

Contratistas civiles en operaciones
expedicionarias. Problemas de
seguridad y control para el mando
militar

Javier Ruiz Arévalo

Athena Intelligence Journal

Vol. 3, No 1

Artículo 3

7 de febrero de 2008

www.athenaintelligence.org

Athena Intelligence

*Red de Investigación Avanzada
en Insurgencia y Terrorismo*



Contratistas civiles en operaciones expedicionarias. Problemas de seguridad y control para el mando militar

Javier Ruiz Arévalo

7 de febrero de 2008

Resumen:

En los últimos conflictos en los que han participado nuestras fuerzas armadas, han sido apoyados por civiles contratados; su número ha ido en aumento y no parece que esta tendencia vaya a invertirse. La presencia de este personal trabajando en estrecha relación con la fuerza militar, plantea una serie de problemas, relativos a la seguridad, que no están totalmente resueltos, ni en el caso español, ni en el de ejércitos de nuestro entorno. El primero de ellos, hace referencia a la seguridad de este personal y a la responsabilidad que el mando militar debe asumir en este campo. En segundo lugar, tampoco está claro cómo el mando militar puede hacer frente a la potencial amenaza a su seguridad que supone la presencia de estas personas; amenaza que puede ser directa, en forma de acciones hostiles contra la fuerza militar o indirecta, ya que un deficiente cumplimiento de sus misiones puede afectar negativamente a las operaciones militares.

Palabras clave: operaciones militares, contratistas civiles, derecho internacional, derecho penal militar.

Abstract:

Our forces have recently participated in a number of conflicts receiving support from contractors, whose number has gradually increased. A trend which does not seem likely to change. The presence of this personnel closely working with our military force poses a series of problems on security, which are not totally solved by any of the Western armies. The first concern is on this personnel protection, and the responsibility commanders should assume on this respect. Secondly, the military command does not know how to address the potential threat this personnel represents to our security. This threat can be direct –through hostile actions against the military force– or indirect –through a poor performance of their missions, which may negatively affect military operations.

Key Words: military operations, civil contractors, International laws, military justice.

Javier Ruiz Arévalo, Teniente Coronel del Ejército de Tierra, es actualmente analista de logística en la Dirección de Doctrina, Orgánica y Materiales del Ejército de Tierra. Anteriormente ha ocupado destinos, entre otros, en el Grupo Logístico de la Brigada Aerotransportable (Pontevedra), Mando de Apoyo Logístico a las Operaciones (Valencia) y División de Logística del Cuartel General de Alta Disponibilidad (Valencia). Ha participado en operaciones en Bosnia y Herzegovina, Irak y Afganistán. Posee los diplomas de Gestión Logística, Abastecimiento, Asuntos Civiles y del Sistema Aliado de Movimiento y Despliegue del Ministerio de Defensa Holandés. Es Licenciado en Derecho y Experto Universitario en Metodología de la Investigación Científica y Análisis Prospectivo. Representa a España en el Grupo de Logística de FINABEL y preside la Mesa nº 4 (RRHH en Operaciones) del Punto de Encuentro.

E:mail: jmruiza @ et.mde.es

1. Introducción

En un reciente artículo publicado en esta revista, Pilar del Pozo exponía los problemas legales y de gestión que plantea la presencia de civiles desempeñando tareas de seguridad en operaciones de contrainsurgencia¹. Este artículo me hizo reflexionar sobre un problema que podríamos considerar, en cierta medida, complementario del anterior: el de los problemas de seguridad que plantea la presencia de civiles contratados en este tipo de operaciones, problemas que podríamos considerar agrupados en dos grandes áreas:

En primer lugar, los que plantea la propia seguridad de este personal: en mayor o menor medida, el mando militar debe asumir responsabilidades en este aspecto.

En segundo lugar, el problema que para la seguridad del propio contingente militar representa la existencia, en zona de operaciones, de un personal sobre el que el mando militar tiene una muy limitada capacidad de control, a pesar de que utiliza las mismas instalaciones militares, trabaja codo con codo con la fuerza y, no lo podemos olvidar, sus servicios son, en ocasiones, esenciales para el cumplimiento de la misión.

Este último aspecto, aunque parece evidente, no siempre es tomado en consideración: garantizar la seguridad de los contratistas en operaciones es, con frecuencia, una manera más de asegurar el mantenimiento de la capacidad de combate de las unidades y, por tanto, de hacer posible el cumplimiento de la misión.

El problema de la seguridad de los contratistas en un entorno de guerra convencional no es excesivamente delicado. El Teatro de operaciones clásico se caracteriza por una compartimentación territorial muy clara que permite diferenciar las zonas en las que se combate, de aquéllas otras desde las que se sostiene la operación y que conocemos como Base Logística del Teatro. En este entorno, por la naturaleza de las actividades que realizan, ligadas fundamentalmente al apoyo logístico, los contratistas actúan casi exclusivamente en la Base Logística, área que, por definición, se encuentra en una zona segura, alejada de la acción del enemigo. Aunque la seguridad absoluta no existe, la adopción de ciertas medidas de autoprotección como complemento de las medidas de seguridad de área, sería suficiente para garantizar un nivel de seguridad aceptable a este personal.

Sin embargo, la situación es muy diferente en el tipo de conflictos que estamos viviendo en la actualidad y en los que, presumiblemente, seguiremos viéndonos envueltos en el futuro. En Afganistán, por ejemplo, esos límites geográficos no existen, no existe una base logística segura desde la que se apoya la operación y, salvo que quiera prescindirse absolutamente de la contratación de servicios en toda la zona de operaciones, hay que asumir que los contratistas van a estar expuestos, básicamente, a los mismos riesgos que la fuerza militar a la que acompañan.

Hacia finales de 2.006, se calculaba que el número de civiles contratados por el *US Army* en Irak era de alrededor de 100.000; se estima que para el resto de fuerzas de la coalición, el número era de unos 30.000 (Mayor que el número de fuerzas no-USA de la coalición)². A la vista de estos números, renunciar al apoyo de los

contratistas no parece, hoy por hoy, una opción plausible, ni parece que vaya a serlo tampoco en el futuro. Los ejércitos occidentales han asumido ya, de forma generalizada, que la guerra, o las operaciones militares en general, no son una actividad que implica exclusivamente a los militares, sino que es una responsabilidad nacional en la que cada vez hay más actores no militares implicados. En el caso de España, sin ir más lejos, las últimas operaciones militares en las que han participado nuestras Fuerzas Armadas han supuesto la participación no sólo de contratistas, sino también de personal de otros organismos públicos, trabajando en estrecho contacto con el contingente militar. De hecho, uno de los cometidos fundamentales de nuestro contingente en Afganistán es garantizar la seguridad necesaria para que el elemento civil, dependiente de la Agencia de Cooperación Internacional, pueda desarrollar sus proyectos de reconstrucción y desarrollo.

Guste o no guste, no parece que en el futuro los militares vayamos a ir solos a cumplir nuestras misiones; de hecho, aunque la autosuficiencia de los ejércitos para cumplir sus misiones sea un objetivo que, en el plano doctrinal, no se ha abandonado, la realidad demuestra que hay campos en los que las capacidades militares no se desarrollan al 100% por considerarse que, con toda probabilidad, van a obtenerse por otras vías, normalmente recurriendo a la externalización.

1.1. El estatuto legal de los contratistas civiles en el Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA)

Antes de abordar las dos grandes cuestiones planteadas, es imprescindible delimitar, aunque sea someramente, el estatuto legal de los contratistas civiles en operaciones militares ya que este estatuto va a condicionar de modo absoluto todo lo que podamos decir sobre su seguridad.

Desde el punto de vista de “consumidor”, es decir, de la unidad militar que recibe el servicio, el apoyo prestado por los contratistas es equivalente al que podría proporcionar una unidad militar que prestara el mismo tipo de servicios. Sin embargo, hay algunas diferencias fundamentales que conviene resaltar:

- Los contratistas sólo prestan aquéllos servicios que aparecen recogidos en el contrato. Aquí no cabe añadir cláusulas genéricas del tipo “y otras misiones que se le puedan encomendar” aplicadas con normalidad a las unidades militares, pero que no serán aceptadas por una compañía comercial. Un soldado que presta servicios como conductor de un vehículo logístico es, cuando las circunstancias lo requieran, un combatiente más, o un conductor de un vehículo táctico, o... ese mismo conductor, si es civil, no tiene la misma versatilidad.
- Los contratistas y sus empleados no son combatientes, sino civiles autorizados a acompañar a la fuerza militar. Los Convenios de Ginebra regulan los requisitos para que una persona puede considerarse incluida en esta categoría y su estatus jurídico: debe tenerse en cuenta que las

condiciones en las que presten su apoyo podrían comprometer esta consideración, aproximándolos a la categoría de combatientes.

De acuerdo con los Convenios de Ginebra, las naciones y sus Fuerzas Armadas están obligadas a distinguir entre fuerzas militares (combatientes) y civiles (no combatientes). Los contratistas se incluyen en una categoría intermedia, la de los civiles que acompañan a la fuerza, estableciendo los Convenios que, al igual que los no combatientes, no pueden ser objeto de ataques intencionados. Sin embargo, esta protección puede verse amenazada si los contratistas son empleados en apoyo directo de operaciones militares, de forma que pueden asimilarse a la categoría de combatientes; además, siempre existe el riesgo de que los civiles que acompañan a la fuerza sufran daños colaterales, consecuencia de ataques legítimos dirigidos a objetivos militares. Estos extremos deben tomarse en consideración por el mando militar a la hora de decidir el alcance del apoyo a recibir de los contratistas.³

Una de las particularidades que los Convenios de Ginebra y La Haya establecen en cuanto al *status* del personal civil que acompaña a la fuerza militar es que, en caso de ser capturados por el enemigo, deben ser tratados como prisioneros de guerra. El Art. 4 del Convenio de Ginebra de 1.949, relativo al tratamiento debido a los prisioneros de guerra, extiende esta calificación a los empleados civiles que acompañan a la fuerza militar que, como muestra esta disposición, pese a no ser combatientes, están lejos de ser considerados como meros civiles. El Art. 13 de la Convención de la Haya de 1.907, al igual que el Art. 4 del Convenio de Ginebra de 1.949, condiciona esta consideración a que el civil haya sido provisto de una acreditación que demuestre su condición de civil que acompaña a la fuerza⁴.

1.2. Los contratistas civiles y los acuerdos sobre el estatuto de la fuerza *(Status-on-Forces Agreements, SOFA).*

El despliegue de una fuerza militar en territorio bajo soberanía de una nación anfitriona, va precedido, habitualmente, de un acuerdo diplomático en el que las dos naciones implicadas definen, entre otras cosas, el estatuto jurídico del personal de la fuerza mientras se encuentre en dicho territorio. Estos acuerdos, potencialmente, pueden incluir una amplia gama de disposiciones que afectan al empleo de contratistas civiles en operaciones. Son, en esencia, una serie de obligaciones que la fuerza debe asumir mientras opera en el territorio de la nación anfitriona. Su alcance y contenido depende de la voluntad de las partes, pudiendo incluir obligaciones legales al margen de las previstas en los contratos y la definición del estatuto legal de los contratistas y sus empleados: jurisdicción civil y penal, régimen aduanero de las empresas contratadas y su personal, etc.

En virtud de este tipo de acuerdos, será normal que los empleados civiles de la fuerza que actúa en territorio de la nación anfitriona, salvo en el caso de que sean nacionales de ésta, no estén sujetos a la jurisdicción del país en el que actúan. Más adelante veremos en detalle los problemas que esta exención de jurisdicción puede plantear, baste de momento decir que, a la hora de negociar el SOFA debe tenerse

en cuenta la problemática que plantean los contratistas civiles y, paralelamente, a la hora de emplearlos, debe tenerse en cuenta lo acordado en el SOFA⁵.

2. Responsabilidad del mando militar en la protección de los contratistas civiles

La frecuencia con la que, desgraciadamente, estamos asistiendo en Irak y Afganistán a casos de secuestros, asesinatos y ataques dirigidos directamente contra civiles, viene a demostrar la importancia que la protección de los no combatientes tiene en los conflictos actuales. En este escenario, es esencial que los mandos militares tengan una clara conciencia de la necesidad de realizar un esfuerzo para garantizar la seguridad de las empresas contratadas para proporcionar servicios logísticos, sin olvidar que hoy, más que nunca, el éxito de nuestras fuerzas armadas en el cumplimiento de sus misiones, está íntimamente ligado al éxito de las empresas que nos apoyan en las diferentes zonas de operaciones y este éxito está condicionado a que se les garantice un nivel de seguridad adecuado.

La Logística es la sangre que mantiene vivos a los ejércitos y cada vez más, el apoyo logístico en el campo de batalla viene descansando en los servicios prestados por contratistas civiles. Las fuerzas americanas en Irak y Afganistán, por ejemplo, reciben la mayor parte del apoyo logístico de la compañía *Kellogg Brown and Root* (KBR), en aplicación del contrato LOGCAP III (*Logistics Civil Augmentation Program*). En Irak, Afganistán y Kuwait, KBR es responsable de la obtención y mantenimiento de casi todos los recursos, así como de su distribución por todo el Teatro de Operaciones. Este flujo de recursos es esencial para el éxito de las operaciones y está estrechamente ligado al mantenimiento de la capacidad de combate de las unidades. Muchos de estos recursos, se mueven dentro del teatro en convoyes de camiones comerciales, conducidos por civiles.

A pesar de la falta de seguridad, en ambos escenarios el número de civiles contratados no ha dejado de aumentar desde el inicio de las operaciones. Durante la operación Tormenta del Desierto, el número de civiles contratados en apoyo a las operaciones militares fue de 9.200, lo que suponía un ratio de 1 contratado por cada 50 militares. Durante las operaciones de Bosnia, una vez que la misión “maduró” y se inició el repliegue de fuerzas, el ratio aumentó a 1 por cada 10. A pesar de la dificultad de conocer el número exacto de contratistas existentes a día de hoy en Afganistán e Irak, se estima que el ratio es aproximadamente el mismo que en Bosnia. Este aumento en la presencia de civiles ha originado un paralelo aumento en el número de bajas entre ellos: aunque las cifras exactas son difíciles de estimar, desde el inicio del conflicto hasta el año 2.004, habrían muerto en Irak unos 275⁶.

Aunque los civiles vienen desarrollando muchas tareas logísticas tradicionalmente realizadas por militares, carecen de la capacidad de autoprotección que tenían las unidades militares que las realizaban antes que ellos. Esto implica un aspecto imprevisto, en el campo de la seguridad, que debe ser asumido por el mando militar y que, normalmente, no es tenido en cuenta al planear las operaciones, de forma que el mando militar se ve obligado, en ocasiones, a replantear sus decisiones para cubrir esta necesidad.



Personal militar proporcionando seguridad a trabajadores civiles

Según la Doctrina del ejército americano, el mando militar es directamente responsable de la protección de los civiles contratados: *“la nueva política del ejército es que, cuando despliegan en apoyo de operaciones militares, deben recibir el mismo nivel de protección que los civiles del Departamento de Defensa. Los mandos deben entender que los contratistas están sujetos a los mismos riesgos que los soldados y deben actuar en consecuencia. Cuando los contratistas son expuestos a situaciones de riesgo, deben ser protegidos y el apoyo que prestan debe ser garantizado”*; esta responsabilidad implica también que los contratistas no deben situarse en lugares en los que puedan ser objeto de ataques intencionados o ponerles en situaciones que puedan comprometer su condición de no combatientes⁷.

En Nuestra Doctrina de Apoyo Logístico la cosa no está tan clara: no hay ninguna disposición en la que, claramente y de forma general, se haga al mando militar responsable de la seguridad del personal civil contratado. Al hablar de la seguridad de este personal, lo primero que hace nuestra Doctrina logística es prever que las zonas de actuación y tipo de misión en que puede actuar este personal, pueden verse limitadas en función del nivel de riesgo: *“La exigencia de seguridad para el personal civil que presta los apoyos, acotará territorialmente las áreas de despliegue en las que se pueda llevar a cabo esta cooperación circunscribiéndolas a sólo algunos escalones, al igual que el tipo de misión en la que participan”* y más específicamente: *“Por el principio de seguridad en el apoyo logístico, la participación civil se limitará territorialmente a los escalones en los que ésta pueda prestar sus servicios con un riesgo mínimo aceptable “* y *“Esta participación será normalmente hasta el nivel NSE⁸, pudiendo llegar si la situación lo permite a apoyos puntuales a nivel Div / Bri e incluso a PU,s”⁹*. En la misma línea, la Doctrina USA establece que los contratistas apoyarán, normalmente, a escalones superiores a División aunque deja a criterio del mando militar la posibilidad de que actúen en apoyo a escalones inferiores, en función de los términos del contrato y la situación táctica.¹⁰

Más adelante, nuestra Doctrina Logística, incluye entre las capacidades necesarias en la fuerza, derivadas de la existencia de contratistas apoyando al contingente militar, la de *“Procurar la debida seguridad a las estructuras, personal y medios civiles, participantes en las actividades de apoyo logístico al Ejército, que puedan afectar a la vulnerabilidad de los intereses de la institución militar”*. Por último, al tratar de las cláusulas que, en todo caso, deben incluirse en los contratos, cita las *“Áreas de despliegue donde*

efectuará su labor”, y los “*Apoyos específicos a recibir de las unidades militares, como apoyo en convoyes, evacuaciones, seguridad, etc.*”¹¹

A la vista de lo anterior, parece deducirse que se pretende excluir la presencia de contratistas en las zonas en que el riesgo sea muy elevado. Como ya hemos adelantado, esto puede ser factible en los conflictos de tipo tradicional, en los que las zonas de riesgo pueden estar claramente identificadas. Sin embargo, salvo que suprimamos drásticamente su presencia, en los casos de contrainsurgencia es prácticamente imposible evitar la actuación del personal civil en zonas de riesgo. Aquí entra en juego lo que la Doctrina denomina el *riesgo mínimo aceptable*, que a falta de mayores matizaciones, habrá que pensar que es algo a concretar entre el mando militar y la empresa contratada.

También se prevé que la fuerza militar deba asumir responsabilidades en la seguridad del personal y medios de las empresas contratadas, aunque al condicionar esta responsabilidad a aquéllos *que puedan afectar a la vulnerabilidad de los intereses de la institución militar*, introduce un factor de incertidumbre, ya que hace pensar que el mando militar, por principio, no es responsable de la seguridad de los contratistas, asumiendo esta responsabilidad sólo cuando concurra esta circunstancia que, además, es de muy difícil concreción. De hecho, una interpretación amplia permitiría considerar que, en todo caso, un ataque al personal y medios de las empresas afecta a la vulnerabilidad de los intereses de la institución militar, ya que privaría o limitaría a la fuerza de un servicio que, si ha sido contratado, debemos considerar que es necesario. En cualquier caso, no es ésta la única interpretación posible, caben otras más restrictivas que privarían al personal y medios de las empresas de la necesaria protección en entornos no seguros.

El grado de responsabilidad que el mando militar debe asumir en la seguridad del personal civil contratado y la autoridad que sobre ese personal podría asumir, de cara a hacer posible esa responsabilidad, no es un tema zanjado, pues, en nuestra Doctrina y no hay en nuestro cuerpo doctrinal otros textos en los que se aborde con más detalle este tema.

Ahora bien, está claro que, en la medida en que este personal realiza misiones de apoyo al contingente militar, la protección que el mando militar preste a estos medios puede considerarse como parte de las acciones que adopta para garantizar la seguridad de sus fuerzas. En muchos casos, la aplicación de este principio puede dejar clara la necesidad para el mando militar de proteger, del modo que crea conveniente, al personal civil que le apoya, para garantizar la recepción de servicios esenciales. Cuando los servicios prestados no puedan considerarse esenciales, este deber de protección puede desaparecer, de la misma manera que, ante riesgos evidentes, el contratista podría decidir no realizar un servicio determinado. Veremos más adelante que esta situación se ha producido en Irak, en el caso de contratistas americanos y algo parecido ocurrió, también en aquél país, con el contingente español.

Sin embargo, a finales de 2007, la Dirección responsable de la Doctrina del ET emite un documento en el que enumera, entre los problemas derivados de la externalización, “*la necesidad de proporcionar seguridad al personal y medios de las empresas*

que operan en la zona”, sin matizaciones, lo que parece indicar un cambio de orientación hacia posturas más próximas al modelo americano.¹²

En nuestro entorno más próximo, la tendencia general entre los países europeos de la OTAN, se aproxima más a la posición española que a la americana: la protección al personal y medios civiles debe basarse en la seguridad general que el mando militar debe garantizar en su zona de actuación y, sólo excepcionalmente, en el empleo de medios militares con esta misión específica. En este ámbito, no se aceptan restricciones genéricas en cuanto a la zona o tipo de conflicto en que pueden emplearse contratistas civiles, debiendo tomarse la decisión, en cada caso, de modo conjunto por el mando militar y el contratista, una vez valorado el riesgo o amenaza.¹³

2.1. Valoración del riesgo (Risk assessment)

De acuerdo con lo expuesto hasta ahora, podemos ya intuir que la valoración del riesgo es un factor fundamental a la hora de determinar qué apoyos van a obtenerse a través de contratistas en una operación determinada y qué medidas de seguridad deben adoptarse en función de ello. En última instancia, el Plan de Operaciones (OPLAN) y los contratos que se firmen, una vez valorado el riesgo, deberán identificar los apoyos a prestar, las necesidades específicas de protección y las fuerzas responsables de cubrirlas.

La valoración del riesgo la realiza el mando responsable de la operación, que debe considerar el impacto que el empleo de contratistas puede tener en el cumplimiento de la misión, incluyendo en esta valoración la posible necesidad de emplear fuerzas militares para su protección, alojamiento, apoyo sanitario,... se trata de valorar si el apoyo que prestan los contratistas compensa el riesgo y el consumo de recursos militares que implica.

También debe tenerse en cuenta que un incremento del nivel de amenaza puede traducirse fácilmente en un deterioro del servicio prestado por el contratista, que puede verse obligado a no prestar determinados servicios o a prestarlos en peores condiciones. No hay que pasar por alto el hecho de que en operaciones de contrainsurgencia tipo Irak o Afganistán, los contratistas civiles son, para los insurgentes, parte de las fuerzas militares y un objetivo a batir. En estas circunstancias, si el deterioro de la capacidad del contratista de prestar sus servicios puede poner en peligro el cumplimiento de la misión, debe renunciarse a su empleo, o adoptarse las medidas necesarias para garantizar su seguridad.

Otro aspecto a analizar en la valoración del riesgo, deriva del hecho de que los civiles contratados no son militares, lo que quiere decir que pueden negarse a cumplir una determinada misión si entraña un riesgo superior al contractualmente asumible: las empresas contratadas pueden no ser capaces de proporcionar un nivel de seguridad aceptable a su personal, medios e instalaciones, o el coste de hacerlo puede ser excesivo. Exigirles actuar en entornos no seguros implicará, con toda seguridad, un incremento en el coste del contrato y la exigencia de que la fuerza militar asuma determinadas responsabilidades en la protección de los contratistas.

Por último, en la valoración del riesgo también debe analizarse el riesgo que para la fuerza supone que los empleados civiles, en muchos casos locales, puedan realizar actos de sabotaje u otros actos hostiles deliberados.

2.2. Medidas de protección

La protección de los contratistas implica el empleo activo de fuerzas militares para proporcionar escolta o seguridad perimetral y el empleo de medidas de protección pasivas. De la valoración del riesgo se desprenderá, para cada escenario, las medidas concretas a aplicar.

2.2.1. Medidas de protección pasivas

Las medidas de protección pasiva que pueden adoptar los contratistas son, en general, las mismas que pueden emplear los militares: empleo de casco y chaleco, uso de vehículos blindados, uso de rutas alternativas, adopción de ciertas medidas de seguridad durante la conducción, instrucción en cuanto a medidas de autoprotección,... el posible empleo de armas por los contratistas se analizará más adelante de modo específico. Los civiles deben ser instruidos en el empleo de este tipo de medidas y las empresas proporcionar los medios adecuados. El mando militar, por su parte, debe asegurarse de que las exigencias que se hayan planteado son efectivamente cumplidas por el personal civil: al igual que el personal militar, el civil debe recibir una instrucción básica que le permita reaccionar adecuadamente en caso de ataques y, antes de iniciar un movimiento, debe ser informado de la situación en que va a desarrollarse el mismo: itinerario, posibles amenazas,...¹⁴

El empleo de cascos y chalecos disminuye el riesgo para los conductores; en Irak, algunas compañías, como KBR, exigen a su personal su uso, mientras otras no lo hacen: hay quien plantea que el propio mando militar debería exigir a las empresas esta práctica¹⁵. De todas formas, en Irak y Afganistán, donde gran parte de los conductores contratados son locales, sería difícil plantear esta exigencia. España no ha planteado hasta ahora esta exigencia, que tampoco ha sido adoptada por las empresas que nos han venido apoyando.

También parece poco realista el plantear, como algo normal, el empleo de vehículos blindados, por el coste que ello conlleva; sin embargo, sí se han empleado en ocasiones sacos terreros o alfombras de kevlar, para dotar de cierta protección a los vehículos, sin incurrir en los costes que implicaría blindar toda la flota de transporte. De la misma manera, debe plantearse el empleo de inhibidores y otro tipo de medidas de protección, no debiendo olvidarse que su empleo obliga a coordinar el empleo de medios de transmisiones por los elementos civiles para evitar interferencias.

Unas buenas comunicaciones entre los vehículos civiles es también una manera de incrementar la seguridad. El incremento es aún mayor si existe la posibilidad de enlazar también vehículos civiles y escolta. Normalmente los vehículos civiles van provistos de sistemas comerciales de comunicaciones no compatibles con los

militares. Es responsabilidad del mando militar diseñar un sistema que, a través de esos medios, o por otros, permita la comunicación entre la escolta y los vehículos civiles.

El personal civil debe ser claramente diferenciable del militar al que apoya, evitando que el empleo de los mismos o similares uniformes pueda inducir a confusión o pueda amenazar la protección que les confiere el derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA). Sólo cuando el mando militar lo estime estrictamente necesario, los civiles vestirán uniforme militar, según la Doctrina USA.¹⁶ En el caso de España, los intérpretes, personal civil que trabaja en muy estrecha relación con la fuerza, emplean uniforme militar en Afganistán, de la misma forma que lo hicieron en Irak, mientras que en los Balcanes visten un uniforme azul, completamente diferente del de nuestras tropas. La diferente situación de los escenarios afgano e irakí han podido aconsejar la adopción de una decisión que, parece, no debería generalizarse. Para el personal de las empresas contratadas, se establece la obligación para la empresa de proporcionarles prendas que los identifiquen claramente y los diferencie claramente del personal militar (Uniforme de empresa).¹⁷

2.2.2. Medidas de protección activas

Las medidas de protección activas implica el empleo de fuerzas militares para asegurar las operaciones de los contratistas y protegerles de ataques enemigos, consisten básicamente en proporcionar escoltas a sus movimientos y seguridad perimetral a sus lugares de trabajo.¹⁸



Convoy mixto, de vehículos militares y civiles, accediendo a una base militar en Irak

El alcance y la naturaleza de este tipo de medidas deben determinarse durante la fase de evaluación de la amenaza del proceso de planeamiento de la operación: cuando la necesidad de contar con el apoyo de los contratistas es superior al riesgo inherente a su empleo, se decide emplear sus servicios y se determina las medidas de seguridad que deben adoptarse para garantizar un empleo seguro de sus

capacidades. En el mejor de los casos, estas medidas pueden limitarse a proporcionar lugares seguros para el desarrollo de sus cometidos, normalmente dentro de bases militares, e incluirlos en los planes de seguridad de las mismas, pero en ocasiones implicará la adopción de medidas específicas de protección. En cualquier caso, mientras la Doctrina USA establece que el gobierno es responsable de proporcionar un lugar de trabajo seguro en el que los contratistas puedan realizar sus cometidos sin amenazas externas¹⁹, ya hemos visto que en nuestro caso la exigencia resulta menos clara.

Salvo los casos, inéditos hasta ahora y poco probables en el futuro, en los que no sea posible insertar las actividades de los contratistas dentro de instalaciones militares, las medidas de protección activas más usuales serán las referidas a la protección de los movimientos de los contratistas: si así se establece en el OPLAN y los contratos suscritos, el mando militar debe estar en condiciones de garantizar la protección de los convoyes civiles y de reaccionar en caso de que un convoy sea atacado. Nuestro cuerpo doctrinal no incluye previsiones sobre este supuesto, no quedando claro en qué casos y mediante qué procedimientos debería proporcionarse esta seguridad, aunque sí deja claro que es un aspecto a incluir necesariamente en el contrato, en el que deben establecerse los apoyos que, en este sentido, deba prestar la fuerza militar al contratista.²⁰

En función de la valoración del riesgo, los convoyes civiles podrían contar con escolta militar: elementos dispersos a lo largo del convoy, capaces de responder en caso de ataque. No pueden darse reglas para determinar la entidad de esta escolta, pero en determinados casos, en Irak, los contratistas del ejército americano se han negado a realizar determinados movimientos sin la necesaria escolta, de la misma manera que, en el caso español, los convoyes civiles que entraban desde Kuwait en Irak, hacia Diwaniya, solicitaban protección, no realizando el movimiento sin ella. En nuestro caso, a falta de referencias claras al respecto, la solución adoptada fue la de coordinar los movimientos civiles, de forma que pudieran integrarse en convoyes militares programados, sin necesidad de disponer de escolta propia.

En entornos en los que la seguridad general no esté garantizada, debe huirse de encomendar a contratistas cometidos que impliquen frecuentes desplazamientos individuales ya que ello implicaría bien asumir riesgos excesivos, bien hipotecar demasiadas fuerzas para su protección. Sin embargo, incluso en estos contextos, los últimos conflictos demuestran que son frecuentes los convoyes de vehículos civiles que realizan transportes en apoyo a la fuerza militar.

Podemos convenir que, como norma general, el reparto de responsabilidades en la seguridad de los convoyes sería el siguiente: mientras el contratista, bajo supervisión militar, sería responsable de las medidas de protección pasivas, serían responsabilidad del mando militar, aparte de la seguridad general o de zona, las medidas de protección activas.

Esta necesidad debe ser tenida en cuenta a la hora de asignar misiones de seguridad a las siempre insuficientes fuerzas disponibles para ello. Ya hemos visto como, en nuestro caso en Irak, el problema se solventó coordinando los convoyes civiles, de forma que realizaran el movimiento integrados en un convoy militar

programado, garantizándose su seguridad así, sin recargar a la fuerza con misiones de seguridad adicionales. Además, no hay que olvidar que, a diferencia de los convoyes de vehículos militares, en los que cada conductor es un combatiente, en los civiles sólo la escolta es capaz de reaccionar en caso de ataque, lo que incrementa las necesidades de protección.

La situación anterior ha ocasionado que, en ocasiones, los mandos militares hayan tenido la sensación de que su capacidad para cumplir la misión depende de las peticiones de los contratistas, que pueden negarse a cumplir un cometido si no se les proporciona la seguridad adecuada; en cualquier caso, la experiencia en este campo no ha sido negativa, en general, puede decirse que las demandas planteadas por los contratistas han sido, en todo caso, razonables.²¹

2.2.3. *Armar o no armar*

Una cuestión importante, referida a la seguridad de los civiles en zonas de conflicto, es hasta qué punto conviene que ellos mismos asuman su autoprotección, es decir, la conveniencia de que, en este contexto, porten armas para autodefensa. De acuerdo con el DICA (Derecho Internacional de los Conflictos Armados), los contratistas son considerados como “civiles que acompañan a la fuerza”; constituyen una categoría especial: no son ni combatientes, ni no combatientes. Su condición y la naturaleza de sus cometidos, implicarían, en principio, la innecesariedad de portar armas. A pesar de ello, en entornos de conflictos no convencionales, en los que el respeto que alguna de las partes puede mostrar hacia el DICA es muy limitado y la seguridad de los civiles puede no verse garantizada por esta vía, mientras algunas compañías arman a sus empleados, otras no lo hacen. La razón para no armarlos, a pesar del riesgo existente, es doble: por una parte, si se autoriza a los civiles a portar armas para su autoprotección, la protección que les confiere su condición de civiles puede verse amenazada, ya que pueden ser considerados como combatientes por las fuerzas enemigas, especialmente en casos de contrainsurgencia, en la que los “bandos” pueden estar más indefinidos. En segundo lugar, un civil contratado para actuar en una zona de conflicto, portando armas, puede confundirse fácilmente con un mercenario,...²²



Civiles armados dando protección a personal diplomático en Irak

Tradicionalmente, se ha considerado que las condiciones para que los civiles puedan portar armas para autoprotección son:

- Autorización del mando militar.
- Que la normativa de la empresa lo permita.
- Aceptación por parte de los propios empleados.
- Entrega de las armas por el Gobierno.

Actualmente, ni en Irak ni en Afganistán se dan estas circunstancias y sólo determinadas empresas, dedicadas a cometidos de seguridad, como la ya famosa *Blackwater*, emplean personal armado. El resto de empresas que prestan apoyo en estos escenarios, sigue empleando personal desarmado.²³

En el caso español, la posibilidad de que los civiles contratados puedan portar armas está expresamente descartada: ni doctrinal, ni contractualmente se baraja esta posibilidad. La misma postura mantienen, sin fisuras, nuestros aliados europeos en OTAN²⁴. En buena lógica, esta postura debería ir acompañada de una clara implicación de la fuerza militar en la protección de los civiles a su servicio. Curiosamente, la situación es la contraria: quien asume más claramente la responsabilidad de proteger a los civiles, no descarta que vayan armados mientras que, quien no asume tan claramente esta responsabilidad, descarta que porten armas. Una paradoja que puede, en parte, entenderse mejor si consideramos la mucha mayor implicación de los contratistas civiles en las operaciones del ejército americano, donde participan en el planeamiento, se integran en los Cuarteles Generales y, en general, son considerados prácticamente como un componente más de la fuerza. En los ejércitos europeos la visión es más restrictiva, quizá habría que añadir *todavía*. También habría que considerar aquí aspectos culturales: el empleo de armas por particulares o el concepto de servicio público no son vistos bajo los mismos parámetros en la Europa continental y en los EEUU.

3. El control del personal civil contratado

Otro aspecto a tener en cuenta en cuanto a los problemas de seguridad que plantea la presencia de personal civil contratado acompañando a la fuerza militar en zonas de conflicto es el riesgo potencial que, para la seguridad de la fuerza, constituye este personal, bien por la posible realización de actividades hostiles o por la adopción de actitudes negligentes que pueden poner en riesgo, además de a su propia persona, a su misión y al personal que le rodea. Evidentemente, este tipo de conductas son también posibles entre el personal militar del contingente, el mero hecho de que en este grupo no exista personal local o extranjero no basta para garantizar su absoluta lealtad y diligencia en el cumplimiento de sus obligaciones. La diferencia estriba en que la aplicación a estas personas del régimen disciplinario y penal militares parece suficiente para atajar este tipo de conductas. Pero, ¿Qué ocurre en el caso de los civiles contratados?

Las misiones de contratistas y soldados, cada vez más, se solapan, siendo en ocasiones difícil diferenciarlas claramente. Esta situación plantea problemas en la relación entre la cadena de mando militar y los contratistas, problemas que se centran, en muchas ocasiones, en la imposibilidad que el mando militar tiene para dirigir y controlar la actuación de elementos que desarrollan cometidos que, en muchas ocasiones, son fundamentales para el cumplimiento de su misión. Otros problemas derivan de la imposibilidad de sancionar conductas punibles cometidas por este tipo de personal.

El Documento sobre externalización de la Dirección de Doctrina del ET ya citado cita entre los Problemas derivados de la externalización: ²⁵

- *La falta de jurisdicción del Mando de la Fuerza sobre la actuación del personal civil de las empresas que operen en el TO.*
- *Posible repercusión de las conductas impropias o delictivas del personal civil, sobre el prestigio y la imagen de la fuerza militar entre la población local.*
- *La pérdida de confidencialidad, debido a la intrusión de empresas civiles y su acceso a instalaciones y datos de material y personal militar.*
- *Puede dificultar la acción del mando*

Es importante ser consciente de la repercusión que la actitud de los contratistas tiene en la percepción que la población civil tiene de la fuerza militar para la que trabajan. Los contratistas deben conocer y aplicar las normas de enfrentamiento en vigor ya que, una aplicación inadecuada de las mismas por su parte, puede redundar en un descrédito de la fuerza. En palabras del General USA retirado William L. Nash, “si estás intentando ganarte corazones y mentes mientras los contratistas conducen a 130 Km/h por las calles atropellando niños, esto no es una imagen que ayude al Ejército de los EEUU. Los irakíes no van a distinguir entre contratistas y soldados”²⁶

De todo lo anterior surge la necesidad que el mando militar sienta de poder dirigir, o al menos influir, la actividad del personal civil que le apoya y convive con él. El punto de partida para abordar este problema lo establece claramente, nuestra Doctrina de Apoyo Logístico²⁷: “*El mando militar no deberá perder nunca el control sobre las actividades o funciones externalizadas*”; la asignación de determinados cometidos a empresas civiles debe realizarse sin comprometer la seguridad del apoyo. Para ello, el mismo texto establece algunos aspectos que deben incluirse en el contrato, entre otras:

- Cláusulas de penalización caso de que el Ejército deba hacerse cargo de los servicios contratados por incumplimiento de contrato.
- Cláusulas de rescisión.
- Planes de transición (Ejército – Contratista - Ejército) para acomodarse a modificaciones en la evolución de la situación.

Las sanciones, incluso la rescisión del contrato, pueden ser la consecuencia de una deficiente ejecución, pero no solucionan el problema a quien debería recibir el apoyo, que puede verse privado de servicios esenciales. Para el mando militar de una

fuerza, lo importante no son las consecuencias que el incumplimiento de sus obligaciones pueda tener para la propia empresa, sino cómo puede garantizarse que va a recibir los apoyos necesarios. En última instancia, se trata de determinar qué capacidad de dirección y control tiene el mando militar sobre las actividades y el personal de las empresas contratadas:

- Cuáles son los cauces de relación entre la fuerza militar y el personal civil que la apoya.
- Cuáles son los límites en cuanto a los servicios y las condiciones de ejecución que pueden ser exigidos a los contratistas.
- Actitud a adoptar ante conductas punibles del personal civil: la responsabilidad penal del personal contratado.

3.1. Caudes de relación

Es fundamental ser consciente de que las relaciones entre ejército y contratistas se fundamentan en los términos el contrato: de nada sirven las previsiones que al respecto puedan establecer los textos doctrinales, si no se ven reflejados en las cláusulas contractuales.

“La gestión del contratista debe realizarse a través de la organización responsable de la contratación, no a través de la cadena de mando. Los mandos militares no tiene control directo sobre los contratistas o sus empleados; sólo los contratistas tiene la capacidad de dirigir y, en su caso, corregir, a sus empleados” ²⁸; este párrafo del manual de campaña americano relativo a los contratistas en operaciones, es plenamente aplicable a nuestro ejército y al del resto de nuestros aliados: en todos los casos, se ha huido de atribuir al mando militar competencias directas sobre el personal contratado.

Este mismo manual reconoce la ausencia tanto de una estructura, como de una política clara, referentes a la gestión de los contratistas. Algo similar ocurre en nuestro caso. Nuestra Doctrina Logística recoge claramente esta necesidad: *“Es necesaria una estructura militar específica que regule... las prestaciones logísticas que pueda aportar el sector civil. Ese órgano velará por el adecuado control de calidad de la empresa contratada, realizando inspecciones y verificando el exacto cumplimiento de las normas y condiciones acordadas en el contrato, reflejadas en el pliego de prescripciones”*²⁹. Existe una Norma del CG de FLO que asigna la supervisión directa de la ejecución de los contratos al Mando de Apoyo Logístico a las Operaciones (MALOG-OP), a través de la organización logística de apoyo general desplegada, pero no están totalmente definidos ni la estructura ni los procedimientos a través de los cuales se ejerce ese control³⁰.

El modelo de relación entre nuestros militares y los contratistas que les apoyan en operaciones, responde al criterio general de que se trata de dos estructuras paralelas que, en general, sólo se tocan en sus vértices: los mandos militares españoles no pueden dar instrucciones ni corregir al personal civil de las empresas que actúan junto a ellos en operaciones. Cualquier relación de este tipo debe realizarse a través de los canales de relación expresamente previstos para ello.

Sin embargo, no debe pasarse por alto que este modelo de relación tan jerarquizado y poco flexible, puede demostrarse poco práctico en situaciones en las que contratistas y militares trabajan juntos lejos de los respectivos elementos directivos: pensemos en las incidencias que puedan plantearse a un convoy en el que participan militares y civiles, o a un destacamento de escasa entidad, en el que un Jefe de Compañía, por ejemplo, es apoyado por contratistas civiles; no parece claro que, en estos casos, el sistema vigente permita al mando militar hacer frente a situaciones imprevistas que requieran adoptar decisiones que impliquen a los contratistas: ¿Puede el jefe de la escolta decidir desistir de una misión u cambiar el destino final ante un cambio imprevisto en la amenaza?, ¿Puede en las mismas condiciones el jefe de un destacamento modificar las condiciones de ejecución de un servicio, obligando, por ejemplo, a que se haga durante el arco nocturno?,... la necesidad de adoptar decisiones de modo inmediato puede hacer imposible acudir a los cauces normales de relación para solventar estos problemas.³¹

3.2. Servicios y condiciones de ejecución exigibles

El contrato es ley en la regulación de las relaciones entre la fuerza y los contratistas. Al contratista y a sus empleados, sólo se les pueden exigir las prestaciones recogidas en el contrato y con las condiciones de ejecución detalladas en el mismo. Podrían caber aquí las mismas reflexiones señaladas en el punto anterior, tendentes a flexibilizar esta exigencia en caso de necesidad imperiosa.

3.2.1. Responsabilidad penal del personal contratado.

Este asunto tiene suficiente relevancia como para dedicarle algo más que un párrafo. Merece la pena detenerse en analizar las previsiones que en esta materia tiene el Código Penal Militar (CPM) y, como referencia, analizar la evolución que ha tenido este aspecto en el derecho americano, por ser altamente indicativo de los problemas que plantea: a pesar de las diferencias que pueda haber en el enfoque de este asunto, no puede desperdiciarse la experiencia acumulada en este campo por unas fuerzas armadas que llevan años “lidiando” con este problema.

La base de partida en este análisis es que las naciones que envían fuerzas a una nación anfitriona, tratarán de evitar, a través del SOFA, que sus nacionales (el personal comunitario en nuestro caso) que acompaña a sus fuerzas, esté sometido a la jurisdicción del país en el que actúa. Conseguido esto, habrá que plantearse qué opciones presenta el derecho propio para castigar sus conductas delictivas, para evitar que la exención obtenida se convierta en impunidad, como en algún caso ha ocurrido.

La responsabilidad penal de los civiles en el Derecho Penal militar español

Ante una actividad criminal atribuible a un civil contratado por la fuerza, los acuerdos internacionales (el SOFA) y las leyes de la nación anfitriona son los que, inicialmente, van a determinar quién va ser responsable de enjuiciar y, en su caso,

castigar esas conductas. En el caso de que, por uno u otro motivo, las autoridades de la nación anfitriona no sean competentes para actuar, el mando militar debe ser capaz de encontrar una vía para sancionar estas conductas; en estas circunstancias, esta vía sólo puede ser el derecho propio de la nación a la que pertenece la fuerza, pero subsiste una duda: ¿Es la jurisdicción militar o la civil la responsable del enjuiciamiento y castigo de las conductas punibles cometidas por un contratista civil o sus empleados?³²

La vía penal no es, evidentemente, la única a través de la cual el mando militar puede incidir sobre la actuación de los empleados civiles; aparte de las acciones que puedan realizarse a través de la empresa de la que dependen, el mando militar puede actuar directamente a través de acciones como la revocación de permisos de accesos, permiso para uso de determinadas instalaciones o servicios y otras análogas, pero ante determinadas acciones, la vía penal es la única que debe contemplarse.

Ahora bien: ¿Permite nuestro Código Penal Militar perseguir acciones cometidas por personal civil? Habrá que hacer un análisis de este texto legal, para determinar en qué medida proporciona al mando militar una herramienta útil en la persecución de acciones delictivas cometidas por personal no militar.

El Código Penal Militar (CPM) castiga las conductas que él mismo define como delitos militares (Art 1º): “*Sólo serán castigadas como delitos militares las acciones y omisiones previstas como tales en este Código*”: es importante tener en cuenta que la consideración de un hecho como delito militar, implica que sea la jurisdicción militar la responsable de enjuiciarlo.

Parece que es la naturaleza de la infracción la que hace que un determinado acto entre dentro del ámbito de aplicación de este código y, por tanto, de la jurisdicción militar. Sin embargo, una lectura detenida de los tipos delictivos muestra que la realidad es muy distinta. De hecho, la mayor parte de las conductas sancionadas, lo son sólo si son cometidas por militares o, en el caso de ser cometidas por civiles, si lo son en caso de guerra. Muy pocas conductas son punibles si son cometidas por civiles y el número se reduce aún más en tiempo de paz.

Es decir, existen tres tipos de conductas que constituyen delito militar: aquéllas, las menos, que lo son sea quien sea el autor y la situación. Otras que lo son sea quien sea el autor, pero sólo en tiempo de guerra y, por último, aquéllas que sólo pueden ser cometidas por militares.

El concepto “tiempo de guerra” es definido por el propio CPM en su artículo 14: A los efectos de este Código se entenderá que la locución “*en tiempo de guerra comprende el período de tiempo que comienza con la declaración formal de guerra, al ser decretada la movilización para una guerra inminente o con la ruptura generalizada de las hostilidades con potencia extranjera, y termina en el momento en que cesen éstas*”. Aceptación muy restrictiva que excluye la participación de fuerzas españolas en operaciones de paz o de contrainsurgencia en las que, con toda seguridad, no habrá declaración formal de guerra, movilización general, ni ruptura general de hostilidades con potencia extranjera.

Entre las conductas constitutivas de delito militar que sólo los militares pueden cometer (Sea porque en caso de cometerlas civiles no sean perseguibles o lo sean como delito común) están los Delitos contra las leyes y usos de la guerra, ultraje a los símbolos de la Patria o de las FAS, la sedición (La incitación a la sedición puede ser delito cometido por civiles, en tiempo de guerra), atentado o resistencia a la Autoridad Militar, desobediencia o insulto a superior, abuso de autoridad, cobardía, deslealtad, delitos contra el deber de presencia, abandono de servicio, inutilización voluntaria para el servicio (Comete delito militar el civil que auxilia esta conducta), denegación de auxilio, delitos contra la eficacia del servicio y delitos contra el decoro militar.

Entre los que, en tiempo de paz, sólo pueden ser cometidos por militares, pero en tiempo de guerra también pueden ser cometidos por civiles, están la traición militar (Sólo para españoles, un extranjero no puede cometer este delito; ocurre lo contrario con el delito de espionaje, que sólo los extranjeros pueden cometer), la revelación de secretos o informaciones relativas a la seguridad nacional, tenencia injustificada de información clasificada y los atentados contra los medios o recursos de la defensa nacional,

Entre los delitos imputables, indistintamente, a civiles y militares, están el derrotismo, rebelión en tiempo de guerra, desobediencia o resistencia a centinela (En el caso de la Policía Militar, en tiempo de paz, la desobediencia sólo es imputable a militares).

Cabe mencionar de forma específica los delitos contra la hacienda en el ámbito militar (Título IX); estos delitos, con carácter general, son imputables únicamente a militares, pero existe en este título un tipo imputable indistintamente a civiles y militares: *“El que, con conocimiento de su ilícita procedencia, adquiriere o tuviere en su poder los efectos a que hacen referencia los artículos anteriores”* (Hace referencia a material militar obtenido indebidamente por un militar); existe, por último, un tipo pensado específicamente para los contratistas de los ejércitos, pero sólo es aplicable en caso de guerra o estado de sitio: *“El que, en tiempo de guerra o estado de sitio, habiendo contratado con la Administración Militar, incumpliere en su integridad las obligaciones contraídas o las cumpliere en condiciones defectuosas que desvirtúen o impidan la finalidad del contrato ... Podrá imponerse, además, la suspensión de las actividades de la empresa por un período de uno a tres años y, en caso de especial gravedad, la incautación o disolución de la misma”*. (Artículo 193).

En el campo que nos interesa, el de las relaciones entre militares y civiles en operaciones, cabe decir que, fuera del caso de guerra declarada, es muy poco lo que el CPM tiene que decir en cuanto a las conductas ilícitas de los contratistas, salvo en los casos en que éstos cometan acciones tipificadas con carácter general para cualquier persona, como la rebelión o la resistencia a centinela. No existen previsiones específicas para estas personas, salvo lo especificado en el Art. 193 para caso de guerra. Podemos concluir que, en tiempo de paz, es decir, en operaciones de paz, estabilización o contrainsurgencia, el CPM no es un instrumento relevante en las relaciones militares-contratistas.

Las acciones que, de ser perseguibles por esta vía, podrían permitir al mando militar cierto grado de autoridad y control sobre el personal civil, tales como la

desobediencia, delitos contra el deber de presencia, abandono de servicio, inutilización voluntaria para el servicio o delitos contra la eficacia del servicio y delitos contra el decoro militar, no son imputables al personal civil al servicio del contingente militar. En estas condiciones, podemos concluir que el CPM no constituye una herramienta útil en manso del mando militar, para garantizarse cierto grado de control sobre el personal civil que le apoya.

El personal civil contratado y el derecho penal militar. El ejemplo americano

En los EEUU hay una larga tradición en la aplicación del Código Uniforme de Justicia Militar (*Uniform Code of Military Justice*, UCMJ), el equivalente a nuestro Código Penal Militar, a los contratistas que acompañan a sus fuerzas en operaciones; pero esta aplicabilidad, hasta la aprobación en 2.007 de la *Defense Act*, se había reducido a los casos en que se participara en guerras declaradas, situación poco frecuente hoy en día, en la que los ejércitos participan en todo tipo de conflictos sin previa declaración de guerra ni ruptura abierta de hostilidades entre potencias. Aunque en los últimos años ha habido intentos de aplicar esta posibilidad en conflictos como el de Irak, esta aplicabilidad ha venido siendo rechazada por el tribunal Supremo por considerarla anticonstitucional para tiempos de paz.

Ante la ausencia de un mecanismo que permita un adecuado control de los contratistas civiles, los militares han intentado desarrollar una Doctrina en este sentido pero de hecho, el tema ha demostrado ser lo suficientemente delicado como para que, en este momento, podamos decir que no hay una estructura y unos procedimientos definidos para el control de contratistas en zona de operaciones: el objetivo es un adecuado control de este personal, mediante instrumentos consolidados, la realidad es que el acuerdo mutuo es el que, *de facto*, regula este control.³³

Hasta la aprobación en 2007 de la *Defense Act*, el UCMJ no era aplicable, a los civiles contratados en zona de operaciones: el control de las actividades de los contratistas se ejercía exclusivamente a través de la organización a la que pertenecían, no teniendo el mando militar posibilidad alguna de control directo sobre el personal contratado: sólo el personal directivo de la empresa, tiene autoridad y controla a su personal. En el caso de comisión de posibles delitos o faltas, la consecuencia más normal no era el inicio del correspondiente procedimiento, sino simplemente la repatriación.

Esta situación mostró sus dramáticas consecuencias en 2.004, con el escándalo de las torturas en Abu Ghraib: los civiles implicados en este caso, contratados por las compañías privadas *Titan Corp.* y *CACI International* salieron impunes, siendo simplemente repatriados: sus colegas militares no tuvieron esa suerte³⁴.

Pero ya había antecedentes en este sentido: en 1970, durante la guerra de Vietnam, un contratista civil condenado por robo por un Tribunal Militar vio su sentencia revocada porque el Congreso nunca llegó a declarar formalmente la guerra en Vietnam. En el 2000, en Bosnia, un grupo de empleados de *DynCorp International*,

una compañía se seguridad de Virginia, fue acusado de tenencia ilegal de armas y de participar en una trama de prostitución. Los investigadores militares lograron probar los hechos e incluso obtener confesiones de alguno de los acusados pero nunca se pudo actuar contra ellos ya que no estaban sujetos ni a las leyes militares americanas ni a las leyes de Bosnia.³⁵

Ese mismo año, el Congreso aprobó la *Military Extraterritorial Jurisdiction Act* según la cual, los Tribunales Federales podían actuar contra civiles contratados por el Departamento de Defensa (DOD) para operaciones en el extranjero. Sus disposiciones permitían a estos tribunales perseguir a los civiles que, acompañando a las fuerzas militares en operaciones fuera del territorio de los Estados Unidos, cometieran determinados delitos (En general, aquéllos castigados con penas superiores a un año de prisión). Esta norma era aplicable a contratistas y subcontratistas del DOD y autorizaba a la detención preventiva de los acusados. Sin embargo, esta ley estaba dirigida a castigar acciones relacionadas con personal militar y sólo raramente se empleó para perseguir acciones realizadas por contratistas. Posteriormente, el Congreso extendió el alcance de esta norma al personal contratado por otras agencias oficiales ajenas al DOD; a pesar de todo, los fiscales han sido renuentes a aplicar esta norma, debido a la dificultad de juzgar casos en los que víctimas y testigos están a miles de kilómetros: ninguno de los cerca de dos docenas de casos iniciados ha prosperado, debido fundamentalmente a la falta de pruebas³⁶.

Evidentemente, para las naciones que envían a sus fuerzas armadas a realizar operaciones fuera de su territorio nacional, la exigencia de que sus contratistas no sean perseguidos por los tribunales del país en que actúan parece razonable, pero la impunidad no puede ser la consecuencia de esta exención. Finalmente, la solución adoptada por el congreso USA ha sido la de someter a los contratistas a la disciplina militar: la aprobación de la *Defense Act* en Octubre de 2.007, con la adición de cinco palabras al UCMJ, ha sido suficiente para sujetar a este personal a la justicia militar “*en tiempo de guerra u operaciones de contingencia*” (“*declared war or contingency operation*”).

La *Defense Act*, sitúa a los contratistas y al resto de personal que, de una u otra manera acompaña a las fuerzas militares en campaña (“*persons serving with or accompanying an armed force in the field*”) bajo jurisdicción militar y no sólo en tiempo de Guerra, como hacía la normativa anterior, también en operaciones de contingencia. Según parece, no hubo gran discusión en la aprobación de esta norma ya que había una seria preocupación en cuanto a la necesidad de sujetar a algún tipo de jurisdicción a los contratistas que, al no estar sujetas a las leyes locales, no podían ser perseguidos de otro modo.

Este cambio implica la sujeción del personal contratado por las FAS de esta nación a la justicia militar, lo que proporciona al mando militar una herramienta muy útil para controlar su conducta, al menos en los casos en que se produzcan actuaciones de cierta gravedad; pero al mismo tiempo, supone la aparición de una serie de cuestiones que deben ser clarificadas por la praxis.

Esta expansión del CPM permite ahora un mejor control del personal civil y ha cambiado drásticamente las relaciones entre civiles y militares: en el caso de los

interrogadores de Abu Ghraib, el resultado final hoy, no hubiera sido su impunidad, sino su enjuiciamiento por un tribunal militar. Además, el alcance que quiera darse a la expresión “acompañando a una fuerza armada en campaña” (“*accompanying an armed force in the field*”), permitiría extender el ámbito jurisdiccional militar más allá del personal contratado por agencias oficiales, incluyendo, potencialmente, a periodistas o miembros de ONG,s que acompañan al contingente militar en operaciones. Indirectamente, se ha dotado de cierto grado de autoridad al mando militar sobre el personal civil que, en uno u otro concepto, actúa en la zona de operaciones, convirtiéndole en la única instancia en la administración de justicia. Esta última interpretación, aunque posible según la letra de la ley, no parece que vaya a ser la que se imponga, pudiéndose esperar que una aplicación razonable no extienda el ámbito de aplicación del UCMJ más allá del personal contratado por agencias oficiales, lo que parece encajar perfectamente con el propósito declarado del legislador.

3.2.2. *Definición de Conductas Punibles*

La aplicación del UCMJ al personal civil debe hacerse teniendo en cuenta que las normas que sancionan la conducta del personal militar no son directamente aplicables al personal civil: en el ámbito de las relaciones laborales, la falta de respeto hacia un superior, por ejemplo, no genera responsabilidad disciplinaria; dicho de otra forma, es necesario definir las conductas que se consideran punibles en el supuesto de aplicación del UCMJ al personal civil. Así, la falta de respeto a un superior, sería sólo aplicable al personal militar, mientras que las penas previstas por asesinato serían, evidentemente, aplicables a cualquier persona dentro del ámbito subjetivo del UCMJ. Pero, fuera de estos casos tan evidentes, existe, como suele ocurrir siempre en el mundo del derecho, una amplia gama de casos en los que la respuesta no es tan evidente.

La legislación anterior extendía la aplicación del UCMJ al personal civil, en tiempo de guerra, sólo a los delitos graves, aquéllos castigados con una pena superior al año de prisión. Un principio similar podría ser aplicable a la nueva situación, de forma que el UCMJ se aplicaría a los civiles en casos de violación, asesinato, robo,... pero no en casos de insubordinación, conducta inadecuada como prisionero,... La doctrina militar debería ahora revisarse, estableciéndose en ella, de forma clara, los tipos de conductas para los que el UCMJ resulta aplicable en la sanción de conductas cometidas por civiles en zona de operaciones. Paralelamente, esta categorización debería quedar claramente recogida en los contratos, para asegurar que es perfectamente asumida por empresas y personal contratado.

Todavía se mantiene en pie la duda de si, en ciertas condiciones, el personal contratado debería obedecer órdenes del personal militar. La cuestión no está clara, pero la respuesta a la pregunta de quién puede dar órdenes a los civiles está estrechamente ligada a la cuestión de quién está facultado para sancionarles³⁷.

Sin embargo, esta norma puede tener consecuencias insospechadas si se opta por una interpretación extensiva, que permitiría aplicarla, como hemos dicho, a los

periodistas que desarrollan su trabajo acompañando a unidades militares o a extranjeros contratados por las empresas que prestan servicios al contingente militar americano, por poner dos ejemplos. También hay riesgos en cuanto a un excesivo rigor a la hora de aplicar a trabajadores civiles normas que castigan actitudes como la desobediencia o la falta de respeto o tenencia de pornografía que, en el ámbito civil no son punibles y que no parece que sean el tipo de conductas en las que pensó el legislador al aprobar esta norma. Algunos expertos en derecho Militar creen que la posibilidad de que los tribunales militares enjuicien a civiles despertará la alarma entre los grupos de derechos humanos. Si al final se optara por una interpretación en sentido amplio de esta potestad, posiblemente nos encontraríamos con recursos que llegarían hasta el Tribunal Supremo y alejarían a los EEUU de los estándares internacionales contemporáneos (Eugene R. Fidell, presidente del *National Institute of Military Justice*)³⁸.

3.2.3. La nueva normativa y el control de los contratistas

Actualmente, la capacidad del mando militar es muy limitada a la hora de controlar a los contratistas civiles: “*Sólo el contratista puede controlar directamente a sus empleados. La cadena de mando militar ejerce el control a través del contrato*”³⁹. El *contracting officer* es la figura principal a la hora de controlar la ejecución de los contratos y tiene potestad para iniciar y poner fin a la ejecución de los mismos. En su auxilio, actúan una serie de monitores, que controlan la actuación diaria de los contratistas: son los ojos y oídos del *contracting officer* y pertenecen, normalmente, a la unidad que recibe el servicio, actuando como enlace entre la empresa, su unidad y el oficial de contrato, pero no puede cambiar los términos del contrato ni dirigir las actividades de los contratistas.

Con la nueva normativa, el mando militar ya no es meramente el receptor de un servicio prestado por los contratistas, sino que podría actuar como su jefe: según una de las interpretaciones de esta normativa, la cadena de mando militar se extendería hasta los directivos y gestores de las empresas contratadas, ya que los mandos militares responsables de la supervisión de las actividades de los contratistas, lo son también de verificar que cumplen con las cláusulas del CPM que les son de aplicación, pudiendo no limitarse a ser meros observadores, sino adoptando una postura activa en la evitación de que incurran en conductas delictivas.

El personal responsable del control de los contratistas podría no limitarse, en caso de observar conductas contrarias al CPM, a dar parte de las mismas, sino que podría estar investido de autoridad suficiente para dar las órdenes necesarias a los contratistas para evitarlas. Una consecuencia de ello, es que habría que revisar la actual Doctrina, según la cual el *contracting officer* podría ser un civil; los nuevos poderes con que puede verse investido parecen desaconsejar esta opción.

Conclusiones

Hoy en día resulta inconcebible una fuerza militar participando en una operación expedicionaria sin el apoyo de contratistas civiles. El número de éstos, así como la relevancia de las tareas que desarrollan, es cada vez mayor. Los conflictos en los que nuestras fuerzas armadas se ven envueltas en los tiempos actuales son muy distintos de los clásicos en un aspecto fundamental: no existe una clara delimitación geográfica de la zona de operaciones, de forma que no puede hablarse de zonas seguras. En este contexto, no puede garantizarse que los contratistas civiles vayan a actuar lejos de las zonas de peligro, lo que obliga a tener en cuenta la responsabilidad que el mando militar asume en cuanto a su seguridad y a replantearse las relaciones entre empresa y fuerza militar.

Las relaciones entre la cadena de mando militar y el personal civil contratado en apoyo del contingente militar en operaciones distintas a los conflictos clásicos, plantea una serie de problemas que distan mucho de estar resueltos en los planos doctrinal y legal y que afectan a la seguridad, tanto del propio personal civil como de la fuerza apoyada.

En cuanto a la seguridad de los propios contratistas, es necesario aclarar doctrinalmente, hasta qué punto el mando militar es responsable de la seguridad del personal civil contratado que le apoya, no debiéndose pasar por alto que, necesariamente, esta asunción de responsabilidades debería llevar aparejada, para ser efectiva, la posibilidad de que el mando militar, en caso de necesidad, disponga de cierto grado de autoridad sobre los civiles a los que proporciona seguridad. Este aspecto, además de regularse doctrinalmente, debería quedar claramente reflejado en los contratos.

Otro aspecto a considerar es el de los problemas que para la seguridad de las operaciones supone la presencia de civiles conviviendo y prestando servicios esenciales a la fuerza. En este aspecto es esencial, en la fase de planeamiento de la operación, una minuciosa valoración del riesgo, para sopesar las ventajas e inconvenientes que la presencia de los civiles supone en una operación concreta. En esta valoración deben tenerse en cuenta factores como el riesgo de que un aumento del riesgo lleve a los contratistas a dejar de prestar determinados servicios, las fuerzas necesarias para prestar protección a los contratistas y el riesgo que su propia presencia puede suponer para la seguridad de la fuerza.

Las cuestiones anteriores ponen sobre la mesa otro aspecto que merecería un más completo tratamiento doctrinal y legal: el de la capacidad de control que el mando militar debe tener sobre los contratistas civiles. El sistema actual, basado en la idea de dos estructuras paralelas comunicadas sólo en el vértice, no parece dar respuesta a todos los problemas que pueden plantearse sobre el terreno, especialmente en aspectos relativos a la seguridad. Por último, el sistema actual parece favorecer la impunidad de las acciones de los contratistas civiles ya que, por una parte se procura que no sea la nación anfitriona quien tenga la responsabilidad de perseguir sus posibles actuaciones delictivas, mientras por otra parte, el derecho interno parece de mecanismos adecuados para perseguir este tipo de infracciones. Una posible vía de

superar esta situación puede ser la seguida por los EEUU, que han optado por aumentar la esfera de aplicación de las leyes penales militares, para evitar la impunidad de los delitos cometidos por los contratistas civiles fuera del territorio nacional. En España no se han dado pasos para solventar este problema, quizá porque no se han sufrido experiencias que muestren la necesidad de hacerlo.



Escolta de convoy civil con medios militares en Irak

Referencias

- ¹ Pilar Pozo Serrano, “El uso de compañías militares privadas en contextos de contrainsurgencia: problemas de legitimidad, gestión y control”. *Athena Intelligence Journal*, Vol 2. No 4, pp. 225-237.
- ² Karen B. Keller-Kappau. *Battlefield-Ready Civilians*. Army Logistician, Junio 06
- ³ P.W. Singer. *War, Profits, and the Vacuum of Law: Privatized Military Firms and International Law*. Columbia Journal of Transnational Law.
- ⁴ Orientaciones: El Derecho de los Conflictos Armados. Dirección de Doctrina Orgánica y Materiales del ET. 2.007
- ⁵ US Army Field Manual 3–100.21, Contractors on the Battlefield.
- ⁶ Major Richard J. Hornstein. Protecting Civilian Logisticians on the Battlefield. Army Logistician. Vol 38, 4º Trimestre 2004.
- ⁷ US Army Field Manual 3–100.21, Contractors on the Battlefield.
- ⁸ *National Support Element*, Elemento de Apoyo Nacional. En este caso se refiere a la Unidad de Apoyo Logístico general que constituye el escalón logístico de mayor nivel desplegado.
- ⁹ Sistemas de Apoyo Civiles a la logística. La externalización. Doctrina de Apoyo Logístico. DO2-005 Cap 12-10. Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra. 2.007
- ¹⁰ US Army Field Manual 3–100.21, Contractors on the Battlefield.
- ¹¹ Sistemas de Apoyo Civiles a la logística. La externalización. Doctrina de Apoyo Logístico. DO2-005 Cap 12-10. Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra. 2.007.
- ¹² La Externalización en Operaciones. Dirección de Doctrina, Orgánica y Materiales del ET. 2.007
- ¹³ Contractor support to multinational forces on deployed operations (Borrador) . Estudio C-37 del Grupo de Logística de FINABEL. 2.007.
- ¹⁴ Coinciden en este sentido el US Army Field Manual 3–100.21, Contractors on the Battlefield y la Norma 03/FLO/06 del Cuartel General de la Fuerza Logística Operativa del ET, Procedimiento para el control y coordinación de la externalización de servicios en ZO.

-
- ¹⁵ Major Richard J. Hornstein. Protecting Civilian Logisticians on the Battlefield. *Army Logistician*. Vol 38, 4º Trimestre 2004
- ¹⁶ US Army Field Manual 3–100.21, Contractors on the Battlefield.
- ¹⁷ Procedimiento para el control y coordinación de la externalización de servicios en ZO, Norma 03/FLO/06, Cuartel General de la Fuerza Logística Operativa del ET.
- ¹⁸ US Army Field Manual 3–100.21, Contractors on the Battlefield.
- ¹⁹ US Army Field Manual 3–100.21, Contractors on the Battlefield.
- ²⁰ Dirección de Doctrina, Orgánica y Materiales del ET. Conclusiones del Seminario sobre Protección de Convoyes Logísticos. 2.007
- ²¹ Major Richard J. Hornstein. Protecting Civilian Logisticians on the Battlefield. *Army Logistician*. Vol 38, 4º Trimestre 2004
- ²² Civilian Contractors Under Military Law. MARC LINDEMANN. *Parameters*, Autumn 2007.
- ²³ Major Richard J. Hornstein. Protecting Civilian Logisticians on the Battlefield. *Army Logistician*. Vol 38, 4º Trimestre 2004.
- ²⁴ Contractor support to multinational forces on deployed operations (Borrador) . Estudio C-37 del Grupo de Logística de FINABEL. 2.007.
- ²⁵ La Externalización en Operaciones. Dirección de Doctrina, Orgánica y Materiales del ET. 2.007.
- ²⁶ Civilian Contractors Under Military Law. MARC LINDEMANN. *Parameters*, Autumn 2007.
- ²⁷ Sistemas de Apoyo Civiles a la logística. La externalización. Doctrina de Apoyo Logístico. DO2-005 Cap 12-10. Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra. 2.007
- ²⁸ US Army Field Manual 3–100.21, Contractors on the Battlefield.
- ²⁹ Sistemas de Apoyo Civiles a la logística. La externalización. Doctrina de Apoyo Logístico. DO2-005 Cap 12-10. Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra. 2.007.
- ³⁰ Procedimiento para el control y coordinación de la externalización de servicios en ZO, Norma 03/FLO/06, Cuartel General de la Fuerza Logística Operativa del ET.
- ³¹ José María escario Pascual. Experiencias de la industria española en la externalización del apoyo logístico a las fuerzas armadas. La externalización en las Fuerzas Armadas: equilibrio entre el apoyo logístico propio y el externalizado. Monografías del CESEDEN. Enero 2.007
- ³² P.W. SINGER. *War, Profits, and the Vacuum of Law: Privatized Military Firms and International Law*. Columbia Journal of Transnational Law.
- ³³ US Army Field Manual 3–100.21, Contractors on the Battlefield
- ³⁴ Farah Stockman, *Globe Staff*, January 7, 2007
- ³⁵ P.W. SINGER. *War, Profits, and the Vacuum of Law: Privatized Military Firms and International Law*. Columbia Journal of Transnational Law.
- ³⁶ Civilian Contractors Under Military Law. MARC LINDEMANN. *Parameters*, Autumn 2007.
- ³⁷ Civilian Contractors Under Military Law. MARC LINDEMANN. *Parameters*, Autumn 2007.
- ³⁸ Farah Stockman, *Globe Staff*, January 7, 2007
- ³⁹ US Army Field Manual 3–100.21, Contractors on the Battlefield

Presentación de trabajos para su publicación como Assessment o artículos en Athena Intelligence Journal:

- El trabajo puede enviarse a la dirección publications@athenaintelligence.org
- Los análisis y artículos pueden 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

Presentación de Assessment:

- Se recomienda que no excedan las 6.000 palabras

Presentación de artículos para su publicación en Athena Intelligence Journal:

- 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
- Se recomienda que los artículos 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:

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

Libro:

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

Capítulo de libro:

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