

Compañías militares privadas: hacia la transformación del estado y la nueva gerencia pública de la seguridad.

Carlos ORTIZ *

Resumen: Las compañías militares privadas (CMPs) han generado muchas inquietudes en el público debido a su notoria participación en los conflictos de Afganistán e Irak. La amplia cobertura de sus actividades en los medios de comunicación ha contribuido a presentarlos como un nuevo fenómeno. Sin embargo, su surgimiento y proliferación se dan durante décadas de un proceso de transformación del estado y penetración gradual de su monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza. Este artículo discute que la Nueva Gerencia Pública ha enlazado dinámicas históricas importantes de una manera que ayuda a explicar la continua legitimación y expansión del mercado de los servicios militares privados en el nuevo milenio. Se espera que el enfoque técnico del artículo contribuya a la apertura de un debate constructivo, ya que las tendencias actuales apuntan a la expansión de las actividades de las compañías militares privadas en el mercado hispano parlante.

Palabras clave: Compañías militares privadas, Nueva Gerencia Pública, Mercenarios, Irak, Afganistán, Historia militar

Abstract: The involvement of Private Military Companies (PMCs) in the conflicts in Afghanistan and Iraq has engendered many concerns in the public. Although the wide coverage of their activities by the news media has contributed to present PMCs anew, their proliferation builds on decades of state transformation and the gradual penetration of the state monopoly of violence by private actors. This article argues that New Public Management has enmeshed historical dynamics in a way that helps explaining the apparently novel nature of the phenomenon and the broader consolidation of the market for private military services in the twenty-first century. It is hoped that the technical nature of the argument will contribute to open up a constructive debate at a time when unfolding trends suggest an expansion of the activities of PMCs in Latin America and beyond.

Key words: Private military companies, New Public Management, Mercenaries, Iraq, Afghanistan, Military history.

Las incursiones en Afganistán e Irak por parte de los Estados Unidos (EE.UU.) y sus aliados han motivado un renovado interés por los grupos militares privados en contexto de guerra. En particular, las Compañías Militares Privadas (CMPs) se han situado en el punto de mira de la opinión pública tanto a causa del importante papel que han jugado en estos conflictos, como de los abusos relacionados con los derechos humanos que ha llevado a cabo una relativa minoría de su personal¹. Numerosos reportajes informativos continúan dando cuenta de las actividades de las cerca de 100 identidades corporativas y 10.000 contratistas involucrados en diversas actividades en el espectro militar y de seguridad, ámbitos de los que las CMPs obtienen sus beneficios. Esta amplia cobertura ha contribuido a presentar las CMPs como una novedad a un público insospechado. Sin embargo, un importante correctivo de esta visión es que el crecimiento y proliferación de estas compañías se apoya en años de transformación estatal y en la consolidación de su mercado para la provisión de servicios militares privados. Este artículo examina estas cuestiones.

Durante la operación de mantenimiento de la paz en Bosnia, aproximadamente uno de cada 10 norteamericanos desplegado era personal civil; en cambio, en la Guerra para liberar a Kuwait de la invasión iraquí en 1990-1991 la cantidad era de uno por cada 50². Durante los años 90, los factores de oferta y demanda fueron propicios para la metástasis de las CMPs en el funcionamiento de la economía política global. Si bien es cierto que el giro neoliberal que acompañó al fin de la Guerra Fría favoreció una tendencia hacia la privatización de la seguridad desde finales de los años 80, ya incluso durante la propia Guerra Fría es posible identificar a los pioneros de las CMPs contemporáneas. La historia de la Guerra Fría proporciona el fundamento para teorizar acerca de una bifurcación en las prácticas mercenarias que desemboca en las empresas legalmente establecidas ahora comúnmente calificadas como CMPs, pero las Relaciones Internacionales abundan en ciertas condiciones geopolíticas que contribuyeron a la consolidación del mercado para los servicios militares privados en la década de 1990. Más allá de estas cuestiones, no obstante, y con el fin de explicar la permisividad cada vez más alta que las CMPs encuentran como agente paralelo a la tradicional seguridad provista por el Estado, se hace necesaria una lógica integradora que conecte estos marcos explicativos con una continua transformación estatal. El argumento que avanza en este artículo es que la Nueva Gerencia Pública (NGP), que favorece la participación del sector privado en el suministro de bienes públicos y servicios, se ha apropiado de los determinantes históricos y mercantiles, contribuyendo a

explicar la legitimación y el uso creciente de los CMPs en el nuevo milenio. La perspectiva ofrecida es técnica y no cubre aspectos críticos relativos a los derechos humanos comúnmente discutidos en la creciente literatura al respecto. Sin embargo, la intención aquí es generar una narrativa alternativa para los estudiosos que vuelven ahora su atención al estudio de las CMPs así como a aquellos que debaten las implicaciones humanitarias para la actividad militar privada.

Este artículo analiza los servicios militares privados y ofrece una definición funcional de las CMP. En segundo lugar, explora los orígenes de la CMP como unidad legal y corporativa durante la Guerra Fría. En tercer lugar, examina factores de oferta y demanda inherentes a la transición al escenario de la post-Guerra Fría que han fomentado la expansión del mercado de servicios militares privados. Con todo, se argumenta que esta lógica de mercado no explica por sí sola la naturaleza contemporánea del fenómeno. Por último, contra este telón de fondo, el artículo proporciona las bases teóricas y prácticas para la emergencia de una NGP de la seguridad, que modela cada vez más la privatización de la seguridad, a escala global. Dado que los EE.UU. y el Reino Unido (RU) lideran la transformación de la NGP en áreas de seguridad, hay un énfasis empírico que se sitúa en la trayectoria de ambos países. Las fuentes citadas son en lengua inglesa.

Compañías militares privadas

Parece claro que las CMPs se benefician de ofrecer una capacidad militar y de seguridad que hasta hace relativamente poco tiempo era considerada como dominio del Estado. Sin embargo, se trata de entidades difíciles de definir. Por un lado, la amalgama de carteras de servicios, que varía de compañía a compañía, hace difícil enunciar una generalización aplicable a toda la industria privada militar en su conjunto. Mientras que algunas firmas se concentran en tareas discretas como servicios de seguridad o gestión del riesgo, otras ofrecen uno o ambos servicios a la vez combinados con, por ejemplo, limpieza de minas o entrenamiento militar. Por otro lado, la provisión de algunos servicios como seguridad y apoyo logístico vinculado a la asistencia en la reconstrucción de países de alto riesgo, es comparativamente novedosa. Al mismo tiempo, muchas empresas ofrecen servicios militares privados como complemento adicional a otros servicios que no tienen nada que ver con lo militar. Este es particularmente el caso de grandes corporaciones ampliamente diversificadas que no pueden considerarse enteramente

como CMPs. Como resultado de estas complejidades, los intentos de conceptualizar las CMPs toman comúnmente la forma de tipologías de servicios o empresas.

En el contexto de la evolución de la industria militar privada desde principios de los años 90, el enfoque tipológico convencional distingue servicios en cuatro amplias categorías: combate, seguridad, entrenamiento y apoyo³. Mientras que muy pocos contratos garantizarían “participación directa en combate terrestre”⁴, figuras como seguridad, entrenamiento y apoyo sí cubren las categorías de servicios más típicos para cuya satisfacción son contratadas las CMPs. Los servicios de seguridad a menudo comprenden la protección de activos y personal, particularmente en zonas de alto riesgo. El adiestramiento está generalmente dirigido a fuerzas militares y regulares y se ofrece sobre todo a fuerzas estatales. El segmento de apoyo cubre un amplio rango de actividades tales como soporte logístico en movilizaciones de contingentes, asistencia en inteligencia, así como asesoramiento militar y planificación. La lógica tras este ejercicio de clasificación está en la organización de servicios según una tasación general de su grado de letalidad, que se refleja en la tipología de las empresas. Singer, por ejemplo, clasifica la industria militar privada en tres tipos de compañías a través de marcos de referencia basados en la combinación de la analogía de la “punta de lanza” (según los niveles de fuerza que esa compañía ejerce en la provisión de servicios) y la organización del negocio de la subcontratación (proveedores de servicios, firmas consultivas, y subcontratación de servicios no principales): las compañías militares de suministro, de consulta y de apoyo⁵.

El modelo tipológico convencional nos permite identificar la especialización en el uso sistemático de la fuerza como una característica clave de las CMPs y de los servicios que ofrecen. Aunque la fuerza no se utiliza siempre de modo activo, esta base de conocimientos en los servicios prestados parece diferenciar a las CMPs de otras entidades empresariales. Por lo tanto, las CMPs pueden ser definidas como entidades comerciales legalmente establecidas que ofrecen servicios derivados de su conocimiento en el uso sistemático de la fuerza⁶. Estos servicios incluyen aspectos que caen dentro del ámbito del monopolio estatal sobre la legitimidad del uso de la fuerza⁷, que ahora en muchas ocasiones se gestiona con la asistencia de las CMPs. El resto del artículo tratará de determinar cómo nos hemos movido del concepto tradicional de este monopolio a uno que incorpora la aportación del sector privado en la gestión de la seguridad del Estado. Para facilitar el análisis, el artículo se organizará en un orden cronológico y acumulativo.

Historia militar privada durante la Guerra Fría

Durante la Guerra Fría, la política exterior fue frecuentemente proyectada de manera encubierta, semi-oficialmente o por delegación por parte de las potencias principales. Si bien, en ocasiones, fue posible para los gobernantes abandonar este terreno ambiguo, las prácticas mercenarias o pseudo-mercenarias se convirtieron en una forma de conseguir los objetivos de la política exterior. Los EE.UU. simplemente pagaron a los gobiernos de Corea del Sur, Filipinas y Tailandia por el uso de sus tropas durante la Guerra de Vietnam⁸. En contraste, mercenarios con apoyo norteamericano y al menos una CMP fueron usados para asistir a los *contras* en su lucha contra el gobierno sandinista de Nicaragua durante los años 80. Políticas similares se pusieron en funcionamiento en conflictos de todo el mundo.

La actividad mercenaria fue ampliamente documentada en las “guerras por delegación” en África, América Latina, y el sudeste asiático. África, en particular, sufrió la peor parte de este resurgir mercenario. Los mercenarios llegaron a ser notorios por primera vez en el Congo Belga. El Congo (actual República Democrática del Congo) obtuvo su independencia de Bélgica en 1960. Pocos días después de la independencia, Katanga, una provincia en el sur del país, proclamó su secesión. Bélgica apoyó el movimiento y asignó a oficiales a los nuevos gendarmes katangeses⁹. Además, se contrataron mercenarios en un intento de repeler la amenaza que representaba el ejército congoleño, los rivales tribales, y posteriormente tropas de las Naciones Unidas (ONU). Tras el Congo, Angola se convirtió en una nueva frontera para las fuerzas mercenarias. La Angola que emergió tras la independencia en Noviembre de 1975 estaba dividida en tres frentes que proclamaban la soberanía sobre el país. Mientras Cuba proporcionaba apoyo al Movimiento Popular de Libertação de Angola (MPLA), los EE.UU. “proporcionaban dinero y equipo militar” al Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA), y Sudáfrica apoyaba la *União Nacional para a Independência Total de Angola* UNITA¹⁰. Durante la Guerra civil nigeriana (1967-1970), los mercenarios lucharon en ambos bandos. En general, los mercenarios británicos y Gran Bretaña apoyaron las fuerzas de la Federación de Nigeria, mientras que Francia y los mercenarios franceses apoyaron a los de Biafra¹¹.

Más allá de África, en Oriente Medio ya había en proceso un *boom* mercenario al final de los años 60¹². Los gobiernos ricos en petróleo de la región se

volvieron hacia el Reino Unido, los EE.UU. y Francia en busca de asistencia militar para fortalecer sus regímenes. Mientras que es posible identificar la dinámica del conflicto de la Guerra Fría en la región, un estudio de 1976 de Halliday sobre la presencia militar extranjera en Omán ofrece un buen análisis de su composición. Además de mercenarios corrientes, Halliday identificó también personal británico de adiestramiento y mantenimiento de equipamiento militar exportado, oficiales británicos asignados a las fuerzas de Omán, y grupos militares involucrados en adiestramiento militar, operaciones especiales, y asistencia de comunicaciones (CMPs)¹³. En un principio, la tipología de Halliday desmitifica puntos de vista convencionales y estereotipados sobre los mercenarios de la Guerra Fría como una única categoría no diferenciada. Su clasificación también muestra tensiones y fluidez entre los ámbitos de lo público y lo privado en el ejercicio de la fuerza letal, que se remontan al menos hasta los años 70. El análisis también identifica la penetración en el monopolio estatal de la fuerza por parte de actores militares privados más allá de los mercenarios convencionales. Vinnell Corporation, por ejemplo, fue contratado en 1975 para “crear y operar un adiestramiento completo para el establecimiento de la Guardia Nacional de Arabia Saudí ¹⁴”. En Vietnam, Vinnell Corporation estaba relacionada con la “construcción de bases militares, reparación de equipamiento y provisión de almacenes militares”, y Booz Allen en el diseño de un programa de adiestramiento para oficiales vietnamitas¹⁵. Ambos ejemplos incluyen compañías estadounidenses diversificadas que aún hoy están activas.

Incluso antes, aparece Watchguard International, que fue una CMP británica establecida en 1967 por el difunto Teniente Coronel Sir David Stirling, fundador de los Servicios Aéreos Especiales (SAS, por sus siglas en inglés)¹⁶. La empresa fue concebida como una firma comercial privada capaz de ofrecer “adiestramiento e instrucción y orientación militar¹⁷”. Los servicios disponibles consistían en “investigaciones militares y orientación, seguridad para el Jefe del Estado y el adiestramiento de fuerzas especiales para combatir la insurgencia y guerra de guerrillas¹⁸”. Sobre esta compañía, se documentaron operaciones tanto en África, como en los dominios de jeques y sultanatos en la Península Arábiga. Tras Watchguard, Defence Systems Ltd. (actualmente ArmorGroup International) y KMS figuraron entre las firmas británicas emergentes de los 80¹⁹. El precursor ArmorGroup llegó a convertirse un modelo para otras compañías implicadas en la provisión de servicios de seguridad en zonas de alto riesgo. Según se informó, KMS operaba en Sri Lanka y Nicaragua²⁰. En Sri Lanka, KMS estaba aparentemente

vinculada a la lucha contra los separatistas Tameses²¹. Tickler comenta que KMS desplazó parte del personal desde Sri Lanka hasta "Honduras para adiestramiento y misiones aéreas de los *contras* contra el gobierno Sandinista"²². En EE.UU., MPRI hizo su aparición en 1987 y continúa estando a la vanguardia de la instrucción para fines militares y del control en el cumplimiento de las leyes. La reproducción de compañías que ofrecen servicios que incluyen el combate activo alcanzó su cénit con la firma sudafricana Executive Outcomes (EO) y su participación en los conflictos en Angola y Sierra Leona en los años 90. Con EO como un caso típico de estudio, la materia relativa a las CMP emergió como un campo distintivo de la investigación académica²³. Tras la desaparición de la EO, este tipo de servicios entraría en declive y el mercado militar privado se consolidaría en los 90 ofreciendo seguridad, adiestramiento, y servicios de apoyo. Paralelamente a este mercado, la práctica mercenaria convencional ha continuado con su trayectoria lineal.

El mercado militar privado después de la Guerra Fría

Con el final de la Guerra Fría, las CMPs pasaron de existir en la sombra a convertirse en soluciones abiertas del mercado a las necesidades de los gobiernos. Las discontinuidades históricas y las tendencias vinculadas a la retirada de las superpotencias de la periferia del mundo fueron asunto dominante en esta transición. Las principales corrientes de discusión identifican entre otros la supresión del patrocinio político-militar del que muchos países del tercer mundo se beneficiaban, el progresivo deterioro del perfil de seguridad de esos estados, la reducción de los ejércitos, las deficiencias de las misiones de paz, y las tendencias hacia la privatización²⁴. Estos aspectos suelen organizarse en torno a una lógica de oferta y demanda favoreciendo la consolidación de un mercado para la fuerza privada y afectando principalmente a los estados frágiles²⁵. A pesar de que los elementos inherentes a la transición de la post-bipolaridad ofrecen un fundamento consistente para explicar la proliferación de las CMPs, tal y como se discute más abajo, esta tesis falla cuando hay que aplicarla a la actual inestabilidad global. Esto es importante porque las CMPs son actores globales y tanto su mercado de servicios como el actual clima de inseguridad permean por igual a estados frágiles y fuertes.

Durante la Guerra Fría, la estabilidad de muchos países llegó a depender de la implicación directa de las superpotencias y sus aliados en sus asuntos políticos, así como de la pericia militar y de la seguridad que se ofrecían a cambio del

alineamiento. El final de la Guerra Fría llevó al drástico declive de este patronazgo político-militar. En el caso de los EE.UU., para el año fiscal de 1983 el personal militar desplegado en zonas del extranjero rondaba los 520.000 efectivos; para 1992, el número había descendido hasta 344.000²⁶. Con la ausencia del patrocinio de la Guerra Fría, los Estados se han visto obligados a "asumir una mayor responsabilidad en su propia seguridad"²⁷. En este contexto, los gobiernos han contratado a CMPs para salvaguardar o incrementar su autoridad. Al mismo tiempo, la reducción de tropas proporcionó una copiosa cantidad de candidatos de alta disponibilidad para gestionar o poner en marcha CMPs y satisfacer la creciente demanda ²⁸. La consiguiente alianza público-privada, a menudo entre empresas Occidentales y las autoridades de Estados frágiles, es reconocida por otros gobiernos que prefieren "tratar con mandatarios que reivindicán el manto de la soberanía estatal globalmente reconocida, en lugar de intentar organizar relaciones con hombres fuertes en competencia recíproca o cuya influencia es, en conjunto, rechazada"²⁹. Estos acuerdos se convirtieron en una característica de los Estados frágiles, particularmente en aquellos de África subsahariana. Hacia el final del siglo XX, la contratación de las CMPs era esencial para el funcionamiento diario de varias organizaciones públicas y privadas. Clayton identifica la presencia de CMPs norteamericanas, europeas, israelíes o sudafricanas como una característica fundamental en el perfil de los conflictos emergentes del continente³⁰.

La intervención efectiva por parte de organizaciones internacionales, fundamentalmente bajo la égida de la ONU, es una alternativa que podría haber disuadido a gobiernos en dificultades a la hora de contratar o permitir a CMPs operar en su territorio. Esta es una proposición que debe ser analizada en relación al papel más prominente que la ONU ha desempeñado desde el final de la Guerra Fría en el mantenimiento de la paz. De las 49 misiones de paz de la ONU establecidas en este periodo, 36 (el 73 por ciento) de ellas fueron ejecutadas entre 1988 y 1998³¹. Ello representa el mayor incremento en el número de misiones desde que la ONU se fundase. En 1993, los costes de las operaciones anuales de paz alcanzaron un pico más allá de los 3.600 millones de dólares, reflejando el gasto de las operaciones en la antigua Yugoslavia y Somalia: los costes cayeron en 1996 y 1997 hasta aproximadamente 1.400 y 1.300 millones de dólares respectivamente³². Con la reaparición de operaciones a mayor escala, los costes subieron hasta los 3.000 millones en 2001. Teniendo en cuenta este dato, es interesante señalar que durante la década en la que el número de misiones de paz de la ONU experimentó su incremento más drástico, también se registró una

proliferación de las CMPs. Por lo tanto, el papel jugado por la ONU en la transición hacia la post-bipolaridad parece no haber afectado a la viabilidad de la alternativa de las CMPs. En cambio, fue aparentemente corroborado a los ojos de algunos de sus empleadores.

Es precisamente un incremento en conflictos de baja intensidad en la periferia del mundo *vis-à-vis* con el deterioro del perfil de seguridad de los estados frágiles lo que la tesis de la oferta y la demanda identifica comúnmente como el principal factor de demanda. En otras palabras, la inseguridad y la contratación de milicias privadas parecen validarse la una a la otra. La oferta, por otro lado, se origina en la disminución de las tropas y en el ambiente de permisividad creado en la transición a la post-bipolaridad. El mutuo y constitutivo refuerzo de los subconjuntos de oferta y las variables de demanda que cada autor enfatiza aporta infalibilidad a la tesis. El hecho de que éstas sean tendencias establecidas y cuantificables refuerza el argumento. No obstante, la tesis no es lo suficientemente flexible en términos espaciales y temporales como para explicar consistentemente por qué las CMPs continúan proliferando toda vez que las variables han menguado o mutado desde los años 90. Por ejemplo, se ha llevado a cabo una reducción a gran escala de las fuerzas armadas y los nuevos reclutas de las CMPs parecen encontrar su origen sobre todo en las tropas relevadas de sus deberes como resultado del ciclo normal de servicio así como en la internacionalización del mercado de trabajo militar privado para cubrir cada vez más, por ejemplo, las entradas latinoamericanas y de Europa del este.

En primer lugar, la tesis está geográficamente justificada. África subsahariana constituye un primer caso de estudio donde se aplica la lógica de la demanda y la oferta. Es más, las CMPs de la nueva era fueron detectadas primero en África. Sin embargo, a pesar de algunas excepciones, otros países en transición en el ámbito de América latina y Asia no experimentaron un resurgir de la actividad de las CMPs en los 90. En la Península Arábiga, aparte de la ola de contratos que acompañó a la guerra para liberar Kuwait, los contratos de las CMPs continuaron creciendo orgánicamente desde sus bases de la Guerra Fría. La tesis no explica la creciente penetración en la seguridad y la defensa del Estado en Occidente por parte de las CMPs, ya en marcha en los años 90, y con tareas tales como instrucción militar, selección, vigilancia de bases militares y apoyo logístico para movilizaciones militares llevadas a cabo en colaboración con CMPs.

En segundo lugar, el hecho de basar la tesis alrededor de una ruptura histórica particular hace complicado validar el cambio cuanto más nos alejemos de su punto de origen. Los cambios históricos unidos a la ruptura de la Guerra Fría ciertamente ayudan a entender el aumento de las CMPs. El final de la Guerra Fría, no obstante, no ofrece una explicación completa del fenómeno. Para empezar, disponibilidad no significa necesariamente permisividad. De otro modo, estaríamos contemplando a las CMPs como entidades legales surgidas en la estela de esa ruptura, no anteriormente. Tampoco explica por qué algunos proveedores de servicios militares privados bien establecidos tales como ArmorGroup, DynCorp, MPRI y Vinell fueron incorporados con anterioridad a los años 90. Los años que van de 1970 a 1985 parecen ser el período en que el mercado de los servicios militares privados se encontraba en estado embrionario de formación. Las CMPs operaban en la sombra de la política de la Guerra Fría. Este escenario no se caracterizaba por la intuición global sistemática engendrada por la aplicación de los mecanismos del mercado a la gestión de la defensa y seguridad del estado.

Es más, los datos de privatización aparecen como determinantes primarios en el uso de las CMPs en la lógica de la oferta y la demanda, generalmente como factor de oferta. Sin embargo, la privatización se aborda generalmente como una fuerza tan innegable que existe la idea de que no hay necesidad de llevar más allá el examen de su lógica de funcionamiento³³. Esta aproximación aporta algunos atributos monolíticos a la privatización que rayan en el dogmatismo y actúan ocultando el actual proceso de privatización. Barzelay nos previene de los riesgos de ver la privatización como una tendencia innegable. Él opina que una tendencia “no conduce al progreso en la investigación”, ya que en primer lugar “pone el énfasis en el hecho de discernir similitudes entre casos y, en segundo lugar, tiende a arrojar explicaciones en términos de fuerzas motrices”³⁴.

Las CMPs han respondido claramente a las especificidades de las condiciones de la oferta y la demanda, que, por lo demás, son determinaciones del mercado. No obstante, hemos de tener en cuenta que la proliferación de las CMPs marca también un cambio profundo en el monopolio estatal del uso legítimo de la fuerza. Tal monopolio, considerado por Max Weber como uno de los criterios de definición del estado, ha sufrido, junto con la propia gestión de la seguridad, un cambio y un acercamiento al mercado. Ello representa una desviación significativa desde las prácticas anteriores que apuntan hacia una transformación del Estado. A pesar de que el fin de la Guerra Fría no puede explicar plenamente la transformación del

Estado, contamos con la guía que nos ofrece la teoría y la práctica de la administración pública. Por lo tanto, propongo que para entender mejor esta transformación es necesario incorporar las perspectivas alternativas de privatización que encontraremos mirando el proceso a través de la NGP. Esto nos permitirá conectar los cambios históricos de la Guerra Fría y los determinantes del mercado a la dinámica actual en la que las CMPs continúan proliferando.

La nueva gerencia pública y la seguridad

La NGP modela la extensión de la ortodoxia de la administración pública. Con el objetivo de aumentar la eficacia gubernamental y minimizar costes, la NGP favorece la participación de empresas privadas en el suministro de bienes y servicios públicos. Esta aproximación a la organización y la gestión del gobierno está "caracterizada y valorada tanto como un campo de estudio como de práctica"³⁵. A través de la guía de este enfoque, las relaciones contractuales y de gestión median cada vez más la relación establecida entre los sectores públicos y privados para el eficiente suministro de los servicios públicos por parte de estos últimos³⁶. La eficiencia deriva de la idea de que la intensa competencia del sector privado fomenta la selección óptima y rentable de compañías para la provisión de servicios públicos. Desde servicios sociales hasta defensa, los contratistas privados se convierten, por lo tanto, en "socios en la oferta de bienes y servicios públicos"³⁷. Durante los años 90, el movimiento de la NGP ganó fuerza. Esto ocurrió al mismo tiempo en que se identificó una proliferación de las CMPs. Inevitablemente, la oferta y contratación de servicios militares privados han sido fácilmente adaptadas a las estrategias de la NGP.

Los cimientos de la construcción de este desarrollo paradigmático se encuentran en el gradual cambio de la política económica global hacia el neoliberalismo, fomentado por una agenda de fuerte privatización a lo largo de los años 80 y durante los 90 y completado con la desaparición del sistema soviético. Aunque la agenda neoliberal contiene elementos ideológicos, ha llegado a representar una respuesta pragmática a la necesidad de transformar la estructura centralizada y burocratizada del gobierno. Por tanto, necesitamos comprender la articulación variable de la privatización como una técnica de gestión pública y no meramente como una fuerza. En particular, porque esto ha contribuido al desmantelamiento de

la perspectiva convencional de que la seguridad colectiva debería ser sólo satisfecha por el sector público³⁸.

Bajo el paraguas de la NGP, los políticos identifican y especifican objetivos y, acto seguido, dan instrucciones a los gestores en el sector público para que éstas sean implementadas. Una vez los gestores determinan que el sector privado está mejor cualificado para satisfacer la provisión de bienes públicos y servicios concretos, la competición que se establece en la economía de mercado da como resultado teóricamente una provisión de servicios óptima³⁹. Los gestores ponen en marcha procesos blandos para la selección de empresas y contratan las mejores alternativas del mercado. Los contratos emanan de la competición entre compañías para la provisión de un servicio de seguridad concreto que sea juzgado como válido para una privatización total o parcial. Al usar contratos, que contienen parámetros como costes, objetivos, y obligaciones, se supone que las autoridades deben "especificar metas y objetivos claramente"⁴⁰, reflejando de este modo los objetivos de eficiencia tal y como están concebidos por el gobierno e implementados por sus gestores.

La decisión de llevar a cabo la contratación externa se determina comúnmente a través de un ejercicio para determinar si un uso del sector privado alcanzaría mayor eficacia respecto de los criterios públicos aplicados para la ejecución de los servicios que se tiene como meta⁴¹. La tendencia actual hacia un gobierno más pequeño pero efectivo determina una comprensión económica de la eficiencia en el ejercicio comparativo público-privado. En efecto, "muchos análisis de los resultados de la introducción de la NGP aluden a la reducción de costes para el gobierno"⁴². Dados los objetivos seleccionados para la provisión de servicios por parte de los gobiernos, se asume que con frecuencia el mejor mecanismo para su satisfacción es el que brindan las empresas del sector privado que, una vez sometidas a examen, se constata que ofrecen las tarifas más bajas. Esta maximización de rendimiento producido por inversión, comúnmente denominada como "eficacia X" en la Teoría Económica, está también informada por lo que los políticos determinan que representa unos niveles sociales deseables de producción, o "eficiencia de designación"⁴⁴. Por lo tanto, las CMPs se convierten en la ecuación técnica para la mejora de una cantidad eficiente de seguridad colectiva, dado que su participación implica una eficacia alternativa mayor que la ofrecida por una exclusiva provisión pública. La disminución de los presupuestos de defensa tras el final de la Guerra Fría en espera de unos dividendos de la paz que nunca se

materializaron, más adelante proporcionó el fundamento para implementar este modelo económico dirigido hacia la privatización de la seguridad.

Desde principios de los años 90, la NGP ha sido aplicada sistemáticamente por los gobiernos occidentales en la reforma de áreas convencionales como servicios sociales, salud y gobierno local. La experimentación en estas áreas ha abierto el camino para el ensanche del enfoque de las NGP a la hora de cubrir la participación de las CMPs en la defensa y la seguridad del Estado, en términos generales⁴⁵. Toda la seguridad asociada, el adiestramiento, y las tareas de apoyo subcontratados con las CMPs, incluidos los cada vez más relevantes campos de la seguridad nacional y la lucha antiterrorista, se han convertido en integrales para la estrategia de reforma de la NGP. La reinención de las Fuerzas Armadas en maquinarias más especializadas, que comenzaron a surgir en los cambios hacia la post-bipolaridad, ha ampliado las tareas susceptibles de ser subcontratadas junto a la expansión y diversificación de los servicios que se ofrecen por parte de la industria militar privada.

A la vanguardia de la NGP de la seguridad están los EE.UU. y Reino Unido, que también son los principales proveedores de CMPs. En el Reino Unido, desde finales de los 90 se ha venido registrando una creciente implementación del programa de Asociación Público-Privado, que ha aumentado de manera relevante el alcance del sector privado en actividades de apoyo asociadas con el suministro de equipamiento en escenarios militares y el adiestramiento de tripulación aérea⁴⁶. Australia, Canadá y muchos países occidentales europeos han puesto en marcha políticas similares. Tal y como sugiere el examen histórico visto más arriba, en el caso de los EE.UU., el despliegue de contratos en operaciones militares ha sido la norma y su penetración en los campos de batalla probablemente se expandirá en el futuro⁴⁷. La extendida práctica de contratación de CMPs por el gobierno de los EE.UU. para los conflictos en Irak y Afganistán y la creciente Guerra contra el Terror documenta esta tendencia. Sin embargo, han existido importantes divergencias entre la teoría y la práctica en la contratación eficiente de CMPs que probablemente provocarán que su utilización en futuros conflictos esté sujeta a un mayor escrutinio⁴⁸.

La infraestructura gubernamental en estados frágiles, en contraste, es muy pobre en su nivel de desarrollo como para poner en marcha adecuadamente la infraestructura contractual y de gestión que permea la reforma del Estado en

Occidente. Aún así, en muchas ocasiones, los servicios militares privados son contratados de manera competitiva por donantes occidentales como parte de una mayor iniciativa de reconstrucción implementada por gobiernos y organizaciones internacionales, lo que representa otra modalidad en la contratación eficaz de compañías para la provisión de seguridad⁴⁹. Además, a largo plazo, las democracias emergentes y los países que se benefician del apoyo financiero y político occidental tienden a seguir la línea marcada por este último. A pesar de que algunas funciones de defensa y seguridad permanecerán siempre como prerrogativas exclusivas del estado, es posible discutir sobre una tendencia global bastante clara hacia el modelo de gobierno y seguridad de la NGP en el que los países convergen de modo variable. Incluso si la NGP ha creado muchas oportunidades para mejorar la provisión de servicios públicos, también ha generado de modo evidente muchos problemas y paradojas. En ámbitos de seguridad del Estado, las divergencias entre las aspiraciones de eficacia y el resultado, la falta de transparencia en la contratación de las CMPs y la naturaleza subdesarrollada de las regulaciones orientadas a ocuparse de los servicios de las CMPs continúa siendo objeto de auténtica preocupación y crítica. La omisión de su discusión no debería ser malinterpretada como un intento de minimizar su relevancia. Al contrario, debería ser vista como una estrategia orientada a arrojar nueva luz sobre la transformación del estado, la evolución de la alternativa de las CMPs, y su convergencia hacia un paradigma para la seguridad del estado basado en políticas de NGP.

Conclusiones

La Nueva Gerencia Pública de la Seguridad implica la participación competitiva de empresas legalmente establecidas en el suministro eficaz de servicios que derivan de la gestión del monopolio estatal sobre la fuerza. Este particular proceso de privatización permea la privatización de la seguridad y caracteriza el mercado contemporáneo para servicios militares privados. El examen histórico ofrecido muestra cómo una bifurcación del mercado mercenario dio origen a un espíritu empresarial militar privado durante la Guerra Fría. El hecho de que una muestra representativa de las compañías que operaban durante esa época permanezca activa confirma la longevidad e irrevocabilidad del desarrollo. Mientras que desde la discusión sobre las teorías de la post Guerra Fría era posible discernir asuntos sustantivos referidos a la privatización de la seguridad, la NGP se encuentra comparativamente ausente del debate sobre la proliferación de las CMPs desde el inicio de los años 90 en adelante. Sin embargo, este artículo ha mostrado cómo hay

importantes conexiones entre la privatización, la transformación estatal y las CMPs que abundan en las razones por las que las CMPs continúan proliferando en el nuevo milenio. He enfatizado una comprensión técnica del fenómeno frente a las cuestiones problemáticas que genera. No obstante, esta aproximación sienta las bases para una discusión constructiva en el momento actual, en el que las tendencias para la transformación del gobierno y la persistente inestabilidad global probablemente amplíen la huella de los ejércitos privados en el mercado hispano.

* **Carlos Ortiz** es investigador en el Centro de Política Global de Economía en la Universidad de Sussex (Reino Unido). Ha publicado y presentado diversos artículos sobre la estructura contemporánea de las compañías militares privadas así como su evolución corporativa e histórica.

Artículo traducido por **Vicente MANJAVACAS**.

Notas

1. Las Compañías Militares Privadas son comúnmente designadas en lengua Inglesa como Private Military Companies (PMCs). Una simple búsqueda del término en cualquier servicio de noticias de Internet ofrecerá al lector una síntesis actualizada de las últimas controversias y las empresas involucradas.
2. McIntire Peters, Kathryn, "Civilians at War", in *Government Executive*, 1 Julio 1996.
3. Véase por ejemplo Davis, James R., *Fortune's Warriors. Private Armies and the New World Order*, Douglas & McIntire, Vancouver, 2000, p. 29; y Shearer, David, "Private Armies and Military Intervention", in *Adelphi Papers*, nº 316, 1998, ps. 25-26.
4. Avant, Deborah D., *The Market for Force. The Consequences of Privatizing Security*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, p. 16.
5. Singer, Peter, *Corporate Warriors. The Rise of the Privatized Military Industry*, Cornell University Press, New York, 2003, p. 91.
6. Ortiz, Carlos, "The Private Military Company: an entity at the centre of overlapping spheres of commercial activity and responsibility", en Jäger, Thomas and Kümmel, Gerhard (eds), *Private Military and Security Companies. Chances, Problems, Pitfalls and Prospects*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2007, p. 60.
7. El origen de la idea del monopolio estatal de la fuerza se le atribuye a Max Weber, quien en su obra de 1918 *Politik als Beruf* aseguraba que el "estado es una comunidad humana que (con éxito) reclama el monopolio del uso legítimo de la

fuerza dentro de un territorio dado". Las nociones weberianas han potenciado la idea de que los estados son las únicas entidades que pueden ejercer la fuerza de modo legítimo. Véase Weber, Max, *From Max Weber: Essays in Sociology*, Routledge, London, 1991, p. 78.

8. Thompson, Janice E., *Mercenaries, Pirates, and Sovereigns. State-building and Extraterritorial Violence in Early Modern Europe*, Princeton University Press, Princeton, 1994, ps. 94-95.

9. Mockler, Anthony, *The New Mercenaries*, Corgi Books, London, 1986, ps. 61-63.

10. Clayton, Anthony, *Frontiersmen: Warfare in Africa since 1950*, UCL Press, London, 1999, p. 118. El FNLA fue perdiendo peso, dejando como únicos contendientes a la UNITA y el MPLA durante el resto de la década, durante los años 80, y en los años 90. En los años 90, la CMP sudafricana Executive Outcomes fue contratada por el gobierno angoleño para entrenar a sus fuerzas e interceptar a la UNITA.

11. Arnold, Guy, *Mercenaries. The Scourge of the Third World*, Macmillan Press, London, 1999, p. 22.

12. Tickler, Peter, *The Modern Mercenary. Dog of War, or Soldier of Honour?*, Patrick Stephens, Wellingborough, 1987, p. 122.

13. Halliday, Fred, *Mercenaries*, Russell Press, Nottingham, 1977, ps. 15-23.

14. Adams, Thomas K, "The New mercenaries and the Privatization of Conflict", in *Parameters*, Summer 1999, manuscrito disponible en <http://carlisle-www.army.mil/usawc/Parameters/> (consultado en 10 Julio 2000).

15. Avant, Deborah D., *The Market for Fore...*, *op.cit.*, p. 114.

16. Véase por ejemplo Davis, *Fortune's Warriors...*, *op.cit.*, ps. 26-27; y Spicer, Tim, *An Unorthodox Soldier. Peace and War and the Sandline Affair*, Mainstream Publishing, London, 1999, ps. 151-152.

17. Hoe, Alan, *David Stirling. The Authorised Biography of the Creator of the SAS*, Warner Books, London, 1994, ps. 367-372.

18. Arnold, Guy, *Mercenaries...*, *op.cit.*, p. 67.

19. O'Brien, Kevin, "Private Military Companies and African Security 1990-98", en Musah, Abdel-Fatau and 'Kayode Fayemi, J. (eds), *Mercenaries. An African Security Dilemma*, Pluto Press, London, 2000, p. 47.

20. Spicer, Tim, *An Unorthodox Soldier...*, *op.cit.*, ps. 151-152.

21. Aparentemente, antes del contrato en Sri Lanka trabajaron para el Sultán de Omán. Véase Tickler, Peter, *The Modern Mercenary...*, *op.cit.*, p. 127.

22. *Ibid.*, ps. 127-128.

23. Véase por ejemplo Howe, Herbert M., "Private security forces and African stability: the case of Executive Outcomes", in *Journal of Modern African Studies*, n° 36/2, ps. 307-331.
24. Véase por ejemplo Clapham, Christopher, "African Security Systems: Privatisation and the Scope for Mercenary Activity", in Mills, Greg y Stremlau, John (eds), *The Privatisation of Security in Africa*, South African Institute of International Affairs, Johannesburg, 1999, ps. 38-42; and Singer, Peter, "Corporate Warriors: The Rise and Ramifications of the Privatized Military Industry", en *International Security*. n° 26/3, Winter 2001/2002, ps. 186-220.
25. Véase por ejemplo Avant, Deborah D., *The Market for Force...*, *op.cit.*, p. 30; y Nossal, Kim Richard, "Global Governance and National Interests: Regulating Transnational Security Corporations in the post-Cold War Era", in *Melbourne Journal of International Law*, n° 2/2, Octubre 2001, ps. 473-474.
26. Departamento de Defensa, *Annual Report to the President and the Congress*, Washington, D.C., Febrero 1995, parte v.
27. Howe, Herbert M, *Ambiguous Order. Military Forces in African States*, Lynne Rienner, Boulder, 2001, p. 111.
28. En el caso de los EE.UU., para el año 2000 su fuerza activa fue estimada en 1.38 millones de soldados, lo que representaba el 64 por ciento del total de 1989. Por lo que se refiere al R.U., hacia 1999 los componentes activos fueron reducidos a los 212.000 efectivos, representando esta cifra una reducción del 31,8 por ciento. Véase Departamento de Defensa, *Annual Report to the President...*, *op.cit.*; y International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1999-2000*, Oxford University Press, Oxford, 1999, p. 75.
29. Reno, William, "African Weak States and Commercial Alliances", en *African Affairs*, n° 96/383, April 1997, p.167.
30. Clayton, Anthony, *Frontiersmen...*, *op.cit.*, ps. 155-156.
31. Naciones Unidas, *50 Years of United Nations Peacekeeping Operations, 1948-1998*, United Nations, Octubre 1998, informe disponible en <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/50web/1.htm> (visto el de 10 Septiembre 2003).
32. United Nations, "Questions and Answers on United Nations Peacekeeping", en *Overview of United Nations Peacekeeping Operations*, New York, informe disponible en <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/ques.htm> (visto el 14 de Abril 2004).
33. Véase por ejemplo Nossal, Kim Richard, "Bulls to bears: the privatization of war in the 1990s", in *Forum*, n° 2, February 2000, ps. 36-39; and Singer, Peter, *Corporate Warriors...*, *op.cit.*, ps. 67-68.

34. Barzelay, Michael, *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*, University of California Press, Berkeley, 2001, p. 9.
35. Gray, Andrew and Jenkins, Bill, "From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution?", in *Public Administration*, nº 73/1, 1995, p. 75.
36. Véase por ejemplo Lane, Jan-Erik, *New Public Management*, Routledge, London, 2000; y Walsh, Kieron, *Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting, and the New Public Management*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 1995.
37. Rosenbloom, David H., y Kravchuck, Robert S., *Public Administration. Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, 5ª edición, McGraw-Hill, New York, 2002, p. 501.
38. Pueden encontrarse comentarios técnicos sobre la privatización en las tesis de oferta y demanda. Sin embargo, el objetivo final es normalmente transmitir los aparentes perjuicios de la privatización de la seguridad más que discernir su lógica técnica subyacente. Véase por ejemplo Markusen, Ann, R., "The Case Against Privatizing National Security", in *Governance*, nº 16/4, 2003, ps. 471-501; and Singer, Peter, *Corporate Warriors...*, *op.cit.*, ps. 151-168.
39. Lane, Jan-Erik, *New Public Management*, *op.cit.*, p. 10.
40. Christensen, Tom y Lægreid, Per, "New Public Management - Undermining Political Control?", in Christensen, Tom and Lægreid, Per (eds), *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*, Ashgate, Hampshire, 2002, p.104.
41. En el R.U., por ejemplo, en la implementación de la Iniciativa Financiera Privada normalmente se crea un 'Public Service Comparator' para estimar el coste de un proyecto en el caso de que se hayan utilizado métodos públicos. De modo similar, en los EE. UU. diversos equipos de expertos establecen una comparativa similar denominada 'Most Efficient Organization'.
42. Lane, Jan-Erik, *New Public Management*, *op.cit.*, p. 143.
43. Rosenbloom, David H. y Kravchuck, Robert S., *Public Administration...*, *op.cit.*, p. 350.
44. Hartley, Keith, "The Economics of Military Outsourcing", en *Defence Studies*, nº 4/2, 2004, p. 200.
45. Véase por ejemplo Krahnemann, Elke, "Private Military Services in the UK and Germany: Between Partnership and Regulation", *European Security*, nº 14/2, 2005, ps. 277-295; y Taylor, Trevor. "Contractors on Deployed Operations and Equipment Support", in *Defence Studies*, nº 4/2, Verano 2004, ps. 184-98.

46. Uttley, Matthew R. H., "Private Contractors on Deployed Operations: the United Kingdom Experience", en *Defence Studies*, nº 4/2, Verano 2004, ps. 145-165.

47. Taylor, Trevor. "Contractors on Deployed Operations...", *op.cit.*, p. 184.

48. Véase por ejemplo Government Accountability Office, *Guidance Needed to Promote Competition for Defense Task Orders*, Government Accountability Office, Washington D.C., 2004.

49. Por ejemplo, literalmente cualquier programa de reconstrucción multilateral implica una gama de servicios de logística y protección ofrecidos por contratistas privados, muchos de los cuales son CMPs. Además, las misiones policiales internacionales, que son generalmente implementadas bajo los auspicios de iniciativas de mantenimiento de la paz y mandatos, son en muchas ocasiones parcialmente subcontratadas a CMPs.