropas terrestres. Las tropas estadounidenses desplegadas en Bosnia fueron capaces de centrarse en las operaciones de mantenimiento de la paz.

¿Por qué privatizar estos servicios?

El Legislativo usa la legislación para delimitar y orientar la ejecución de los programas de asistencia militar. Éste intenta incluir o excluir naciones específicas y designa el nivel de financiación para cada una. El papel del Congreso es el de actuar como un sistema de balances y contrapesos con el Poder Ejecutivo en materia de política exterior, financiación, confirmación del personal, supervisión, poder de guerra, o intensidad de los tratados. Esta supervisión del Congreso, según la percepción del Ejecutivo, obstruyó tanto al gobierno de EE.UU. para proporcionar asistencia a la seguridad como una herramienta de política exterior que, como consecuencia, optó, en parte, por alternativas privadas. Por lo tanto, la consecuencia involuntaria de una mayor supervisión fue el trasladado en un elemento crítico de la política exterior a una empresa privada, "pagando por evento". (Grant, 1998)

Las razones dadas para la dependencia de contratistas privados son la necesidad de un aumento acelerado de personal calificado que se redujo drásticamente durante los años 1990, y la flexibilidad de dichos aumentos sean temporales en lugar de añadir al gobierno empleados permanentes. Además, los contratistas son usados para

violar los límites impuestos por el Congreso, dado que la tercerización también permite evitar su supervisión.

Una de las ventajas para el gobierno es justamente su escasa probabilidad de ser enjuiciados, aún cuando participan en interrogatorios de planteos dudosos, la responsabilidad de agentes no gubernamentales no corresponde al Gobierno de Estados Unidos. Al igual que en el caso de las CMP que utilizan la fuerza letal en una zona de conflicto, estas preocupaciones son las perspectivas de rendición de cuentas dudosas posteriores a los hechos, sino también la ausencia de niveles estandarizados de la formación y la posición dentro de una estructura de mando definida. A pesar de las repetidas demandas por abuso son pocos los miembros de CMP logran ser acusados. (Blakely, 2006)

En un informe del 2007 del Comité de Inteligencia (Permanent Select Committee on Intelligence) de la Cámara de Representantes se afirmaba "Los líderes de la Comunidad de Inteligencia no tiene una comprensión adecuada de la magnitud y la composición de la fuerza de trabajo contratista, un método coherente y bien articulado de evaluar el desempeño del contratista, o las estrategias para el manejo de una combinación de mano de obra pública y contratista." (Chesterman, 2008: 12)

Además de tunelear la supervisión por medios formales o informales, como la averiguación de los medios, estas compañías permiten posibilidad de abuso secretos de poder.

Dado el obvio riesgo de permitir el desempeño de fuerzas militares privadas hay importantes requisitos para conseguir las correspondientes autorizaciones. Por su parte mientras que el otorgamiento de licencias demora, y en demasía, la entrega de licencias, el Estado demanda el despliegue rápido de personal, particularmente desde 2006 cuando el Departamento de Defensa dejó de procesar las demandas de nuevas licencias, producto de una disputa con la Oficina de Administración de personal. Si bien el mercado, -cuando en situación de competencia perfecta, o que tiende hacia ella-, es eficaz en la autorregulación, el panorama para las CMP tiende a tener los obvios problemas de mercados monopólicos.

Esto ha llevado a establecer relaciones con un muy reducido grupo de empresas, sobre todo para asuntos relacionados con la inteligencia (interrogatorios, intérpretes, etc.) que requiere agentes in situ. Dado que se asume que dichas actividades son atípicas no hay incentivos de utilizar cualquier tipo de apalancamiento para requerir un entrenamiento o supervisión adecuada.

Además la delicada situación de la inteligencia impide que la información fluya dada la necesidad de secreto. Sumado a que las empresas tienen incentivos y mecanismos como la subcontratación para evitar los controles. También los controladores están comprometidos generando una "captura del controlador" dado que deben evaluar a ex colegas y futuros empleadores debido el movimiento de fuerzas públicas hacia privadas. (Chesterman, 2008)

Sabiendo que los intereses de los políticos son cortoplacistas, a diferencia de los del Estado, los primeros tienen incentivos para flanquear las garantías que los mantienen controlados limitándolos a los "intereses ciudadanos". En el caso estudiado de EE.UU. sucede que el Congreso controla mediante el presupuesto pero el nexo con los

contratistas es el Ejecutivo. Por ende el Legislativo tiene poco acceso a información de los contratos porque, además, los de las CMP son excluidos de la Ley de Libertad de Información por su uso para inteligencia, contra inteligencia y contraterrorismo. Dada la exclusión el Presidente puede desplegar tropas o personal sin que el Congreso esté enterado sobre dicha política exterior. (Blakely, 2006)

Una vez que se ha adjudicado el contrato el Legislativo pierde total control del mismo. La GAO ofrece cierto grado de supervisión de la concesión de contratos, pero este control es muy limitado. Al Congreso sólo se le notifican de los contratos por valor de más de \$50 millones, un umbral que es demasiado alto para garantizar una supervisión suficiente, ya que los contratos se pueden dividir o parcialmente subcontratar precisamente para evitarla supervisión de dicha institución. Incluso las empresas privadas comenzaron a negociar sus propios acuerdos con los gobiernos extranjeros, con un grado mínimo de supervisión o control público. El cambio a la asistencia militar privada en los Estados Unidos significa que ni el Congreso ni el público tienen la capacidad de vetar, aprobar o supervisar estos programas. De hecho, el Congreso ni siquiera sabe cómo ejercer esa influencia, porque el informe consolidado de la asistencia militar y ventas no contiene información acerca de quién está llevando a cabo determinada misión. De este modo, además de obstaculizar la supervisión y erosionar la rendición de cuentas, el uso de CMP puede afectar negativamente a la transparencia. (Blakely, 2006)

Las empresas militares privadas han sido utilizadas por los Estados para intervenir en conflictos de terceros sin ser acusados de injerencia o actos de agresión. El vacío legal en el que operan las CMP no es un efecto secundario desafortunado de la privatización. Es más bien, parte de la "raison d'etre" de las CMP. En un número sorprendente de casos, las empresas privadas han permitido a los Estados liberarse de las limitaciones impuestas por las regulaciones internacionales y las sensibilidades políticas. En los Balcanes, los actores privados ayudaron a que Clinton subvirtiera las normas internacionales sobre la neutralidad de las fuerzas de mantenimiento de la paz. En Sierra Leona y Ruanda, las CMP fueron utilizadas para eludir los embargos internacionales de armas. En general, cuando las políticas oficiales, normas, prácticas u otras restricciones prudentes comprometen a las fuerzas armadas, los Estados pueden poner en práctica la política exterior a través de CMP, a la vez que oculta sus huellas. (Gallen Carpenter, 2011)

Se trata de la posibilidad de realizar política exterior por delegación y unos de los mejores ejemplos son los antes detallados contratos de MPRI de 1995 con la República de Croacia y la Federación de Bosnia-Herzegovina. Comprometido en una sangrienta guerra civil en la ex Yugoslavia, contrató para formación y consulta a MPRI, una CMP estadounidense con vínculos muy estrechos con el Pentágono y el Departamento de Estado. El ejército local considerado incompetente antes de la llegada de MPRI, se transformó en tan sólo unos meses en "una fuerza de combate moderno que sorprendió a los enemigos y observadores por igual."(Grant,1998:17) A través de una serie de rápidos, movimientos coreográficos que combinaban artillería, blindados e infantería, el ejército croata flanqueó las fuerzas serbias en agosto de 1995. La ofensiva croata en una victoria decisiva que en última instancia, llevó a los serbios a la mesa de la paz y cambiar

el mapa de los Balcanes de manera espectacular y en respuesta a los intereses norteamericanos (Liotta, 2002).

Es difícil considerar que Croacia podría haber ganado sin la ayuda de MPRI o el apoyo explícito de los EE.UU., y sobre todos o sin sufrir protestas masivas de la comunidad internacional. Dados los estrechos vínculos entre MPRI y Washington no es descabellado suponer que pudo haber no sólo aprobación, sino también incentivos desde estos últimos para que la CMP brindara sus servicios en Europa Oriental. Los controles antes mencionados nos hacen suponer que los ataques croatas tenían la aprobación tácita de los EE.UU. además el resultado fue una modificación del mapa de manera pro-americana sin utilizar tropas nacionales (Blakely, 2006). Tampoco es descabellado suponer que, aunque dada su cercanía en el tiempo los archivos aún están restringidos, Clinton mantuvo una activa política con MPRI que le permitió, por ejemplo, recuperar a Croacia una región ocupada, y a Estados Unidos garantizar una alianza que con ex Estados soviéticos que eran de alta prioridad para los gobiernos de la temprana post- Guerra Fría – aunque esta hipótesis debería ser reexaminada cuando los documentos pertinentes sean desclasificados.

Después de la firma de los Acuerdos de Paz de Dayton, Estados Unidos continuó con sus experimentos con la política exterior por delegación en los Balcanes. Con el fin de minimizar la percepción de la participación militar de EE.UU. y de mantener la imagen de imparcialidad para el contingente Estadounidense de soldados las Fuerzas de Implementación (IFOR) de la OTAN, las fuerzas de paz en la región, el gobierno de Clinton alentó a las compañías privadas para ofrecer sus servicios a Bosnia-Herzegovina. El ejército de EE.UU. no podría ser el proveedor de formación debido a su participación en la IFOR y la Fuerza de Estabilización (SFOOR). MPRI fue contratado para proporcionar un "programa de equipar y entrenar" a los bosnios, que tenía la intención de lograr un equilibrio de poder en la región. Mohamed Sacirbey, el Ministro bosnio de Relaciones Exteriores en el momento, explicó que su gobierno había seleccionado a MPRI, ya que era "la mejor opción después de la ayuda militar de EE.UU." (Blakely, 2006: 78)

Cuando se ve que un Estado "tiene un doble discurso", los aliados pueden empezar a sospechar si éste está verdaderamente comprometido con las fuerzas de estabilización si al mismo tiempo permite la prestación de servicios que favorecen a uno de los beligerantes. En el caso de Bosnia, parte de la OTAN consideró que era una falta de compromiso con la solución pacífica.

El uso de empresas militares privadas por los Estados también puede ayudar al Ejecutivo mediante la reducción de los costos políticos de la participación en los conflictos armados, facilitando estrategias de supremacía como la adoptada por los Estados Unidos en los años 1980 y continuada en los años 1990. Esto puede ocurrir de tres maneras: mediante el ocultamiento del verdadero tamaño de la implementación de un Estado de sus ciudadanos, al ocultar el número de participantes muertos o heridos ("tercerización de víctimas"), y/o dejando a un lado importantes procesos políticos establecidos a través de instituciones multilaterales (Blakely, 2006).

Como se vio en los Balcanes, los Estados pueden utilizar a las CMP para perseguir intereses geopolíticos, sin el despliegue de fuerzas –o con despliegues

menores- a los realmente requeridos. Esto resulta útil para saltarse las restricciones impuestas por los mecanismos de control institucionales, como los límites a las tropas destinados en el extranjero impuesto por el Congreso. Por ejemplo, el gobierno de Bush ha sido capaz de eludir los límites sobre el tamaño y el alcance de la participación de los militares de EE.UU. en la guerra en Colombia mediante la contratación de privados. Las CMP también ayudan a los Estados aliviando el problema de aumentar el tamaño del ejército. En el caso de los Balcanes, las empresas militares privadas fueron usadas en conjunción con las tropas regulares a tal punto que su proporción llegó a ser 1:1 (Stanley, 2012). En este sentido, son útiles como "multiplicadores de fuerza" cuando la ayuda de los aliados no llega. Hace pocas décadas, los gobiernos enfrentaban la amenaza de requerir más fuerza militar de lo que había disponible internamente, o la alternativa de pedir ayuda a otros países o a un organismo internacional. Ahora, pueden evitarlo si pueden pagar.

El uso generalizado de contratistas privados en el campo de batalla disminuye más los costos políticos de la guerra, porque las cifras oficiales de víctimas no incluyen las muertes, lesiones o capturas de contratistas, y los medios de comunicación casi nunca difunden estas cifras. Las víctimas militares, por otro lado, se informan sobre una base regular, los contratistas, se estiman. (Weiner, 2006)

Una de las razones por las que las víctimas contratistas son tan difíciles de determinar es que las CMP a menudo mantienen las muertes bajo la alfombra. Los gobiernos no se oponen a esta política, ya que su interés – por lo general – se encuentra en la mostrar la imagen más benévola posible de su intervención militar y el asociado costo humano. Los críticos señalan que debido a las muertes de contratistas rara vez se informa en los medios de comunicación, los contratistas son considerados prescindibles para los dirigentes políticos.

En lugar de ser una herramienta para mejorar las operaciones de las Naciones Unidas pueden ofrecer herramientas para los Ejecutivos, Estados en general, u otros actores para lograr metas en el extranjero sin la participación de la ONU. Esto podría ser visto como evitar los debates políticos y tomar una acción rápida, cuando se requiere. Al ofrecer una herramienta que funciona en una variedad de diferentes foros, la seguridad privada puede reducir la necesidad de trabajar a través de los procesos políticos multilaterales.

Conclusión

Todo este trabajo intentaba responder, básicamente, ¿por qué y cómo afectó el rápido crecimiento de de las CMP en la gran estrategia liberal? Enmarcándose en un momento donde hay un pico de confianza en la industria de la seguridad privada en política exterior de EE.UU. en las últimas dos décadas. Como pudimos ver el uso de los contratistas privados es plenamente un hecho político, o por lo menos principalmente, no ha sido su principal función el ahorrar dinero, esto más bien ha sido una contingencia positiva. El aumento de las CMP cuadra con el desmembramiento de la política exterior liberal democrática tradicional durante la guerra fría por un modelo de supremacía neoliberal. Dentro de este sistema, y siguiendo la teoría de Klein se buscó reemplazar al estado por el privado en un intento de consolidar una hegemonía neoliberal.

Este modelo ha servido para anular el tradicional sistema de pesos y contrapesos del sistema Norteamericano, dado que se prestó para la consecución de fines de corto plazo perseguidos por el ejecutivo. Se recurrió a las CMP porque era la mejor forma de evitar el control del Congreso.

Pudimos ver también que los contratos para mejorar a los ejércitos, aumentan las capacidades de los Estados para gestionar y aplicar violencia para lograr fines políticos. A pesar de buenas intenciones de instrucción en la primacía del poder civil, el Estado de Derecho, los derechos humanos y la democratización, la construcción de mejores ejércitos del mundo no conduce necesariamente a la estabilidad o la paz. Incluso cuando trabajan en el mantenimiento de la paz, como policía o protección, pueden tener un impacto potencialmente nocivo para la promoción de los derechos humanos y la estabilidad.

La privatización generalizada desconecta al público de los objetivos de política exterior y desactiva los ciudadanos de los problemas globales, poniendo más información lejos del alcance público. En los Estados Unidos, la externalización centraliza el poder en la rama ejecutiva y limita tanto la información a disposición del Congreso como las perspectivas del Congreso para influir.

Bibliografía

BLAKELY, Gregg; (2006), *Marketized Soldering: How Private Military Companies Challenge Global Governance, Erode Accountability and Exacerbate Conflict*, Simon Fraser University Library; p. 114. Disponible en <http://www.synergiescanada.org/fr/theses/bvas/3795>

BOUCHET, Nicolas; (2010); *The Strategic Use of American Democracy Promotion after the Cold War: The Clinton Administration*, Institute for the Study of the Americas, University of London; p. 24. Disponible en <http://stockholm.sgir.eu/uploads/Strategic%20use%20of%20US%20DP%20-%20Bouchet%20-%20SGIR%202010.pdf>

CHESTERMAN, Simon; (2008); *"We Can't Spy ... If We Can't Buy!": The Privatization of Intelligence and the Limits of Outsourcing "Inherently Governmental Functions"*; The European Journal of International Law Vol. 19 Nro. 5, p. 20. Disponible en <http://ejil.oxfordjournals.org/content/19/5/1055.full.pdf+html>

CLINTON, William; (1995); *Letter to Senators Robert Dole and John McCain on the Plan for Implementation of the Balkan Peace Agreement*, Online por Gerhard Peters y John T. Woolley, The American Presidency Project, p. 1. Disponible en <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=50890>.

COADY, James Anfrew; (2008); *Change and Continuity in American Grand Strategy: A comparative Analysis of the Clinton and Bush Foreign Policy Doctrines*, Institute for the Study of the Americas, University of London. Disponible en <http://sas-space.sas.ac.uk/2450/1/Coady%20-%20MA%20dissertation%20-%202008.pdf>

GILL, Stephen; (2003); *Grand Strategy and World Order: A Neo-Gramscian Perspective*, International Security Studies, Yale; 25 p. Disponible en <http://attachberlin.de/fileadmin/Sommerakademie/Gill.pdf>

GRANT, Bruce D.; (1998); *U.S. Military Expertise for Sale: Private Military Consultants as a tool of foreign policy*; Institute for National Strategic Studies; p. 33. Disponible en: <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a344357.pdf>

HENDERSON, James; (2003); *Redefining the Military Element of National Power*; U.S. Army War College; p. 38. Disponible en <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA415588>

ICG BALKANS; (1999); *Is Dayton Failing? Bosnia Four Years After The Peace Agreement*, Nro. 80; p. 74. Disponible en: www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/Bosnia32

ISENBERG, David; (2009); *Private Military Contractors and U.S. Grand Strategy*; International Peace Research Institute, Oslo (PRIO); p. 53. Disponible en <http://www.cato.org/pubs/articles/isenberg-private%20military-contractors-2009.pdf>

KENNEDY, Paul; (1991); "Grand Strategy in War and Peace: Toward a Broader Definition"; en Paul Kennedy (ed.) *Grand Strategies in War and Peace*. New Haven, Connecticut, EE.UU.: Yale University Press, pp. 1-7.

KLEIN, Naomi; (2008); *La Doctrina del Shock: El Auge del Capitalismo Desastre*; Buenos Aires, Argentina; Editorial Paidós; 220 p.

LAYNE, Christopher; (2007); *The Peace of Illusions: American Grand Strategy from 1940*, Itaca, Nueva York, EE.UU.; Cornell Studies in Security affairs; 290 p.

LIOTTA, Peter; (2002); *The Fate of Former Yugoslavia: Outcomes and Possibilities*, Revista de ciencia política, Vol. XXII, Nro. 1, p 15. Disponible en <http://www7.uc.cl/icp/revista/pdf/rev221/ar9.pdf>

MAOGOTO, Nyamuya; (2006); *The Private Military Firm—Subcontracting Sovereignty: The Commodification of Military Force and the Fragmentation of the State's Authority*; Selected Works of Jackson Nyamuya Maogoto; p. 25. Disponible en: http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1019&context=jackson_maogoto

MEARSHEIMER, John; (2011); *Imperial by Design*; The National Interest, Nro. 111; p 19. Disponible en: <http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/A0059.pdf>

POSEN, Barry R & ROSS, Andrew L.; (1997); *Competing Visions for U.S. Grand Strategy*, International Security; Vol. XXI, Nro. 3; p. 51. Disponible en <http://www.comw.org/pda/14dec/fulltext/97posen.pdf>

SHIVERY, Charles; (2007); *The Ever-Changing Context of War and Power: Toward the Rubicon*; U.S. Army War College; p. 20. Disponible en: <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA469605>

SMITH, Eugene; (2003); *The New Condottieri and US Policy: The Privatization of Conflict and Its Implications Parameters*; United States Army War College; p. 16. Disponible en <http://www.carlisle.army.mil/usawc/parameters/Articles/02winter/smith.pdf>

STANLEY, Bruce; (2012); *Selective Privatization of Security: Why American Strategic Leaders Choose to Substitute Private Security Contractors for National Military Force*; Kansas State University; p. 182. Disponible en: <http://krex.k-state.edu/dspace/bitstream/handle/2097/13610/BruceStanley2012.pdf;jsessionid=9EEF37E7EF7798F4B5A8E248A24B77EC?sequence=3>

VI Congreso de Relaciones Internacionales

21, 22 y 23 de noviembre de 2012

U.S. DEPARTMENT OF STATE; (1997); *U.S. Diplomacy and the Bosnia Peace Process, May-December 1995*; Dayton History Project; p. 271. Disponible en: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB171/index.htm>

UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE; (1998); *Bosnia Peace Operation: Peace of implementing Dayton Accelerated as International Involvement Increased*. Capítulos I y II; p. 1-60. Disponible en: <http://www.gao.gov/assets/160/156243.pdf>

WALT, Stephen; (2000); *Two Cheers for Clinton's Foreign Policy*, Foreign Affairs 79, no. 2; p. 8. Disponible en <http://www3.amherst.edu/~pmachala/Current%20Politics/PS-50%20IR%20&%20Foreign%20Policy%20Theory-THE%20READINGS/For%20the%20FIRST%20seminar%20readings/Walt%20-%20Two%20Cheers%20for%20Clinton%27s%20Foreign%20Policy.pdf>

WEINER, Rebecca; (2008); *The Hidden Costs of Contracting: Private Law, Commercial Imperatives and the Privatized Military Industry*, Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University; p. 28. Disponible en: http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/Hidden%20Costs%20of%20Contracting_Dec%202008.pdf