

Consolidarea integrității și reducerea corupției în forțele armate

Culegere de practici exemplare



CUPRINS

Partea I	Introducere	1
Capitolul 1	Blestemul corupției	3
Capitolul 2	O abordare strategică a procesului de consolidare a integrității și reducerii corupției în domeniul apărării naționale	14
Capitolul 3	NATO și evoluția inițiativei de consolidare a integrității	24
Capitolul 4	Abordările specifice ale statelor în ceea ce privește consolidarea integrității și reducerea corupției în sectorul apărării	36
Partea II	Riscurile corupției și punctele vulnerabile în sectorul apărării	47
Capitolul 5	Politica de cadre	49
Capitolul 6	Bugetarea și managementul financiar al sectorului apărării	67
Capitolul 7	Achiziții publice în sectorul apărării	85
Capitolul 8	Aranjamentele compensatorii	102
Capitolul 9	Oportunități și riscuri legate de externalizare, privatizare și parteneriate public-private în domeniul apărării	118
Capitolul 10	Utilizarea surplusurilor de echipamente și infrastructură	134
Capitolul 11	Implicarea personalului și cadrelor militare în activități economice	148
Capitolul 12	Problema integrității în contextul operațiunilor militare	161
Capitolul 13	Combaterea corupției din sectorul apărării în țările cu dispute teritoriale nerezolvate sau conflicte înghețate	176
Partea III	Consolidarea integrității și reducerea potențialului de corupție în instituția de apărare	191
Capitolul 14	Importanța procesului de consolidare a integrității	193
Capitolul 15	Cadrele normative	200
Capitolul 16	Factorul uman	224
Capitolul 17	Rolul guvernului	239
Capitolul 18	Rolul parlamentelor și al oficiilor de audit	259

Capitolul 19	Rolul instituțiilor de ombudsman	273
Capitolul 20	Industria militară ca aliat în lupta împotriva corupției	290
Capitolul 21	Rolul societății civile și al mass-mediei	303
Capitolul 22	Rolul organizațiilor internaționale.....	327
Partea IV	Implementarea programelor de consolidare a integrității.....	345
Capitolul 23	Realizarea practică a reformei.....	347
Capitolul 24	Conștientizarea factorului cultural în implementarea programelor de consolidare a integrității	362
Anexa 1:	Bibliografie selectivă	375
Anexa 2:	Programul de apărare și securitate al TI	380
Anexa 3:	Abrevieri.....	382

Capitolul 12

Problema integrității în contextul operațiunilor militare

Corupția însoțește nu doar managementul instituției de apărare pe timp de pace, dar și procesul de pregătire imediată a forțelor armate pentru operații militare, misiuni de menținere a păcii, precum și pentru operațiuni de stabilizare și reconstrucție. La începutul secolului al XXI-lea, cea mai mare îngrijorare o stîrnește recursul masiv la serviciile contractorilor, în mod special ale unor companii militare și de securitate private. Prin urmare, acest capitol este dedicat corupției care rezultă, în primul rînd, din folosirea în operații a companiilor private. Se vor determina, de asemenea, și practicile exemplare pentru creșterea integrității în folosirea companiilor militare și de securitate private în teatrele de operații.

Corupția nu doar demoralizează pacificatorii, dar și reduce din credibilitatea acțiunilor naționale și internaționale de menținere a păcii. Îngrijorările privind corupția în Afganistan, de exemplu, au ajuns la o cotă la care acest fenomen începe să amenințe direct succesul noii guvernări, precum și al misiunii NATO din această țară.

În prezent, forțele militare ale statelor membre ale NATO nu pot desfășura niciun fel de operații, indiferent de scopul acestora, nici în mod individual, nici în cadrul unei coaliții, fără sprijinul și participarea activă a „contractorilor militari privați”. Această dependență crescîndă a forțelor militare ale NATO de sectorul privat a proliferat rapid mai ales în ultimele două decenii de după încheierea Războiului Rece. Evoluția este una neașteptată, chiar extrem de surprinzătoare, dat fiind că în 1989 a fost semnată o Convenție Împotriva Mercenarilor¹ care a fost, mai curînd, concepută pentru a inhiba (decît favoriza) creșterea forțelor militare private și a scoate în afara legii utilizarea lor de către statele membre ale ONU.

Prima reacție la acest aparent paradox este că acești contractori militari privați (CMP), care sînt acum o parte componentă foarte importantă a operațiilor coaliției NATO în zone de război, nu sînt, strict vorbind, „mercenari” în sensul tehnic al acestui termen. Convenția ONU privind mercenarii îl caracterizează pe „mercenar” drept o persoană angajată și înrolată să poarte arme și să servească în calitate de soldat pentru un guvern

¹ Adunarea Generală a Națiunilor Unite, *International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries*, Sesiunea a 72-a a Adunării Generale ONU (4 decembrie 1989), A/RES/44/34.

Caseta 12.1. Provocările corupției și practicile exemplare în perioada de pregătire a operațiilor de dislocare a trupelor militare în străinătate

Organizațiile internaționale roagă, deseori, statele să trimită forțe militare în operații de menținere a păcii. Uneori, aceste decizii se iau într-un termen scurt, când forțele armate naționale nu sînt gata pentru o astfel de desfășurare și au nevoie de sisteme de armamente, de telecomunicații, de echipamente individuale sau de alte tipuri pentru a corespunde cerințelor specifice ale teatrului de operații.

În aceste cazuri, procedurile de achiziții sînt implementate în perioade de timp mult mai restrînse, deseori fără crearea de condiții necesare pentru o adevărată competiție. Pe lîngă aceasta, considerațiile privind costurile sînt neglijate din cauza cerințelor minimale de interoperabilitate și a „nobilei preocupări” pentru siguranța soldatului, marinarului sau a aviatorului. Astfel, procesele de achiziții, care nu vădesc suficientă integritate pînă și în condiții normale, devin foarte vulnerabile în fața corupției.

O altă vulnerabilitate rezultă din lipsa unor criterii clare și proceduri transparente pentru selectarea personalului care urmează să fie trimis în misiune, îndeosebi atunci cînd remunerarea, în perioada desfășurării acesteia, este de cîteva ori mai mare decît solda obișnuită.

Cazurile cînd unii militari sînt forțați să plătească mită pentru a fi trimiși în misiune sau cînd echipamentele procurate în grabă sînt de o calitate proastă pot avea un efect demoralizator asupra unității militare aflate în misiune.

Majoritatea practicilor exemplare – consolidarea integrității în procesul de achiziții și managementul corect al personalului, care au fost discutate în capitolele precedente –, sînt aplicabile și în aceste situații. Aici este vorba, în special, despre existența unor reguli transparente și despre selectarea personalului în bază de merite, precum și despre organizarea unui proces de achiziții competitiv și asigurarea unui nivel înalt de calitate al echipamentelor procurate, indiferent de tipurile acestora.

O măsură de o importanță crucială este totuși nu atît desfășurarea de contingente, adică de unități completate în vederea unei misiuni anume, ce urmează să fie desființate la revenirea în patrie, ci crearea de unități organizaționale permanente. Această măsură este și mai eficientă atunci cînd țara are o politică de apărare transparentă și mecanisme serioase de planificare în sectorul apărării. În astfel de situații, unitățile ce pot fi desfășurate se identifică din timp, dispunînd de capacitățile necesare pentru îndeplinirea cu succes a misiunilor specifice teatrelor de operații și avînd nevoie de un minim de echipamente adiționale și de instruire suplimentară pentru acțiuni concrete, neprevăzute dinainte.

străin. Dar marea majoritate a angajaților CMP nu poartă arme de niciun tip și se află în slujba unei companii militare sau agenții diplomatice din propria lor țară, îndeplinindu-și serviciul militar în străinătate sub comanda propriului lor guvern.

Dependența critică a personalului militar și diplomatic al țărilor membre ale NATO de sectorul privat nu rezultă dintr-o politică intențională a statelor-membre de privatiza-

re a domeniului lor militar. Aceasta este, mai curînd, o necesitate crescîndă într-o epocă ce se caracterizează nu numai prin răspîndirea serviciului militar voluntar, neobligatoriu și prin considerabile constrîngeri economice, ci și prin raportul mult mai eficient dintre costuri și beneficii care rezultă din externalizarea, către sectorul privat, a unui număr anumit de operații și servicii necombatante, dar de o importanță crucială pentru succesul misiunii. Aceste funcții externalizate ori „privatizate“ variază, în mod normal, de la manutanță, salubritate și servicii sanitare în bazele și avanposturile militare pînă la supravegherea procesului de instruire a forțelor armate și a poliției țării gazdă în timpul operației de menținere a păcii și de stabilizare (ca, de exemplu, în Bosnia, Kosovo, iar acum și în Afganistan).

Caseta 12.2. Fraudele, gestionarea proastă și încălcări ale disciplinei în cadrul operațiilor de menținere a păcii sub egida ONU

O echipă specială a ONU a identificat un model universal de corupție și de gestionare proastă a unor fonduri de sute de milioane de dolari în contracte vizînd combustibilii, alimentele, construcțiile și alte materiale și servicii folosite în operațiile de menținere a păcii ONU, care cunoaște astăzi cea mai mare amploare din ultimii cincisprezece ani. Au fost descoperite multiple probe de fraude, corupție, irosire de mijloace și exemple de gestionare proastă în cartierele generale ale ONU și în cartierele misiunilor de menținere a păcii, inclusiv zece probe semnificative de fraudă și corupție în valoare totală de peste 610 milioane de dolari SUA.

În afară de corupție, există probleme generate și de alte abateri de la disciplină și legislație. Pînă în anul 2006, peste 300 de pacificatori ONU s-au aflat în anchetă pentru crime cu caracter sexual. 170 de pacificatori, inclusiv 17 civili și 16 polițiști, au fost trimiși acasă. Drept urmare, în același an, Statele Unite ale Americii și Japonia – două dintre cele mai mari țări donatoare în cadrul operațiilor de menținere a păcii sub egida ONU –, au amenințat că vor opri finanțarea acestora, dacă ONU nu va opri corupția.

Sursă: „Peacekeeping: Cleaning up Corruption“ în *Strategy Page* (2 martie 2006), www.strategypage.com/htm/htun/articles/20060302.aspx; Colum Lynch, „U.N. Finds Fraud, Mismanagement in Peacekeeping“ în *Washington Post* (18 decembrie, 2007), A06.

La celălalt capăt al acestei game de servicii private se află însă contractarea crescîndă a companiilor militare private de securitate (CMPS) pentru asigurarea securității personalului și a misiunilor diplomatice, pentru însoțirea și protecția unor convoaie vitale de aprovizionare și chiar pentru paza instalațiilor militare (pentru care CMPS servesc drept santinele sau poliție). Ca și în cazul mării gradului de implicare a sectorului privat în operațiile militare, această folosire a CMPS nu a rezultat dintr-o decizie strategică sau dintr-o politică deliberată, colectivă ori bine gîndită a statelor membre

ale NATO. În schimb, folosirea crescîndă a forțelor private de securitate în zonele de război este, în mare parte, rezultatul extinderii unei practici domestice convenționale curente în țările membre înseși ale Alianței. În majoritatea țărilor membre ale NATO, de exemplu, firmele private sînt angajate de foarte mult timp, furnizînd gardieni, santinele sau poliție rutieră pentru infrastructura militară internă, iar guvernele nu ezită să contracteze firme private pentru reparația automobilelor, pentru mentenanța clădirilor și lucrările de salubritate ori de aprovizionare, pentru furnizarea, pregătirea și servirea bucatelor în cantinele militare.

În acest fel, creșterea rapidă a folosirii sectorului privat în sprijinul misiunilor militare ale NATO în străinătate poate fi privită, în general, ca o „garanție a succesului misiunii”. Adevărul este că actuala dependență de sectorul privat derivă dintr-o extindere nechibzuită a unor practici interne rutinare la scară internațională, la început fără vreo necesitate sau rațiune anumită, dar și fără a lua în calcul implicațiile pe termen lung ale unor astfel de practici. Citînd-o pe răposata Hannah Arendt, am putea califica aceste practici drept o simplă „banalitate” ce ține de sectorul privat, în contrast evident cu acea reputație proastă și sinistră din punct de vedere moral, atribuită (de Machiavelli, de exemplu) dependenței de forțele militare alcătuite din mercenari. Fie ea banală sau proastă, se pare totuși că această situație nu se va schimba. În acest caz, cum pot trata această nouă caracteristică a războiului modern forțele armate și misiunile diplomatice ale NATO?

Beneficiile prezumtive ale sectorului privat

Promotorii dependenței crescînde de sectorul privat afirmă că acest parteneriat public-privat în mediul militar real este, mai degrabă, profitabil decît sinistru. Într-adevăr, sloganul sectorului comercial sau corporativ – „mai repede, mai ieftin, mai bun” – este mult mai potrivit pentru promovarea unor servicii de alimentare și salubritate sigure, de calitate, pentru personalul NATO, dislocat (adesea fără o pregătire prealabilă ori adecvată) în operații de menținere a păcii sau de stabilizare, cum ar fi, de exemplu, cele legate de catastrofele umanitare. Această politică tacită contribuie la creșterea cantitativă a unui personal militar foarte bine instruit, disponibil pentru angajarea în misiuni de prim-ajutor, de menținere a păcii sau de edificare a statului, delegînd, totodată, toate preocupările pentru logistică personalului nonmilitar de suport. Promotorii de astăzi ai acestei idei consideră, de asemenea, că sectorul privat este capabil să se mobilizeze rapid în ceea ce privește acordarea de suport logistic și tehnologic complex, cum ar fi întreținerea sistemelor de armamente, consultarea tehnică și consilierea operațională. Pentru ca unitățile militare ale forțelor armate să recruteze, să instruiască și să desfășoare un personal cu astfel de calități și deprinderi solicitate, este nevoie de o perioadă de luni sau chiar ani de zile. În schimb, un contract „poate fi lăsat să se

ducă“ la un beneficiar privat pentru furnizarea, în timpul unei crize militare și în termeni restrînși, a unui personal tehnic instruit de suport.

Un alt factor economic care trebuie luat aici în considerare este faptul că militarii în termen, înrolați în serviciul militar în țările lor, își satisfac serviciul militar într-o perioadă strict limitată de timp. În acest răstimp, ei sînt salariați, cu toate beneficiile ce decurg din aceasta, fie că sînt trimiși în operații militare, fie că nu. Încheindu-și serviciul militar național, acești oameni pot beneficia, pînă la sfîrșitul vieții lor, de așa-numitele „privilegii pentru veterani“, de la educație pînă la ocrotirea sănătății. În schimb, activitatea angajaților contractorului militar privat este strict reglementată doar de prevederile contractului pe care aceștia îl semnează cu angajatorul. De obicei, ei sînt plătiți foarte generos, dar numai atunci cînd se află în misiune și, de regulă, poartă responsabilitate personală pentru asigurarea anumitor beneficii din propriul salariu (cum ar fi polița medicală sau asigurarea de viață și sănătate). Angajații din sectorul privat pot fi foarte repede concediați sau imediat reangajați, cînd contractul de bază al CMP se încheie (ori cînd dispăre necesitatea serviciilor individuale oferite de CMP). Aceștia nu dispun de niciun fel de beneficii pe viață de la bugetul de stat.

În încheiere, trebuie menționat faptul că avocații acestei dependențe crescînde față de parteneriatele militare public-private observă că operațiile militare „netradiționale“ sau neconvenționale (ori războaiele asimetrice – RA), la care forțele armate ale NATO vor participa, cu siguranță, în viitorul apropiat – operațiuni speciale antigherilă, asistență umanitară sau de menținere a păcii în „statele eșuate“ –, deseori au drept punct de pornire cauze de ordin economic. Beneficiarii militari privați din țările NATO oferă, de multe ori, odată ajunși la fața locului, într-un „stat eșuat“ sau într-o zonă de instabilitate și de conflict, locuri de muncă pentru populația locală (manutanță, salubritate, alte tipuri de servicii, chiar și posturi de traducători). Folosirea CMP-urilor în operații precum RA oferă locuri sigure de muncă și un salariu decent unui număr mare de oameni săraci și disperați din țara gazdă, dar servește și unor scopuri de promovare a stabilității economice și securității sporite în zonele instabile ale lumii. Iată de ce comandantii militari și analiștii politici ajung, în general, la concluzia că operațiile militare contemporane și cele din viitor nu sînt și nu vor fi „durabile“, dacă nu se vor bizui și pe sprijinul sectorului privat.

Provocări de ordin etic și de leadership²

Argumentele în favoarea acestui tip de parteneriat militar public-privat nu trebuie să îngăduie însă neglijarea unui mare număr de provocări etice complexe, pe care aceste aranjamente deja le-au impus și vor continua cel mai probabil să le genereze în viitor. În mod

² *Leadership* – stil de conducere, management etc. – n. trad., V.C.

Caseta 12.3. Autoreglementarea activității companiilor militare și de securitate private prin adoptarea codurilor de conduită

Codurile de conduită (CC) sînt obligații corporative autoasumate ce impun standarde normative care nu fac parte din statutul original al companiei. Din punct de vedere corporativ, codurile de conduită fac parte din relațiile cu publicul (RP), managementul riscurilor și contribuțiile socio-politice ale companiei.

Chiar dacă companiile militare și de securitate private (CMPS) sînt, de cele mai multe ori, conștiente de faptul că nu operează într-un vacuum legal, există, uneori, o nesiguranță referitoare la respectarea regulilor în vigoare – mai cu seamă în regiunile de conflict –, și nu de puține ori, o anumită doză de ignoranță cu privire la standardele internaționale. Prin urmare, un cod de conduită pentru CMPS este un instrument util pentru a depăși neajunsurile la nivel de reglementare și implementare, pentru a răspunde la îngrijorările unor terțe părți (cum ar fi cele ale activiștilor din ONG-uri), dar și pentru a proteja interesele corporațiilor.

Scopul unui cod de conduită al CMPS este, în primul rînd, de a formula responsabilitățile bazate pe standardele internaționale cu privire la drepturile omului și ale dreptului internațional umanitar, pe care angajatorii sînt obligați să le respecte. Respectiv, CC-urile trebuie să răspundă unor provocări precum: protecția dreptului la viață și la integritate fizică a omului, protecția dreptului la muncă, respectarea diferențelor specifice ambelor sexe, interzicerea hărțuirii și exploatării sexuale, dar și stoparea corupției.

O altă componentă principală a CC este prevederea cu privire la implementarea obligațiilor asumate, inclusiv a procedurilor ce se referă la responsabilitățile CMPS, la mecanismele de monitorizare și raportare.

Sursă: Nils Roseman, Code of Conduct: Tool for Self-Regulation for Private Military and Security Companies, în Occasional Paper #15 (Geneva: DCAF, 2008).

ideal, contractele care sînt încheiate, de exemplu, pentru acordarea de servicii specifice unor agenții militare sau diplomatice trebuie să fie negociate într-un mod transparent, să treacă printr-o procedură de licitare completamente deschisă și competitivă și printr-un proces de achiziții care să fie destinat asigurării celei mai înalte calități la cel mai bun preț. În același timp, susținătorii actualului sistem deseori afirmă că termenii în care a fost încheiat contractul ca atare vor oferi suficiente prevederi pentru responsabilitate și control, atît pentru CMP, cît și pentru comportamentul angajaților acestora. Așadar, o prestație sub nivel sau o insuficientă respectare a prevederilor contractului de către beneficiar, sau un comportament inacceptabil al angajaților companiei, fie în țara de origine, fie în țara în care clientul operează, vor servi drept motiv și prilej pentru concedierea acestor angajați ori pentru desfacerea totală a contractului cu această firmă. Existența unor astfel de sancțiuni comerciale în condițiile unei „piețe libere“ este considerată, dese-

ori, drept mecanism adecvat pentru punerea în practică a prevederilor contractuale, pentru garantarea unor rezultate satisfăcătoare și pentru asigurarea, de către toate părțile contractante, a aplicării exclusive a practicilor exemplare.

În realitate, aceste idealuri ale „pieței libere“ sînt, din păcate, rareori atinse. Transparența în procesul de licitare și în procesul de îndeplinire a contractului de achiziții publice deseori lipsește, iar posibilitățile pentru înflorirea favoritismului, a blatului, a nepotismului, mituirii și a corupției sînt mai mult decît reale. Destul de des, țările membre ale NATO, chiar în absența unor motive de corupție și în dorința de a face totul corect, pur și simplu nu au un număr suficient de ofițeri bine instruiți și experimentați în domeniul achizițiilor publice, care ar supraveghea aceste negocieri cum se cuvine. Mai mult, persoanele cărora li se încredințează aceste funcții și care manifestă cel mai înalt nivel de competență și au cele mai bune intenții civice, pot fi foarte repede depășite de dimensiunile și de scopul responsabilităților lor, în special în circumstanțe haotice și implacabile, care însoțesc, de obicei, o intervenție într-un „stat eșuat“, ori în vîltoarea unei crize umanitare în plină desfășurare. Necesitatea urgentă pentru o gamă variată de servicii, resimțită în iureșul războiului, nu este o situație ideală (eufemistic vorbind) pentru anunțarea licitațiilor, înregistrarea și examinarea ofertelor, propunerea de mari și complexe contracte într-o manieră punctuală și onestă, pentru crearea unor mecanisme de control extern eficient sau de supraveghere în vederea asigurării unei conformități depline cu normele acceptate.

Chiar dacă ofițerii guvernamentali care încheie contractele, suprasolicitați de muncă și de evenimente, nu devin obiect al mitei și corupției, există o mulțime de oportunități pentru unele CMP-uri fără scrupule sau incompetente, dar și pentru unii angajați ocazionali, să se folosească de împrejurări tulburi ca acestea. În prezent, de exemplu, nu există un sistem acceptat și unanim recunoscut, cu siguranță nu la nivel internațional, pentru evaluarea, înregistrarea și licențierea unor beneficiari de contracte privați, nici măcar pentru definirea sau menținerea unor standarde profesionale rezonabile de performanță a companiilor și angajaților lor. Cînd se comit erori în procesul de achiziții publice sau se descoperă cazuri de incompetență, există prea puține resurse disponibile pentru părțile păgubite de a rezolva situația într-o altă manieră decît prin rezilierea contractului.

Mai mult, chiar și cele mai bune și oneste firme private (așa cum se mai întîmplă în cazul unor companii analoage din patrie) pot angaja un colaborator incompetent sau lipsit de scrupule. Sancțiunile existente pentru cazuri de încălcare a disciplinei, pentru neprofesionalism sau chiar pentru comiterea de crime, sînt, deseori, teribil de neadecvate și abia dacă pot servi cauzei de preîntîmpinare a unui comportament răuvoitor. Este absolut insuficientă pedepsirea unui angajat prins că a participat la organizarea unui grup criminal, la răpirea și traficul cu ființe umane (cazuri ce au avut loc, de exemplu, în Kosovo), prin concediere și reducerea salariilor și indemnizațiilor. Cu toate acestea, în condițiile de astăzi, nu prea există alte posibilități. De aceea crearea și susținerea a ceea ce numim,

uneori, „funcții guvernamentale inerente“ de supraveghere, control și responsabilitate contractuală (în mod particular, din partea personalului individual) în zonele de conflict constituie, în condițiile actuale, o soluție formidabilă.

Asasinarea, după toate probabilitățile, neprovocată și brutală a șaptesprezece civili în Scurul Monsour din Bagdad de pe 17 septembrie 2007 de către gardieni angajați de fosta firmă americană Blackwater Worldwide a constituit ilustrarea dramatică a unei serii întregi de probleme asociate consolidării integrității și asigurării de practici exemplare de către beneficiari privați ai contractelor militare în zonele de conflict. Acest incident specific a fost denunțat drept exemplu de indiferență regretabilă și de lipsă a oricărei griji din partea angajaților de securitate privați pentru siguranța băștinașilor, fapt ce le vădește neprofesionalismul. Dar în acest cor de critici s-a trecut totuși peste cea mai remarcabilă caracteristică a nefericitului incident. „Siguranța băștinașilor“ nu este, prin definiție, decît foarte rar principalul sau chiar cel mai potrivit stimulent pentru un contractor privat. În schimb, toată atenția CMPS și a angajaților săi se concentrează în totalitate pe grija contractuală față de bunăstarea și siguranța comanditarului sau a clientului care plătește.

Acest factor evidențiază semnificativ diferențele fundamentale dintre valorile și obiectivele unei instituții publice și profesionale (cum sînt forțele armate ale unui stat democratic) și ale unei organizații private, comerciale. Prima există pentru a servi poporului său și intereselor sale legitime. Toți cei care fac parte din această instituție a statului îmbrățișează în mod permanent și extensiv, în timpul educației și instruirii lor profesionale, principiile etice și ideea sacrificiului în numele binelui colectiv. Organizațiile comerciale private, spre deosebire de cele de stat, există pentru a servi comanditarilor și clienților lor. Bunăstarea publicului larg este garantată doar dacă activitatea acestor firme comerciale are loc într-un sistem bine definit de legi și responsabilități, un sistem care este, de exemplu, destul de competent să detecteze și să pedepsească atît firmele private, cît și angajații lor pentru neglijența în serviciu cu privire la interesul public sau pentru neglijență criminală. În zonele de conflict armat, nemaivorbind de „statele eșuate“, au fost deteriorate anume aceste sisteme de responsabilitate și de jurisdicție. În lipsa unei ordini ferme de drept, populația locală este nevoită să se bizuie doar pe bunăvoința unei firme private, precum și pe caracterul fiecărui angajat în parte al acesteia. Cînd mecanismul acesta se prăbușește, victimele rămîn în voia sorții.

Recunoscînd această problemă, forțele militare profesioniste ale statelor membre ale NATO sînt educate în spiritul serviciului și al responsabilității publice. Educarea unei personalități puternice este un atribut al instruirii militare profesionale în aceste state. Scopul acestei educații și al „socializării militare profesionale“ este asigurarea faptului că fiecare persoană în parte din forțele armate ale statului poate fi împuternicită să aplice forța armelor în mod responsabil și calculat și numai atunci cînd este necesar pentru atingerea scopurilor legitime ale statului. Eșecurile personale în exercitarea acestei im-

punătoare responsabilități – de exemplu, antrenarea în activități criminale (tîlhărie, viol, extorcare sau omucidere) ori comportarea într-o manieră neglijentă, nepăsătoare și discriminatoare atunci cînd se aplică forța armelor – cad sub incidența regulamentelor disciplinare și asprelor legi militare.

Toate acestea diferă în mod radical de ceea ce se numește etica sectorului privat sau de așa-numita etică „corporativă“, care se focalizează asupra ambiției și realizărilor companiei într-o ambianță competitivă, avînd ca scop „performanțe de succes“, evaluate astfel aproape exclusiv în termenii satisfacerii clientului și comanditarului. Fostul conducător al firmei Blackwater, Erik Prince, de exemplu, explica orgolios performanța imaculată a (fostei) sale organizații prin faptul că, în timpul celor șapte ani în care compania a acordat servicii de pază și protecție în cele mai periculoase și mai instabile zone de război, niciunul dintre clienții săi și nicio persoană din preajma acestora nu a fost rănită. Acest fapt indiscutabil vorbește despre o experiență de activitate remarcabilă și de invidiat și este un indiciu că firma respectivă a atins cele mai înalte standarde de competență în asigurarea securității clienților săi. Și acesta este singurul serviciu pe care Blackwater Worldwide Inc. îl prestează.

Problema însă constă în faptul că această experiență nu este unicul standard după care trebuie judecate rezultatele activității acestei CMPS. Criticile din partea experților militari arată că anume această manieră de îndeplinire a misiunii constituie, de fapt, cauza dificultăților cu care s-a confruntat firma dată. Comportamentul agresiv, militant și războinic al personalului CMPS, prin intermediul căruia se și asigură paza și protecția clienților, ofensează și deranjează populația locală și, ca și în cazul din Scuarul Monsour, deseori o amenință prin riscul disproporționat și inadecvat de a fi rănită sau ucisă. Aceasta se întîmplă din cauză că siguranța unor terțe părți, care nu figurează în contract, precum populația locală, pur și simplu nu se ia în calcul la executarea acestuia. De aceea succesul și notorietatea CMPS (judecată după acest standard corporativ și contractual) împiedică, în același timp, atingerea unor obiective mai largi ale misiunii militare, cu alte cuvinte, cîștigarea încrederii și loialității populației locale dintr-un „stat eșuat“ prin garantarea securității și siguranței sale și prin asigurarea ordinii de drept.

Promovarea practicilor exemplare în activitatea contractorilor militari privați (CMP) și consolidarea integrității în operațiile NATO

O mare parte dintre provocările de ordin etic au fost generate doar prin simpla prezență a CMPS în zonele de conflict armat, unde nivelul de legalitate și responsabilitate a fost, în mod hotărît, ambiguu. Dar CMPS reprezintă doar o mică parte din CMP-urile care operează în zonele de conflict. Mai mult, dilema particulară pe care o prezintă acestea a fost abordată într-un mod specific și meticolos de către experții în dreptul internațional în

cadrul Comitetului Internațional al Crucii Roșii (CICR), așa cum se vede din Documentul Montreux.³ Acest document conține propuneri judicioase de modificare a cadrului legislativ, vine cu anumite clarificări și explicații privind jurisdicția CMPS în zonele de război, elimină ambiguitățile privind interesele tuturor părților implicate și, totodată, promovează practicile exemplare ale țărilor gazdă. Acest document trebuie abordat ca atare și citit cu atenție, dar și dezbătut în mod critic de către statele membre ale NATO, adoptând și implementând, în măsura în care acest lucru este posibil, propunerile pentru amendamente legislative și practici exemplare cu privire la folosirea unor contractori militari privați de securitate.

Recomandări

C3 și abordarea comprehensivă⁴ a operațiilor militare

Ofițerii de rang mijlociu din forțele armate ale NATO și ale țărilor partenere împărtășesc părerea că provocarea cea mai mare în asigurarea unei relații eficiente cu companiile private în timpul operațiilor sînt comunicațiile, comanda și controlul, cunoscute ca cei trei C (C3). În lipsa unor linii directe clare, trasate de autorități, sau a unor proceduri operaționale bine definite, ofițerii din veriga de comandă sînt forțați să mizeze pe o inițiativă individuală proactivă și să angajeze unitățile din companiile reprezentînd sectorul privat, care operează în sfera lor de comandă. S-a observat că o coordonare sigură și eficientă depinde, în mare măsură, de bunăvoința și de abilitatea ambelor părți de a recunoaște și de a respecta interesele comune.

Abordarea curentă integrată a forțelor militare, a corpului diplomatic, a ONG-urilor și a companiilor private, funcționînd ca un tot întreg în zonele de conflict, nu ar trebui să-i înșele pe liderii politici în privința complexității actului de comandă a diferitor tipuri de organizații și structuri care se află sub aceeași „umbrelă”. Sub umbrela respectivă se vor afla organizații, ale căror misiuni de bază și virtuți corporative sînt într-o contradicție serioasă. Această contradicție poate fi surmontată doar prin intermediul unei structuri unificate de comandament, cu șefi militari ai NATO în vîrfurile ierarhiei de comandă, care vor deține autoritate unipersonală și responsabilitate deplină asupra întregii zone de conflict, aducînd toate acțiunile sub comanda lor.

³ Adunarea Generală a Națiunilor Unite și Comitetul Internațional al Crucii Roșii, *Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States Related to Operations of Private Military and Security Companies During Armed Conflict* (2008), A/63/467-S/2008/636, www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/html/montreux-document-170908.

⁴ *NATO Website*, „A Comprehensive Approach” (martie 2009), <http://www.nato.int/issues/comprehensiveapproach/index.html>.

Lege versus personalitate

Un război convențional, un război asimetric sau unul antigherilă reprezintă, în mod inerent, circumstanțele în care ordinea normală de drept – și mecanismele de responsabilitate, control și conformitate – este grav prejudiciată. În aceste circumstanțe dure, aplicarea forței armate poate fi încredințată doar unor persoane al căror caracter și „etica profesională” organizațională ne inspiră încredere absolută, aceștia putând fi trași la răspundere în caz de eșecuri. Aceasta este una dintre principalele virtuți ale profesiei de militar. Dezintegrarea ordinii de drept și, în consecință, erodarea mecanismelor de control și de responsabilizare firești, pune la încercare ținuta morală a oricărui individ. În mediul militar se lucrează foarte atent pentru a cultiva o personalitate ce ar putea rezista unor asemenea tentații, pentru a rămâne în picioare în situații șocante, contribuind astfel la restabilirea dreptății și a ordinii.

Caseta 12.4. Documentul Montreux cu privire la companiile militare și de securitate private

În ultimii ani, s-a observat o creștere a recursului la serviciile CMPS și, odată cu aceasta, a crescut și necesitatea de a clarifica obligațiile legale în cadrul dreptului umanitar internațional și al legislației cu privire la drepturile omului. În Documentul Montreux din 17 septembrie 2008 se identifică și se promovează practicile exemplare cu privire la CMPS sub următoarele aspecte:

- *Determinarea tipului de serviciu:* ce serviciu poate sau nu poate fi inclus în contractul cu CMPS, luând în considerare factori precum cei care determină dacă un serviciu anumit poate conduce la antrenarea personalului CMPS în participarea directă la ostilități.
- *Procedura pentru selectarea și contractarea CMPS:* evaluarea capacității CMPS de a-și desfășura activitatea în conformitate cu legislația internațională și națională relevantă; acordarea de resurse adecvate și elaborarea unei expertize relevante pentru selectarea și contractarea CMPS; asigurarea transparenței și a supravegherii în procesul de selectare și contractare a CMPS prin aducerea la cunoștința publicului a prevederilor contractului și a informației generale cu privire la acordurile specifice; publicarea unui raport privind incidentele, plîngerile și sancțiunile aplicate; controlul din partea structurilor parlamentare, inclusiv prin intermediul unor rapoarte anuale sau prin notificarea acestor structuri privind unele contracte anume.
- *Criterii pentru selectarea CMPS:* asigurarea că cel mai mic preț nu este singurul criteriu de selectare; luarea în considerare a experienței din trecut a CMPS și a personalului său, a capacității sale financiare, economice și de management; instruirea personalului înaintea misiunilor, dar și instruirea continuă a acestuia, mai ales în ceea ce privește măsurile de protecție împotriva mitei, corupției și a altor infracțiuni; existența mecanismelor de monitorizare, de supraveghere și de responsabilitate etc. în cadrul companiei.

- *Termenii contractului cu CMPS*: includerea unor clauze contractuale și cerințe privind rezultatele activității ce ar asigura respectarea, de către CMPS-ul contractat, a legislației naționale corespunzătoare, a dreptului internațional umanitar și a legislației cu privire la drepturile omului.
- *Monitorizarea conformității și asigurarea responsabilității*: asigurarea jurisdicției, prin legislația națională, cu privire la crimele împotriva dreptului internațional, comise de CMPS și de personalul acestora; examinarea oportunității de introducere în legislație a responsabilității penale corporative și a răspunderii penale în urma crimelor comise de către CMPS și de personalul acestora în afara țării.

Aceleași practici și cerințe se aplică, în măsura în care sînt necesare, și atunci cînd o CMPS subcontractează o altă CMPS.

Cu toate că Documentul de la Montreux se adresează statelor, practicile exemplare pot fi de folos unor entități precum organizațiile internaționale, ONG-urile și companiile care contractează CMPS-uri, precum și CMPS-urile ca atare.

Etica sectorului privat sau, cum i se mai spune, „etica corporativă”, este orientată într-o direcție diametral opusă. Corporațiile, prin definiție, sînt supuse unui control extern din partea societății și a justiției, pentru a ține în frîu ambițiile nesănătoase ale acestora. De aceea nu putem și nu trebuie să angajăm companiile militare private în calitate de gardieni, paznici, chiar și temnicheri în penitenciarele care se află în zonele de conflict armat cu trupele insurgente. Aceste firme private trebuie să fie dislocate (cum se procedează în țările membre ale NATO însăși), de exemplu, numai în regiunile unde nu se pune chestiunea fundamentală a ordinii de drept, a securității și responsabilității.

Erodarea eticii profesionale militare

În operațiile împotriva insurgenților și, în general, în războaiele asimetrice, stabilirea unui climat de încredere cu populația locală constituie cea mai bună armă a NATO. Dacă, pe de o parte, companiile de securitate private pot efectua la fel de bine toate acele activități pe care le efectuează forțele armate și pe care acestea le concep drept misiunea lor de bază, atunci de ce este nevoie să mai întreținem armata? Cu toate acestea, o întreținem, fiindcă există ceva distinct cu privire la etica militară profesională, distincție subliniată de următorul deziderat: „Jertfire de sine în interesul națiunii și al aliaților săi”.

Așadar, guvernele unor state membre ale NATO în parte nu trebuie să adopte politici ori practici cu privire la folosirea companiilor private militare și de securitate care ar diminua, denigra sau eroda această etică, sau ar submina cumva relațiile dintre civili și militari în respectiva țară. Pentru misiunile militare în cadrul unor războaie asimetrice, pentru operațiile de stabilizare și de reconstrucție sau, în mod special, de edificare a statului,

virtuțile militare de bază ale trupelor NATO, precum sacrificiul și serviciul public dezinteresat, trebuie să fie singurele mijloace pentru a clădi și menține încrederea publică, atât în interiorul statelor noastre, cât și peste hotare.

Comaniile private și intervențiile umanitare

Unica excepție posibilă de la aceste reguli poate avea loc în cadrul unor intervenții militare umanitare (IU). Este un caz special, care oferă o abordare foarte echivocă a noțiunii de „operații de apărare”. IU sînt „operații de apărare”, dar într-un sens cu totul diferit, de exemplu, de operațiunile desfășurate de trupele de pază sau de gardă din penitenciare (sau chiar de unitățile de escortă a convoaielor militare). În IU, dimpotrivă, apărarea victimelor inocente ale genocidului implică acțiuni militare de ofensivă: intrarea în contact de luptă cu inamicul, schimbul de focuri și urmărirea activă a agresorilor. În condițiile absenței unui interes național convingător sau chiar a dorinței statelor membre ale ONU de a veni în ajutorul victimelor genocidului, se deschid perspectivele de angajare în aceste activități a companiilor militare private.

În general însă, „vectorii” organizaționali ai forțelor armate publice și ai organizațiilor militare comerciale (private) nu se prea intersectează în zonele de război. Dar IU, totodată, constituie tocmai acel spațiu în care vectorul corporativ, scopul căruia este protejarea prin contract a clientului sau comanditarului (în acest caz – a victimelor genocidului), poate fi, într-un mod surprinzător, mult mai eficient decît vectorul public al forțelor armate naționale (scopul cărora este apărarea țării, concetățenilor și aliaților lor).

Funcțiile guvernamentale inerente

Se pare că discuțiile ample care au loc în cercurile diplomatice ale NATO cu privire la ceea ce este și ceea ce nu este „inerent guvernamental” au ajuns într-un impas. Rolul guvernului este responsabilitatea și controlul; noțiunea sa călăuzitoare este „transparența” în interesul publicului. Altminteri, nu există hotare bine trasate între noțiunile public și privat. Acolo unde domnește mantra sectorului privat – „mai bine, mai ieftin și mai repede” (cum ar fi serviciul de manutanță, lucrările de reparație a tehnicii, construcțiile, chiar și serviciul de traducători, cu angajați ce cunosc limbile locale) – este foarte binevenit un parteneriat viabil continuu. Iar rolul guvernului aici este de a perfecționa, în cadrul juridic funcțional, procesul de achiziții publice și capacitatea de supraveghere a modului de îndeplinire a contractului.

Comaniile private și sprijinul oferit de acestea în acțiunile de luptă

Contractarea companiilor private pentru acordarea de suport logistic și de luptă pare a fi convenabilă, flexibilă și eficientă, după raportul cost-beneficii. Rolul guvernului și al militarilor, în aceste cazuri, este îmbunătățirea abilității de a procura, de a gestiona și de a

supraveghea implementarea contractelor, de a oferi un cadru legislativ pentru judecarea în instanță a personalului privat angajat prin contract și de a asigura conformitatea deplină atât a prevederilor fiecărui contract în parte, cât și a cadrului general al ordinii de drept cu prevederile practicilor exemplare, incluse în Documentul Montreux al ONU/CICR din 2008. În același timp, trebuie avut grijă ca acest grad înalt de încredere în capacitatea sectorului privat de a îndeplini funcțiile date să nu conducă la eșecul companiilor private (de exemplu, în timpul unei crize acute sau în toiul luptei) în activitatea lor de acordare a sprijinului esențial (produse alimentare, combustibil, consumabile) pentru personalul militar, care este dependent de acest suport pentru a supraviețui și a-și îndeplini misiunea.

Licențierea companiilor private

CMP-urile și CMPS-urile se plîng că industria lor este plină de organizații și personal necalificat, sub orice standard de calitate. Asociațiile lor sindicale ar trebui să lucreze împreună cu organizațiile respective ale NATO pentru a elabora un cadru eficient de licențiere și de reglementare a acestor activități, pentru a stabili un minim de criterii de calificare, experiență și resurse pentru eligibilitatea firmelor private de a se antrena într-un proces competitiv de licitare pentru obținerea contractelor militare, de securitate sau diplomatice, dar și pentru a elimina ori a declara ineligibile acele organizații sau persoane individuale care nu corespund normelor date.

Codul eticii profesionale

Asociațiile sindicale trebuie, de asemenea, să-și convingă membrii să adopte un cod etic comun de conduită generală profesională în diferitele activități pe care le realizează în cadrul contractelor încheiate. Aderarea la acest cod ar fi un argument serios pentru a obține licența sau pentru a fi selectat pentru participarea la licitație.

Perspectivile unor războaie de tip „proxy”⁵

În sfârșit, dincolo de politica pe care o adoptă NATO și statele sale membre cu privire la folosirea companiilor private, alte state din afara Alianței vor continua, cel mai probabil, să angajeze și să desfășoare CMPS-uri. Există o anumită îngrijorare în legătură cu perspectiva ca o companie contractată dintr-o țară NATO să urmărească aceleași scopuri cu o companie privată contractată de o țară aliată, de exemplu, pentru asigurarea securității navigării maritime. De asemenea, este lipsit de realism preocuparea pentru posibila „confruntare” a forțelor armate ale NATO sau ale companiilor militare private și

⁵ Un „război proxy” („război prin procură”) este un război în care puterile adverse folosesc trupele unor terțe părți ca substitute ale propriilor lor forțe armate pe câmpul de luptă – *n. trad.*, V.C.

de securitate cu sediul în țările NATO într-un „război proxy“, în Africa sau în Asia de Sud-Est, cu companiile militare private din țări inamice.

Pregătirea viitorilor lideri militari

Colegiile și academiile de apărare trebuie să elaboreze cursuri și să dezvolte resurse pentru a aborda chestiunile politicii de atitudini față de CMP și CMPS, mai ales în ceea ce privește provocările de ordin etic, identificate mai sus. În această activitate, ar fi de folos atât experiența ofițerilor tineri, cât și a ofițerilor de rang superior care s-au întors recent din misiune. În multe cazuri, experiența acestora va depăși cu mult cunoștințele instructorului din academiile noastre militare. Ar fi, totodată, utilă antrenarea în această activitate a sectorului privat ca atare, prin invitarea reprezentanților de vază ai unor companii militare și de securitate private, cu reputație redutabilă, de a ține prelegeri și de a-și discuta, în aulele academiilor și ale colegiilor militare, experiența și recomandările personale.