

# Private Militaire Ondernemingen: alternatief of aanvulling?

**PATRICK WOUTERS**

Brigadegeneraal vlieger Wouters werkt op de Internationale Militaire Staf van de NAVO als “Deputy Director” van de Divisie “Plans & Policy”. De inzet van Private Militaire Ondernemingen staat regelmatig ter discussie, zowel in het Militair Comité als in de Noord-Atlantische Raad en vormde ook het onderwerp van zijn doctorale dissertatie.

57



*Les entreprises militaires privées (EMP) sont souvent controversées et considérées comme obscures, se soustrayant à toute forme de transparence et d'obligation de rendre des comptes. Leur mise en œuvre dans les Balkans, ainsi que lors des guerres du Golfe, en Irak et en Afghanistan, renforce cette impression. Par ailleurs, la plupart des observateurs prêtent aux EMP la capacité à modifier un équilibre sécuritaire local et à combler les vides laissés par les sources plus traditionnelles de sécurité.*

*Néanmoins, les EMP présentent aussi des aspects positifs : l'action militaire peut se concentrer davantage sur les tâches armées, préservant ainsi le monopole de la violence. L'externalisation de fonctions « intrinsèquement étatiques » impliquant l'usage de la force induit, par contre et sans aucun doute, des questions juridiques, militaires et politiques.*

*Les prix unitaires de matériels militaires, devenus exorbitants, ont contraint les chefs de la Défense à limiter les remplacements de systèmes d'armes majeurs. Les EMP ont réorienté de façon subtile leurs modèles d'affaires vers la prestation de services dits « sécuritaires ». Une prise de conscience critique et une base de connaissances indépendante de l'usage approprié de ces entreprises militaires privées est indispensable.*

‘Gehuurde bondgenoten’ vormen meer en meer een volwaardige component van actuele militaire operaties en zelfs van buitenlands beleid. Sommigen opperen bovendien dat privé-geallieerden de enige ‘echt betrouwbare partners’ zijn in een hedendaags operatietoneel<sup>1</sup>: een opmerkelijk (Amerikaans) standpunt dat tot nadenken stemt met betrekking tot veelbesproken trans-atlantische banden inzake veiligheid en defensie.

De wisselwerkingen tussen conflicten van asymmetrische aard en marktkrachten trokken weinig aandacht tijdens de Balkan oorlogen en ten aanzien van een waaier van conflicthaarden in Afrika. De actoren, ondertussen bekend geworden als ‘*Corporate Warriors*’<sup>2</sup>, blijven evenwel opduiken tijdens de Golfoorlogen en in Afghanistan.

Sinds 9/11 wordt algemeen aanvaard dat veiligheidsoverwegingen een aanzienlijke tol eisen van de economie, maar ze hebben tegelijk innovatieve kansen gecreëerd voor een bloeiende markt en een nieuw soort krijgsheren op de voorgrond gebracht. Deze laatste aarzelen bovendien niet om lucratieve doeleinden na te streven door – op een discrete manier – conflicten aan te wakkeren of te laten aanslepen. Vooral in een Afrikaanse context hebben huurlingenfirma’s als “*Sandline International*” en “*Executive Outcomes*” een bedenkelijke rol gespeeld op dit vlak.

Defensie- en veiligheidsactiviteiten die worden uitbesteed aan de industrie, kunnen in vier types ingedeeld worden:

- Private Veiligheidsbedrijven (die beschermen tegen geweld, defensief van nature);
- Privé-milities en/of niet-statelijke actoren (faciliteren het gebruik van geweld, offensief van nature, hebben mogelijk een belangrijke impact op strategische situaties en regionale machtsevenwichten);
- Private Militaire Logistiek (ondersteunen actuele planning m.b.t. defensie & veiligheid en militaire operaties);
- Militair-industriële Ondersteuningsbedrijven (faciliteren toekomstige defensie- & veiligheidsinspanningen).

Nadere analyse wijst bovendien op twee assen volgens welke de types van opdrachten en militaire taken – die worden uitbesteed – zich onderscheiden, met name de situering van de activiteiten op de geweldschaal enerzijds en de tijdslijn van de beoogde effecten (korte versus langere termijn met structurele impact) anderzijds.

Ondanks het feit dat hun aanwending voor veiligheids- en defensietaken beheersbaar, complementair en wettig kan zijn, leidt het privatiseren van inherente 'gouvernementele functies', zoals het gebruik van geweld door gehuurde privéfirma's, manifest tot juridische, militaire en politieke problemen. Een onderscheid moet trouwens worden gemaakt met 'huurlingen', zoals ze werden gedefinieerd in de Conventies van Genève. De teksten van deze Conventies zijn ten andere totaal voorbijgestreefd en vormen geen bruikbaar wettelijk kader voor een onderscheid tussen Private Militaire Ondernemingen (PMO), privémilities en huurlingen.

Transnationale conglomeraten van Private Militaire Ondernemingen (*Private Military Companies* in het Engelstalige jargon) worden omschreven als geheimzinnig, volatiel en controversieel, aangezien de meeste ervan elke

vorm van transparantie schuwen, zeker als hun klantenbestand uit gouvernementele organisaties bestaan.

Een interessant begripkader werd evenwel gecreëerd door het Internationale Rode Kruis in samenwerking met de Zwitserse regering in het zogenaamde '*Montreux document on*

*private military and security companies*'<sup>37</sup>. Dat document werd op vrijwillige basis bijgetreden door 35 staten (waaronder de VS) en ook de Belgische minister van Buitenlandse Zaken neemt zich voor om namens de regering de principes ervan te onderschrijven. Goed om te weten is dat 'government officials, whether they are military commanders or civilian superiors' aansprakelijk kunnen worden gesteld voor strafbare feiten ten gevolge van een gebrek aan daadwerkelijke controle op de activiteiten van een PMO.

Gedwongen door het transformatieparadigma van staatssecretaris Rumsfeld, heeft de Amerikaanse Krijgsmacht – veel meer dan andere legers tot nu toe – haar operaties onverrichter zake moeten ondersteunen met PMO's. Rumsfeld wou lichtere en mobieler gewapende onderdelen inzetten, die zich moesten concentreren op hun hoofdtaken, zelfs wanneer dat tot gevolg zou hebben dat er geen andere opties zouden zijn dan het uitbesteden van steuntaken aan privéfirma's.

<http://ntropes.org/pmuwiki/pmuwiki.php/Main/PrivateMilitaryContractors>



De geldstromen die ontstaan door het contracteren van PMO kunnen bovendien perverse effecten hebben, zowel stroomopwaarts als stroomafwaarts: dictators kunnen de schaarse publieke gelden van hun falende natie misbruiken om hun regimes overeind te houden, zoals in Afrika schering en inslag is. Evenzeer kan het geld van de internationale gemeenschap of van NAVO-defensiebudgetten terecht komen in de werkingsfondsen van allerlei krijgsheren (al dan niet geaffilieerd met de Taliban) via ondercontractanten van de enige PMO's die nog door de Karzai-regering worden getolereerd, zoals onlangs in Afghanistan werd bewezen.

Van PMO's wordt gezegd dat ze de veiligheidsbalans tussen staten kunnen wijzigen en een vacuüm in het traditionele veiligheidslandschap opvullen. Hun marketingafdelingen tasten het landschap af naar opportuniteiten, die overigens door heel weinig regelgeving beperkt worden. Niettemin kan een groeiend bewustzijn vanuit de academische wereld, de wetgevende en uitvoerende machten evenals de politieke en militaire beslissers ervoor zorgen dat ze niet al te gemakkelijk een aura van respectabiliteit kunnen verkrijgen: dat streven ze immers na door te muteren in goedaardige ondernemingen, die ogenschijnlijk enkel ontmijningsdiensten of 'security sector reform' aanbieden.

Steunend op een lange traditie van Amerikaanse parlementaire commissies en de strenge controlemechanismen van hun Rekenhof (Government Accountability Office) biedt het incidentrijke dossier van de "*Blackwater corporation*" een uitstekend onderzoeksveld om het 'outsourcing'-concept voor militaire operaties op zijn waarde te schatten. Doordat de institutionele evenwichten (*checks-and-balances*) zwaar op de proef werden gesteld door de beleid van de Bush-Cheney administratie, kunnen bovendien interessante lessen worden getrokken door veiligheidsorganisaties en Europese legers, die eerlang geconfronteerd zullen worden met dezelfde problematiek.

Een strategische analyse van het uitbesteden van Defensie en Veiligheid aan PMO's leidt tot volgende conclusies en mogelijke lessen:

- outsourcing biedt – desgewenst – de mogelijkheid tot officiële ontkenning en neutraliseert de meeste vormen van politieke en publieke toetsing;
- democratische controle en publieke opinie kunnen worden kortgesloten, negatieve media-effecten van slachtoffers in operaties kunnen worden vermeden;
- als het wordt aangewend om de aanwezige machtsverhoudingen te beïnvloeden en mogelijke risicoberekeningen terzake te ondersteunen, dan volgt meestal '*imperial overstretch*'<sup>4</sup>;

- het gevaar voor politieke verantwoordelijkheid en zelfs schade is nooit ver weg als outsourcing aan PMO's niet strak in de hand wordt gehouden;
- open concurrentie en contractuele orthodoxie zijn onmisbaar voor een correct verwervingsproces;
- het noodzaakt (veel) transparantere procedures (dan thans voorzien zijn, zowel in nationale als multilaterale toepassingen); ook de geldstromen – zowel stroomopwaarts als stroomafwaarts van de contractering van PMO's – moeten worden bewaakt;
- verantwoording kan enkel worden afgedwongen via militaire controle en streng burgerlijk bestuur, gebrek aan toezicht en het verzaken aan de verantwoordingsplicht beperken uiteindelijk de onderhandelingspositie van een natie (zoals de Amerikanen in Irak moesten ondervinden);
- een generisch internationaal wettelijk kader is noodzakelijk, gecombineerd met specifieke regelgeving aangepast aan de regionale en lokale omstandigheden;
- kost en correcte rapportage zijn de sleutels voor positieve (of negatieve) operationele waarde.

Juridische en politieke ramificaties van wangedrag door Private Veiligheids-firma's of privé-milities kunnen zeer schadelijk zijn voor het imago van de uitbesteder, zelfs indien het ogenschijnlijk enkel gaat om zogenaamde 'bewakings- of logistieke taken'.

Nochtans bieden PMO's ook positieve perspectieven: ze maken militairen vrij voor hun kerntaken en zijn zelfs onmisbaar geworden voor sommige defensie capaciteiten, die door opeenvolgende besparingen en herstructureringen weggesnoeid werden. In die zin kunnen ze ook voor onze Defensie een rol spelen in haar verdere transformatie. Wat absoluut moet worden vermeden is evenwel

dat structuren worden afgebouwd, met als vermeende wiseloplossing het inhuren van PMO's, alvorens een concrete kosten-baten afweging en een realistische omgevingsanalyse (economische, budgettaire, contractuele, politieke, en – wie weet – zelfs communautaire aspecten) de haalbaarheid ervan kunnen bevestigen. Dan nog is het verkieslijk ze als aanvullen-



de oplossing te overwegen, niet als alternatief (i.e. zonder spreekwoordelijke weg terug), zoals het HORECA-experiment enkele jaren geleden aantoonde.

62

Meningen verschillen over de vraag of de Private Militaire Industrie de kern van het probleem vormt, maar dat goed bestuur de excessen en ongebreidelde groei van de voorbije jaren kan ombuigen lijkt algemeen aanvaard. Dit kan van belang zijn wanneer duidelijk wordt dat het wellicht onmogelijk – en zelfs onwenselijk – zou zijn om publiek-private samenwerking terug te schroeven in de defensie- en veiligheidssector. Dit besef lijkt in de Europese opinievorming nog niet doorgedrongen en geeft het belang aan van een bewustwording terzake.

Gezaghebbende academische opinies<sup>5</sup>, die ertoe strekken dat 'outsourcing in operaties' slecht aangestuurd werd en zodoende ongewild het Amerikaanse buitenlandbeleid zou hebben gemilitariseerd, kunnen maar beter terdege in acht worden genomen door Europese denkers en autoriteiten, die – bij gebrek aan openbare capaciteiten – een beroep zullen moeten doen op gehuurde dienstverleners en ze bovendien met publieke (defensie-) budgetten zullen moeten betalen. Zelfs met een optimale bestuurlijke aanpak moeten bepaalde militaire taken ten andere uitgesloten worden van privatisering, met name functies die verband houden met het geweldmonopolie van de staat en kritische kerntaken van een (openbare) krijgsmacht.

De essentie van de noodzakelijke bewustwording terzake ligt in de onlosmakelijke band tussen het nemen van politieke beslissingen omtrent de deelname aan gevechtsoverdrachten en de financiële implicaties ervan, met name voor het geval de deelnemende lidstaten de capaciteiten niet kunnen of niet willen ter beschikking stellen en deze laatste uitbesteed moeten worden aan PMO's. Een proactief beleid erkent bovendien de noodzaak om privébedrijven streng te controleren door de toepassing van een bestuurlijk model, wanneer ze in een operatietoneel worden ingezet. Enkel zo kunnen de activiteiten van PMO's terdege georganiseerd, begeleid en omkaderd worden, teneinde de aangerekende kosten te valideren en te vrijwaren voor de aansprakelijkheid van de 'contracting state'.

Defensie- en veiligheidsinvesteringen verdienen voorwaar een betere finaliteit dan de balans van gespecialiseerde privébedrijven in evenwicht te houden, zeker in de wetenschap dat de industrie al lang heeft ingezien dat het businessmodellen, die gebaseerd zijn op de verwerving van militaire uitrusting, beter inruilt voor het aanbieden van militaire dienstcontracten: een onafhankelijk en

kritisch toezicht op het reilen en zeilen van Private Militaire Ondernemingen kan ervoor zorgen dat onze karige defensiebudgetten dienen voor proactieve investeringen in het verschaffen van openbare veiligheid en niet in het in evenwicht houden van de balansen van privé-milities.



Trefwoorden: *Corporate Warriors, Private Military Companies, military outsourcing*

- 
- <sup>1</sup>. L. Friedman in een artikel in *'the International Herald Tribune'* van 5 Nov 2009.
  - <sup>2</sup>. Peter Singer introduceerde dit begrip in *'Corporate Warriors: the Rise of the Privatized Military Industry'*. Ithaca: Cornell University Press.
  - <sup>3</sup>. Verkorte titel, zie <http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/topics/intla/humlaw/pse/psechi.html>
  - <sup>4</sup>. Hoewel de notie werd ontwikkeld door Paul Kennedy in 1988 is ze door Irak en Afghanistan volgens hem nu ook toepasselijk geworden op de VS. Ze houdt in dat de globale som van alle Amerikaanse belangen en verplichtingen groter geworden is dan de macht van het land om deze tegelijkertijd te behartigen; Kennedy, P. (1988). *The Rise and Fall of the Great Powers*. London: Fontana Press.
  - <sup>5</sup>. Stanger, A. (2009). *One Nation Under Contract: The Outsourcing of American Power and the Future of Foreign Policy*. Yale University Press.