

SEGURIDAD A LA VENTA

Desafíos y Buenas Prácticas en la Regulación de Empresas Militares y de Seguridad Privadas en América Latina

Sarah Kinoshian y James Bosworth

Justo antes de la medianoche del 2 de marzo de 2016, sicarios irrumpieron en la casa de Berta Cáceres y la asesinaron en su habitación. Cáceres era una dirigente indígena que lideraba una campaña pacífica contra la represa de Agua Zarca, a construirse en un río considerado sagrado por la comunidad indígena Lenca de Honduras.

En los meses previos a su muerte, Cáceres, junto con el movimiento de resistencia que encabezaba, soportó amenazas, campañas de desprestigio, ataques físicos y sexuales, y un desalojo forzoso. El recientemente arrestado

presidente ejecutivo de la empresa constructora de la represa, Desarrollos Energéticos SA (DESA), es un ex oficial de inteligencia militar. Entre los miembros del directorio de DESA se encuentran un ex ministro de justicia y varios miembros de las familias más ricas y poderosas de Honduras¹.

Un grupo internacional de abogados que estudia el caso encontró que “accionistas, ejecutivos, gerentes y empleados de Desarrollos Energéticos Sociedad Anónima (DESA), compañías de seguridad privada contratadas por DESA, funcionarios públicos y agencias de seguridad del Estado implementaron estrategias diversas para violar el derecho del pueblo indígena Lenca a una consulta previa, libre e informada. La estrategia era controlar, neutralizar y eliminar cualquier oposición”². Hasta el momento han sido arrestadas nueve personas, cuatro de las cuales tienen vínculos con las fuerzas armadas hondureñas.

Además de ilustrar muchos otros temas, como la corrupción de alto nivel, el asesinato de Cáceres es emblemático de los muchos problemas asociados con el sector de seguridad privada en América Latina.

Estaba desdibujada la distinción entre miembros activos y retirados del personal militar y la empresa. Hubo una red entrelazada de militares en activo, militares retirados, seguridad privada, elites empresariales y funcionarios

El rápido crecimiento de la industria de seguridad privada es una consecuencia inevitable de los altos niveles de crimen y violencia en la región, pero la proliferación de EMSP conlleva nuevos desafíos para la seguridad ciudadana en América Latina.

Prólogo

Nos complace presentar “Seguridad a la Venta: Desafíos y Buenas Prácticas en la Regulación de Empresas Militares y de Seguridad Privadas en América Latina”, un nuevo informe del Programa Peter D. Bell de Estado de Derecho del Diálogo Interamericano.

Este informe, elaborado por Sarah Kinosian y James Bosworth, explora los desafíos asociados con la proliferación de empresas militares y de seguridad privadas en América Latina. Bosworth ha escrito sobre política y riesgos de seguridad en América Latina por más de 17 años, para clientes del sector público y privado. Actualmente dirige Hxagon, LLC, escribe en Bloggings by Boz, y es asociado senior no residente en el Center for Strategic and International Studies (CSIS). Kinosian es periodista, basada en México, y fue experta regional en seguridad pública de la Washington Office on Latin America (WOLA). Ha reportado desde Colombia, Brasil, Honduras, Ecuador, Perú, Filipinas y Cuba, y ha realizado trabajo de investigación en Argentina, El Salvador, Guatemala, y México.

El informe continúa el trabajo sostenido del Diálogo en analizar la seguridad ciudadana como componente clave de la gobernanza democrática. A pesar de la ausencia de conflictos armados entre países, América Latina continúa siendo la región más violenta del mundo, con 17 de las 20 ciudades y 4 de los 5 países más violentos del planeta. La encuesta Latinobarómetro 2017 reveló que el 43 por ciento de los latinoamericanos vive con temor casi constante al crimen, y que la seguridad ciudadana suele estar al tope de las preocupaciones de los ciudadanos.

En consecuencia, se suele prestar mucha atención a las respuestas de política pública ante la violencia en la región, desde estrategias de prevención del delito a medidas de cumplimiento de la ley, instituciones judiciales, y cárceles. Comparativamente, se presta menos atención al rol de las empresas militares y de seguridad privadas y sus empleados, cuyo número supera considerablemente al de oficiales de policía en América Latina.

Puede ser poco sorprendente que haya emergido un mercado de la seguridad privada como respuesta al crimen y la violencia de América Latina. Pero la privatización de la seguridad tiene costos. Para el Banco Interamericano de Desarrollo, según las estimaciones más conservadoras el crimen cuesta el 3 por ciento del PBI a los países de América Latina y el Caribe —el doble del costo promedio en los países desarrollados— de los cuales 37 por ciento es gasto privado. Este informe resalta otros desafíos, incluyendo el uso excesivo de la fuerza y el tráfico de armas por parte de empresas militares y de seguridad privadas, además de la más amplia “inequidad de seguridad” que se produce cuando la seguridad ciudadana se convierte en un bien de mercado en vez de un bien público.

Este trabajo analiza en profundidad el panorama regulatorio y de aplicación de la ley para las compañías militares y de seguridad privadas en América Latina, haciendo referencia particular al Documento de Montreux, una compilación de obligaciones legales y buenas prácticas relevantes para promover el respeto al derecho internacional humanitario y los derechos humanos a través de la regulación estatal. Aunque el Documento de Montreux aplica más directamente a situaciones de conflicto armado, sus obligaciones y buenas prácticas también pueden resultar relevantes para situaciones de posconflicto y otras situaciones similares incluyendo, de acuerdo a los autores, los desafíos de regular la industria de seguridad privada en América Latina. Los autores concluyen con una serie de recomendaciones para los gobiernos latinoamericanos y organizaciones multilaterales, basada en su análisis de las lagunas en la regulación existente y en los mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento por parte de las empresas militares y de seguridad privadas.

Agradecemos a los autores por su investigación exhaustiva y por su esfuerzo en la elaboración de este informe. También reconocemos el trabajo de Michael Camilleri y Ben Raderstorf que supervisaron el proyecto y prepararon el informe final para su publicación, además de Bruno Binetti por su traducción al español y a Juliana Urrego por su trabajo de edición. Nuestro agradecimiento también a la Fundación Ford por su apoyo continuo al Programa Peter D. Bell de Estado de Derecho. Muchas gracias al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) por su asesoramiento y apoyo durante el desarrollo de este proyecto.

Este proyecto fue posible gracias a la colaboración y al apoyo financiero del Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza. El informe se basa en el trabajo realizado por el Gobierno suizo y del CICR para lanzar el Documento de Montreux y promover la adhesión a las normas internacionales por parte de las compañías militares y de seguridad privadas. El informe también se benefició del trabajo previo del Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF), que analizó la aplicabilidad del Documento de Montreux en América Latina, así como el análisis publicado por DCAF, el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme, y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UNRILEC) en el marco de su proyecto conjunto para fortalecer la supervisión y promover el control sobre las armas pequeñas en el sector de seguridad privada en América Latina y el Caribe. Confiamos en que este informe será una contribución adicional a esta discusión, y esperamos promover un debate riguroso e informado sobre este importante tema de política pública.

MICHAEL SHIFTER
Presidente
Diálogo Interamericano

del gobierno. La disputa tenía que ver con un proyecto energético rechazado por la comunidad local, un contexto en que ocurren los peores abusos de las Empresas Militares y de Seguridad Privadas (EMSP), en toda la región. El uso sostenido de vigilancia, amenazas y fuerza contra la comunidad lenca fue excesivo y estuvo politizado, violando claramente las reglas de intervención para fuerzas de seguridad públicas y privadas. Algunos de los responsables del homicidio fueron arrestados tras protestas internacionales, pero muchos de quienes planearon el asesinato siguen en libertad.

El caso Cáceres resalta los desafíos del emergente sector EMSP en América Latina. Aún donde existen leyes adecuadas, la falta de implementación y aplicación de las regulaciones es una falencia fundamental en la supervisión de las EMSP en América Latina. El rápido crecimiento de la industria es una consecuencia inevitable de los altos niveles de inseguridad en la región, pero la proliferación de EMSP conlleva nuevos desafíos para la seguridad ciudadana en América Latina.

La prevalencia de la seguridad privada en América Latina

América Latina es la región más violenta del mundo. Tiene 17 de las 20 ciudades y cuatro de los cinco países más violentos del mundo, de acuerdo a estadísticas recientes³. El problema es tan agudo que muchos países han decidido responder a la violencia criminal desplegando a las fuerzas armadas. A pesar de ello, ni siquiera los países

más violentos de la región se encuentran en un estado de conflicto armado.

Esta violencia e inseguridad; generadas por la corrupción gubernamental, el crimen organizado, traficantes ilegales, bandas callejeras y en ocasiones grupos paramilitares vinculados a fuerzas gubernamentales; ha generado un aumento exponencial de la industria de la seguridad privada en la región. En América Latina y el Caribe existen más de 16.000 Empresas Militares y de Seguridad Privadas (EMSP), que emplean a 2,4 millones de personas aproximadamente⁴. Si bien los guardias de seguridad privada superan en número a los miembros de la policía en todo el mundo, en América Latina la brecha es todavía mayor. En Brasil la proporción es de cuatro a uno, en Guatemala de cinco a uno, y en Honduras hay casi siete guardias privados por cada oficial de seguridad pública⁵.

Algunas de esas EMSP son contratadas por los gobiernos para proveer entrenamiento, equipo y servicios a las fuerzas de seguridad pública. Muchos gobiernos extranjeros, en especial los Estados Unidos, usan EMSP para asistir a las fuerzas de seguridad públicas y combatir a criminales y terroristas en muchos países latinoamericanos^{6 7 8}.

Sin embargo, la gran mayoría del trabajo de las EMSP se hace para el sector privado, no para gobiernos locales o extranjeros. Los guardias de seguridad en casi todos los centros comerciales, bancos y edificios de oficinas son la cara más visible de este negocio multimillonario. Contratistas privados protegen a los líderes empresariales locales y altos ejecutivos extranjeros que viajan por la región. De manera menos visible, estas empresas también se encargan de la seguridad en propiedades rurales, transporte de carga y yacimientos petroleros, oleoductos y otros proyectos de la industria extractiva y agrícola.

“Las “EMSP”, como quiera que se describan a sí mismas, son entidades comerciales privadas que prestan servicios militares y/o de seguridad. Los servicios militares y/o de seguridad incluyen, en particular, los servicios de guardia armada y de protección de personas y objetos, como convoyes, edificios y otros lugares; el mantenimiento y la explotación de sistemas armamentísticos; la custodia de prisioneros; y el asesoramiento o la capacitación de las fuerzas y el personal de seguridad locales”

- Documento de Montreux

El Documento de Montreux: ¿Qué es y por qué es importante para América Latina?

Cada país latinoamericano tiene algún tipo de regulación sobre a las EMSP. En todos existen grandes desafíos para aplicar y ejecutar las leyes más allá del papel. Muchos gobiernos de la región tienen capacidades limitadas para enfrentar los desafíos recurrentes en materia de crimen y violencia, y por esto regular la industria de la seguridad privada ha sido una baja prioridad, permitiendo que estas empresas eviten cumplir con las leyes nacionales con relativa facilidad y poco riesgo. Esta falta de supervisión y aplicación de las reglas ha llevado a instancias donde la corrupción, los abusos a los derechos humanos y el uso excesivo de la fuerza han ocurrido sin control.

El rápido crecimiento de la industria de EMSP y los problemas asociados con ella no se limitan a América Latina. Alrededor del mundo la expansión del sector, especialmente en zonas en conflicto en Medio Oriente, el Sur de Asia y África, ha generado esfuerzos por proveer más lineamientos y regulaciones a las empresas y a los gobiernos que las contratan e interactúan con ellas, así como a los estados territoriales donde las empresas operan y los estados de nacionalidad de su personal.

El Documento de Montreux es una compilación intergubernamental realizada en 2008 que reúne

obligaciones legales internacionales y buenas prácticas destinadas a ayudar a los estados a tomar medidas nacionales para cumplir sus obligaciones en relación a las empresas militares y de seguridad privadas. Es el resultado de un proceso internacional lanzado por el Gobierno de Suiza y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), con el objetivo de promover el respeto al derecho internacional humanitario y a los derechos humanos. La primera sección del Documento recuerda las obligaciones legales de los estados, las EMSP, y su personal, especialmente en contextos de conflicto armado. La segunda sección del Documento contiene buenas prácticas para la regulación de las EMSP que operan tanto en zonas de conflicto armado como fuera de dichas zonas, incluyendo esfuerzos de seguridad sin presencia de conflicto armado y uso de estas empresas para seguridad privada, la situación más común en América Latina.

El Documento de Montreux centra sus recomendaciones en las obligaciones de los Estados Contratantes, Estados Territoriales y Estados de Origen. Los Estados Contratantes son quienes adquieren los servicios. Los Estados Territoriales son donde operan los contratistas privados. Los Estados de Origen albergan la oficina central de las empresas, pero no son necesariamente los países de nacionalidad del personal.

Por ejemplo, si el gobierno de EEUU contrata una empresa francesa para ayudar con la seguridad en Irak, entonces EEUU es el Estado Contratante, Irak el Estado Territorial y Francia el Estado de Origen. El ambiente de EMSP en América Latina suele operar de otra manera. Cuando un

ROLES Y RESPONSABILIDADES	PROCESOS, SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS	MONITOREO Y RENDICIÓN DE CUENTAS
<ol style="list-style-type: none"> 1. Legislación específica sobre EMSP (disposiciones, licencias y registro) 2. Determinación de los servicios: distinción entre provisión de servicios de seguridad pública y privada 3. Jurisdicción legal extraterritorial 	<ol style="list-style-type: none"> 4. Requerimiento de identificación al personal y sus medios de transporte. Prohibición de trabajar en EMSP para los miembros de las fuerzas de seguridad en servicio activo 5. Licencia y registro de las armas en manos de EMSP 6. Política específica para el uso de la fuerza y de armas de fuego por parte del personal de las EMSP 	<ol style="list-style-type: none"> 7. Monitoreo de las EMSP 8. Suspensión y/o revocación de la licencia, registro o contrato en caso de faltas graves

Fuente: DCAF

gobierno latinoamericano contrata a una empresa de seguridad local para operar en su país, concentra los tres roles (contratante, territorial, y de origen). Los Estados Contratantes extranjeros suelen ser la excepción en la región, no la regla.

Aunque solo cuatro países de América Latina han ratificado oficialmente su apoyo al Documento de Montreux – Uruguay, Ecuador, Chile y Costa Rica—el Documento provee un marco importante mediante el cual las regulaciones de las EMSP y su aplicación pueden ser consideradas y evaluadas. En especial, la sección de buenas prácticas del Documento contiene directrices en temas tales como criterios y procedimientos para la autorización de EMSP, regulación de su posesión de armas, monitoreo de su cumplimiento con las regulaciones existentes, entrenamiento del personal de las EMSP, y responsabilidad por faltas graves. Dada la realidad de las EMSP en América Latina, este análisis se concentrará en la aplicabilidad de estas buenas prácticas para las empresas que operan en sus Estados de Origen⁹.

Un estudio de investigación¹⁰ realizado en 2017 por DCAF presentó ocho indicadores no oficiales y no exhaustivos para evaluar si el Documento de Montreux está siendo aplicado.

Sobre el papel, los países latinoamericanos suelen cumplir cinco o seis de estos requisitos. La legislación en casi toda la región incluye procesos, sistemas y procedimientos. Las empresas privadas de seguridad necesitan una licencia, y hay lineamientos que regulan el personal que pueden contratar, las armas que pueden usar, las operaciones que pueden llevar a cabo y las consecuencias que enfrentan si violan la ley. Este marco legal es una señal del progreso realizado en los últimos 15 a 20 años.

Las empresas privadas que contratan EMSP para proveer seguridad, aún cuando no enfrentan las mismas obligaciones que los estados bajo el derecho internacional, deberían seguir las guías de buenas prácticas del Documento de Montreux vinculadas al uso de proveedores de seguridad autorizados y con licencia, y evitar aquellos que han cometido abusos. Además, los Estados Territoriales deberían regular a las EMSP que trabajan para el sector privado del mismo modo que lo harían con EMSP trabajando para un Estado Contratista en el marco del Documento de Montreux.

Seguridad Privada en América Latina: Principales Temas y Desafíos

En términos de seguridad privada, la mayor parte de los países de la región, incluyendo a algunos de los más grandes, presenta falencias en la implementación de sus leyes. En países donde prevalece la impunidad, más allá del modelo de regulación de la seguridad privada, las empresas no están adecuadamente supervisadas ni rinden cuentas adecuadamente por casos de irregularidades, crímenes y corrupción. Mientras que algunos países tienen guías de acción más estrictas, específicas y comprensivas que otros, los problemas de aplicación de las reglas son comunes en la mayor parte del hemisferio y presentan otra serie de desafíos al panorama de la seguridad en América Latina.

Regulando el rápido crecimiento de la industria

A medida que aumentó el crimen violento en América Latina, también se incrementó la demanda de empresas que puedan proveer seguridad para compañías privadas y servicios para las fuerzas de seguridad públicas. Al igual que con el crimen, el auge repentino de las EMSP sorprendió a muchos en la región: muchos países tenían regulaciones escasas o anticuadas para manejar el crecimiento de la industria, y mecanismos regulatorios débiles para aplicarlas.

En México, por ejemplo, para 2017 se habían registrado 3.977 empresas de seguridad privadas. Una estimación de 2016 del Consejo Nacional de Seguridad Privada (CNSP) consideró que la industria formal de EMSP en México representaba casi 1.500 millones de dólares. Esta cifra es 180 por ciento más alta que la de 2012 y crece cada año, aún dejando fuera a las empresas de seguridad privada que operan en el sector informal¹¹. Además, muchas compañías grandes mexicanas y extranjeras tienen divisiones internas que realizan muchas tareas de seguridad, incluyendo la custodia de edificios y la protección de altos ejecutivos. Estas subdivisiones de las empresas no suelen calificar como EMSP bajo el derecho nacional porque su rol es secundario a la función primaria de la empresa, y porque no son contratadas por otras empresas o gobiernos. A pesar de ello, muchas de estas unidades sí entran dentro de las regulaciones para EMSP que tratan sobre entrenamiento, averiguación de antecedentes, y portación y uso de armas.

Las empresas de seguridad privadas en México deben registrarse ante el gobierno federal a través de la Dirección General de Seguridad Privada, que depende de la Secretaría de Gobernación¹². Esa unidad elabora un listado de los proveedores de seguridad autorizados. Cada estado tiene su propia regulación y requerimientos de registro, y muchos municipios también regulan los servicios de seguridad privada, creando un sistema complejo y en ocasiones difícil de navegar para las empresas.

Brasil tiene aproximadamente 650.000 trabajadores privados de seguridad. De acuerdo a un estudio elaborado por Fenavist en 2015, la industria representa más de 45 mil millones de reales por año (casi 14 mil millones de dólares)¹³. Como ocurre en otros países del hemisferio, la seguridad privada creció sustancialmente a medida que crecía la violencia en las principales ciudades de Brasil. La industria también se expandió por la demanda generada por la Copa Mundial de 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016, que se realizaron en el país.

Las regulaciones de la seguridad privada en Brasil están descentralizadas. Mientras que el Ministerio de Justicia regula la industria a nivel nacional, muchas de las reglas se aprueban al nivel de los estados, y la ejecución de las mismas corresponde a oficiales estatales y locales.

Décadas de violencia han alimentado la industria de seguridad privada en Colombia. Como respuesta, el gobierno ha aprobado regulaciones específicas que se concentran en la seguridad privada, pero también separan las acciones de guardaespaldas y guardias de seguridad de aquellos actores que participan del conflicto. Muchas de las regulaciones actuales datan de una ley de 1994 que se modificó muchas veces, más recientemente en 2012.

En Colombia, las autorizaciones a la seguridad privada son manejadas por una oficina del Ministerio de Defensa, la Superintendencia de Vigilancia y de Seguridad Privada (SVSP¹⁴). Poner a los guardias de seguridad privados bajo la órbita regulatoria del Ministerio de Defensa podría ser extraño y excesivamente militarista en muchos países, pero la policía colombiana también es una rama de ese ministerio. Luego de una serie de reformas durante los 2000s, Colombia exige como parte del entrenamiento, una énfasis fuerte de los derechos humanos en comparación con otros países, como respuesta a las preocupaciones legítimas sobre los abusos de los paramilitares. Todos los operadores y dueños de empresas de seguridad privada deben ser ciudadanos colombianos. Las empresas, y no los guardias individuales, deben ser las propietarias de las armas que usan sus empleados.

En Guatemala, se estima que el personal de seguridad privada abarca entre 80.000 y 200.000 personas¹⁵. Hay 184 empresas registradas, de acuerdo a la agencia regulatoria del sector¹⁶, y un número desconocido pero importante de empresas no registradas. Tras el fin de la guerra civil en 1996, la industria experimentó un auge ante la desmovilización de casi dos tercios del ejército, y continuó creciendo durante las siguientes dos décadas en respuesta a la creciente fuerza de grupos criminales en áreas rurales y bandas en centros urbanos.

En 2010 el gobierno aprobó nuevas regulaciones específicas a la seguridad privada, transfiriendo la supervisión desde la policía a la nueva Dirección General de Servicios de Seguridad Privada (DIGESSP)¹⁷. La ley exige a las empresas que se registren ante la DIGESSP, consigan licencias para diversos servicios como la provisión de guardaespaldas o tareas de inteligencia, y aseguren que todas sus armas estén identificadas y registradas. Todo el personal debe además cumplir con ciertos requisitos educativos y recibir un entrenamiento aprobado por la DIGESSP, que incluye instrucción en el uso de armas y se concentra en el uso de la fuerza y los derechos humanos. Los operadores de seguridad privada están obligados a cooperar con la policía y otros miembros del sector de seguridad cuando sea requerido.

La industria de seguridad privada de Honduras aumentó drásticamente en la última década, pasando de 116 empresas registradas en 2007 a más de 700 en 2013¹⁸ y 1038 en 2017¹⁹. También existen cientos de empresas de seguridad no registradas. A diferencia de los países vecinos, el aumento no fue la consecuencia de la reducción del ejército tras una guerra civil, sino que fue producto del incremento en los niveles de violencia, sobre todo tras el golpe militar de 2009.

Las leyes existentes en Honduras no son tan fuertes o específicas como las de otros países de la región, incluyendo Guatemala. Como parte de una nueva ley de reforma policial que está siendo discutida por el Congreso, Honduras está rescribiendo su legislación referida a la seguridad privada. Las nuevas directrices crean un organismo independiente de supervisión para monitorear y regular el otorgamiento de licencias. También establece requerimientos para las empresas de seguridad privada tales como niveles básicos de educación; tests psicológicos, poligráficos y de otro tipo; y un curso de entrenamiento con un fuerte componente de derechos humanos. Aunque esta nueva legislación representa un progreso importante, su eficacia dependerá de los recursos, voluntad política e infraestructura que exista para

implementarla en todo el sector, y no solo para los actores que seleccione el gobierno.

La industria de la seguridad privada es extremadamente opaca. Para controlar a las EMSP, los países deberán asegurar que el costo de no cumplir con las reglas sea mayor que el de cumplir. Eso comienza con la tarea más básica: el registro.

Empresas no registradas y cumplimiento con las regulaciones

Aunque en casi toda América Latina existen reglas para el otorgamiento de licencias y el registro de empresas de seguridad privada, la existencia y la expansión del número de empleados y empresas sin licencia constituyen un desafío clave en muchos países. Al haber pocas consecuencias para quienes no se registran, y dado el alto costo de hacerlo, faltan incentivos para que las empresas se registren ante los estados, lo cual vuelve casi imposible estimar el tamaño del sector de seguridad privada y monitorear sus acciones.

En México, se estima que casi 8 mil empresas proveen servicios de seguridad privada sin estar registradas ante el estado. Ese número es casi el doble que el de empresas registradas legalmente. Cientos de miles de personas proveen servicios de protección o seguridad sin registro. De acuerdo a un estudio del Consejo Nacional de Seguridad Privada de México, más del 80 por ciento de las empresas privadas de seguridad operan fuera del marco regulatorio²⁰. Conocidos como “patitos”, esos servicios no registrados son oficialmente ilegales, y operan en el mercado gris y negro.

En la Ciudad de Guatemala, se estima que 30 por ciento de las empresas de seguridad privadas son ilegales²¹. Toda empresa, sin importar su tamaño, debe pagar por cada tipo específico de licencia, incluyendo una por cada guardia y cada arma. Existen muchas razones por las cuales una empresa no registraría a un guardia, por ejemplo, porque gran parte del personal de seguridad solo trabaja parte del año, por lo que sus empleadores no quieren adquirir una licencia separada solo para ese trabajador.

Existen centenares de empresas de seguridad no registradas en Honduras, que se suman a las 700 registradas. De acuerdo a la policía, uno de los principales problemas es que las empresas no registran al personal nuevo, lo que les permite ocultar los antecedentes

criminales de sus empleados, evadir impuestos, y evitar el pago de licencias²².

En Colombia, errores iniciales en las reformas a la seguridad privada aprobadas en 1994 llevaron al auge

De las Buenas Prácticas para Estados Territoriales del Documento de Montreux:

II. Autorización de prestar servicios militares de seguridad

25. Exigir que las EMSP obtengan la autorización de prestar servicios militares y de seguridad en su territorio (en adelante “autorización”), y, en particular, exigir que:
- a) Las EMSP obtengan una licencia de funcionamiento válida para un periodo determinado y renovable (“licencia de funcionamiento de la empresa”), o para servicios específicos, teniendo en cuenta el respeto de los criterios de calidad expuestos en las buenas prácticas 31 a 38; y/o que;
 - b) Para poder prestar servicios militares o de seguridad por cuenta de una EMSP, las personas estén inscritas en un registro u obtengan una licencia.

VII. Supervisión del respeto de las disposiciones y rendición de cuentas

46. Supervisar el respeto de las condiciones de la autorización y, en particular:
- a) Establecer o designar una autoridad de vigilancia que disponga de recursos adecuados;
 - b) Velar por que la población civil esté informada de las normas de conducta a las que están sujetas las EMSP, así como de los mecanismos de denuncia a su disposición;
 - c) Pedir a las autoridades locales que denuncien los casos de conducta indebida de las EMSP y de su personal;
 - d) Investigar los informes en los que se denuncien irregularidades.

inesperado de los grupos ilegales. Por ejemplo, las reformas legalizaron los Grupos Convivir, milicias ciudadanas destinadas a proveer seguridad. Cientos de estos grupos, sin embargo, terminaron involucrados en esquemas de extorsión aprovechando su rol en la seguridad formal²³. Algunos se sumaron a organizaciones paramilitares, autodenominadas “fuerzas de autodefensa”. Otra serie de reformas a fines de los 90 debían prohibir los Convivir, pero aún hoy la extorsión por parte de empresas ilícitas de “seguridad privada” sigue siendo frecuente en áreas urbanas y rurales del país.

La presencia de grupos de seguridad ilegales creció y se volvió más compleja tras la desmovilización del grupo matriz paramilitar AUC (Autodefensas Unidas de Colombia) a mediados de los 2000. Muchos ex combatientes tenían pocas habilidades para reintegrarse en la sociedad, pero sí la experiencia y el entrenamiento básico para convertirse en personal de seguridad no registrado. Además de volverse personal de seguridad privada “legítimo” aunque no registrado, algunos ex combatientes aprovecharon sus contactos criminales para ejercer la extorsión y el chantaje por protección disfrazados como empresas de seguridad privadas, una fuente importante de ingresos. Es probable que muchos guerrilleros de las FARC desmovilizados durante el proceso de paz también busquen trabajo en las EMSP no registradas o ilegales si no se les proveen otras oportunidades de reinserción.

Pero no solo en Colombia las personas con vínculos con la seguridad entran al sector privado, usualmente informal. En toda la región, militares y policías en activo o retirados cumplen roles en la seguridad privada, a pesar estar prohibido por ley en muchos países.

Pluriempleo, superposición público-privada y lazos con la delincuencia

El Documento de Montreux insta a los estados a exigir que las EMSP, como requisito para su autorización, realicen averiguaciones de antecedentes exhaustivas a su personal, especialmente en relación a condenas penales pasadas o baja deshonrosa de las fuerzas armadas o de seguridad²⁴. El Documento de Montreux también pide que los roles de las fuerzas de seguridad públicas y privadas estén claramente diferenciados. Especialmente, el documento pide que el personal de las EMSP lleve identificaciones que “permitan una distinción clara entre el personal de EMSP y las autoridades públicas del estado donde opera la EMSP”²⁵. Esto es más difícil cuando existe superposición

entre el personal de EMSP y de las fuerzas de seguridad públicas.

En Brasil, policías y militares fuera de servicio en ocasiones trabajan para EMSP con o sin registro adecuado, en violación a las regulaciones existentes. Las acciones de agentes en sus roles privados o semiprivados sugieren que la policía brasileña en ocasiones los utiliza para eliminar criminales en vez de arrestarlos. El número de asesinatos cometidos por policías fuera de sus horas de servicio, algunos mientras trabajan en la seguridad privada, ha aumentado sostenidamente en los últimos años. La mayoría de estos casos no son investigados ni juzgados seriamente. Al mismo tiempo, un número creciente de oficiales de policía fuera de servicio es asesinado por grupos criminales como venganza.

La superposición entre seguridad privada y pública no es exclusiva de Brasil. Tampoco lo es que miembros de la seguridad privada actúen como paramilitares o asesinos a sueldo. Existen ejemplos en casi todos los países que sufren altas tasas de homicidios causadas por las bandas, la corrupción y los traficantes. Por ejemplo, en El Salvador, miembros activos del ejército tienen permitido trabajar en o ser dueños de empresas de seguridad privadas²⁶, y el fiscal general ha solicitado ampliar el rol de estas empresas en la provisión de seguridad doméstica²⁷. En Guatemala, las empresas privadas de seguridad han sido vinculadas a ejecuciones extrajudiciales y a Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CIACS)²⁸. En Honduras, muchas empresas privadas de seguridad son “sospechadas de ser fachadas para grupos del crimen organizado”²⁹. De acuerdo al fiscal general hondureño, el grupo Valle Valle, un reconocido cártel de droga, utiliza a su propia empresa de seguridad para adquirir armas³⁰.

Colombia, cuyo panorama de seguridad está marcado por un conflicto armado de reciente finalización, permite que militares sean contratados para proveer seguridad en importantes proyectos de infraestructura. Además, la protección de yacimientos petroleros y oleoductos es considerado un asunto de seguridad nacional, lo que lleva a esfuerzos de seguridad pública que benefician directamente a las empresas privadas de seguridad.

Estos tipos de superposición, ya sean legales o ilegales, presentan potenciales obstáculos a la rendición de cuentas en casos en los que personal del estado, o aquellos que operan en base al interés del estado, estén implicados en casos de corrupción o abusos.

Desigualdad de la seguridad, la carrera armamentística de seguridad

La industria de la seguridad privada también genera desigualdad de la seguridad. Empresas e individuos ricos gastan en su seguridad individual, pero suelen pagar pocos impuestos que permitan financiar la seguridad colectiva beneficiando a la sociedad en su conjunto. Al mismo tiempo, la industria quita personal calificado a las fuerzas de seguridad públicas, contribuyendo a los problemas de falta de personal y forzándolas a incorporar y entrenar personas con menos experiencia.

El crecimiento de la seguridad privada también ha generado una especie de carrera armamentística. Ninguna empresa quiere ser la menos protegida. Una persona rica sin guardaespaldas es un blanco fácil para el secuestro. Los criminales que buscan atacar empresas o individuos ricos deben aumentar su poder de fuego y capacidades, haciéndolos todavía más peligrosos al momento de enfrentarse a las fuerzas de seguridad, o a civiles.

A diferencia de las mejoras presupuestarias para proveer seguridad pública, la seguridad privada no aborda el problema de la impunidad, una de las causas estructurales de la epidemia de violencia en América Latina. Los responsables de la enorme mayoría de los homicidios y otros crímenes violentos no son enjuiciados, sentenciados ni encarcelados. Aún así, los sistemas carcelarios están desbordados, son incapaces de rehabilitar a los criminales y funcionan muchas veces como centros de organización y entrenamiento para los grupos más violentos de la región.

La impunidad y el fracaso de las políticas de los gobiernos han llevado a la perpetuación de los ciclos de violencia. Los contratistas de seguridad del sector privado proveen protección a aquellos que pueden pagarla, pero no ayudan a investigar delitos, arrestar criminales o rehabilitarlos, ni deberían. Pero los miles de millones de dólares gastados en seguridad privada no sirven para abordar las causas profundas del crimen y la violencia. Al permitir que las elites paguen para evitar la inseguridad —o por lo menos para tener la sensación de que la evitan—, la proliferación de EMSP altera los incentivos políticos y limita los recursos estatales necesarios para reforzar a las fuerzas de seguridad pública y las instituciones judiciales.

El tráfico de armas y el sector de seguridad privada

Aunque todos los países latinoamericanos tienen lineamientos que exigen licencias y un registro de armas como lo exige el Documento de Montreux, la realidad sobre el terreno es que en muchos países falta la voluntad política, y por extensión la infraestructura, para ejecutar las leyes.

Las regulaciones sobre el uso de armas por parte de EMSP en la región van más allá de quién puede portar un arma y las reglas de enfrentamiento. A pesar de la existencia de directrices sobre entrenamiento, licencias, uso y almacenamiento de las armas, la realidad es que la industria de seguridad privada es un proveedor importante de armas para grupos criminales, especialmente en el violento Triángulo Norte de Centroamérica, donde no existen mercados domésticos de armas de fuego.

Las EMSP importan miles de armas hacia América Latina cada año, y una gran parte de estas es robada, desviada o extraviada por contratistas individuales de seguridad privada. Estas armas ingresan al mercado negro, donde los criminales pueden seleccionar el tipo de armamento que usan contra las fuerzas de seguridad y la población. Por ejemplo, en El Salvador más del 40% de las armas ilegales están vinculadas a unas 460 empresas privadas de seguridad, a pesar de la existencia de un registro de armas para el sector³¹.

Cuando las reglas están mal diseñadas o no son aplicadas, las EMSP proveen oportunidades para que organizaciones criminales “laven” sus armas del mercado legal al gris, y luego al negro. En 2015, 90 personas, incluyendo dos vinculadas a una empresa de seguridad en San Francisco, fueron arrestadas como parte de una red de tráfico de armas vinculada al MS-13³². También ha habido casos donde EMSP venden o alquilan armas de fuego a usuarios no autorizados, como EMSP no registradas o criminales. Cuando cierra una EMSP, muchas venden sus armas sin la documentación adecuada. En muchos países, las armas ligeras en posesión de EMSP tienen números de serie alterados o borrados, lo que las hace imposible de rastrear³³. En México, existen reportes de organizaciones criminales que crean empresas de seguridad privada para obtener armas prohibidas³⁴.

De las Buenas Prácticas para los Estados Territoriales del Documento de Montreux:

VI. Normas relativas a la prestación de servicios por las EMSP y por su personal

44. Establecer normas pertinentes sobre la tenencia de armas por las EMSP y los miembros de su personal, en particular:

- a) Limitar los tipos y la cantidad de armas y municiones que las EMSP pueden importar, poseer o adquirir;
- b) Exigir el registro de las armas, incluidos su número de serie y su calibre, y de las municiones ante la autoridad competente;
- c) Exigir que los miembros del personal de las EMSP obtengan un permiso para portar armas que puedan presentar cuando se les solicite;
- d) Limitar el número de empleados a los que se permite portar armas en una zona o un contexto específicos;
- e) Exigir que las armas y las municiones se almacenen en lugar seguro y vigilado cuando los miembros del personal no estén de servicio;
- f) Exigir que los miembros del personal de las EMSP sólo porten las armas autorizadas cuando estén de servicio;
- g) Controlar la tenencia y utilización de armas y municiones una vez concluida una operación, mediante su devolución a su lugar de origen o su eliminación con arreglo a las normas pertinentes.

De las Buenas Prácticas para los Estados de Origen del Documento de Montreux:

IV. Criterios para la concesión de autorizaciones

62. Tener en cuenta si la EMSP mantiene un registro exacto y actualizado de los miembros de su personal y de sus bienes, en particular por lo que respecta a las armas y municiones, que pueda ser inspeccionado por las autoridades competentes si así lo solicitan.

Su armamento también vuelve a las EMSP un blanco para el crimen organizado. Muchas veces los guardias son atacados para obtener sus armas, o miembros de bandas se infiltran en las empresas para acceder a armas y munición.

Muchos países no tienen la infraestructura de aplicación de la ley necesaria para abordar el problema del tráfico de armas dentro del sector privado. Por ejemplo, la policía de Honduras dice tener un equipo de 33 oficiales para monitorear 700 empresas de seguridad con más de 100.000 armas registradas³⁵. El país no tiene unidad de investigación de tráfico de armas, y según los fiscales solo se investiga este delito cuando está vinculado a otros³⁶.

Brasil es uno de los pocos países del hemisferio con su propia industria armamentística. Un estudio elaborado por DCAF en 2015 halló que casi 80% de las armas del mercado negro provienen de la industria legal local. En algunos casos, las empresas exportan las armas solo para reintroducirlas al país por contrabando. En otros, las empresas fabrican documentación para pretender que exportaron las armas a empresas de seguridad privadas en otros países, pero las venden en el mercado negro brasileño³⁷.

Un informe de la Policía Federal brasileña de 2016 sugiere que las empresas de seguridad privada de Río de Janeiro perdieron 17.600 armas en la década anterior, alrededor del 30% de todas las armas manejadas por estas compañías³⁸.

El problema del movimiento de armas desde la industria de seguridad privada hacia grupos criminales se debe sobre todo a la falta de aplicación de las leyes existentes, no a la necesidad de crear otras. Sin embargo, en algunos casos más leyes complementarias y una mejor infraestructura legal y de ejecución de las normas podría contener este derrame de armas.

En muchos países, como México y los del Triángulo Norte, miembros activos o retirados de las fuerzas armadas controlan las importaciones, registros y circulación de armas. Dado que militares en activo o en retiro también suelen ser los dueños y trabajadores de empresas de seguridad privada, existen vínculos entre las FFAA, la industria armamentística y el sector de seguridad privada, que desincentivan las investigaciones de tráfico de armas. Pero esta red interconectada se extiende más allá de la industria de las armas.

La influencia política de la seguridad privada y el complejo industrial de las EMSP

Gran parte de quienes trabajan en EMSP, en especial los gerentes y dueños de las empresas, son ex miembros de las fuerzas armadas y policiales³⁹. Esto significa que existen relaciones cercanas entre las empresas de seguridad privada, el gobierno, y las fuerzas de seguridad, generando varios problemas. En algunas ocasiones, empresas de seguridad privada y fuerzas estatales han colaborado en actividades delictivas. En otras, las investigaciones sobre abusos cometidos por EMSP son obstaculizadas por lazos personales y financieros, muchas veces facilitados por la corrupción. Estos vínculos también generan favoritismo en la contratación, y permiten al sector privado usar su influencia política para moldear a las agencias que deberían supervisarlos.

En Guatemala, por ejemplo, la ley de seguridad privada y su implementación han sido vulnerables a la presión política. No satisfechos con las altas tasas y requerimientos que les imponían, en 2015 la Unión de Empresas de Seguridad Privada usó su poder de lobby para intentar destrozarse las regulaciones vigentes. No lo consiguió, pero sí tuvo éxito presionando al entonces presidente Otto Pérez Molina para que despidiera a la jefa del cuerpo de supervisión, Patricia Monge, que había incrementado las acciones contra operadores ilegales de seguridad privada. Bajo su mando, en 2015 la DIGESSP ordenó el cierre de 40 empresas no registradas, que empleaban a 5000 guardias y tenían más de 8500 armas⁴⁰.

Este tipo de presiones, desde intentos de influir sobre las políticas y mecanismos de supervisión a arreglos para que las autoridades miren para otro lado ante los abusos, se dan en casi todos los países, sobre todo en aquellos con un sector de seguridad poderoso.

Uso excesivo de la fuerza, particularmente en la industria extractiva

Las industrias extractivas, los proyectos de recursos naturales y la agroindustria son los mercados principales para la seguridad privada en América Latina. Muchas veces estos proyectos tienen lugar en áreas rurales afectadas por la presencia de organizaciones criminales que buscan ingresos mediante el saqueo, la extorsión o una combinación de ambos. Desde México a Chile, corporaciones que buscan oro, agua, carbón, gas, hierro,

De las Buenas Prácticas para los Estados Territoriales del Documento de Montreux:

IV. Criterios para la concesión de autorizaciones

35. Tener en cuenta si los miembros del personal de la EMSP han recibido suficiente formación, tanto antes de los despliegues como con carácter permanente, como para que respeten el derecho nacional aplicable, el derecho internacional humanitario y las normas de derechos humanos; y establecer objetivos para facilitar la uniformidad y la normalización de los requisitos en materia de formación. Dicha formación puede incluir temas generales y temas específicos relacionados con las tareas y los contextos concretos, a fin de preparar al personal para poder actuar en el marco de un contrato determinado y en un entorno específico, como por ejemplo:

- a) Las normas relativas al uso de la fuerza y de las armas de fuego;
- b) El derecho internacional humanitario y las normas de derechos humanos;
- c) Las cuestiones relativas a la religión, el género, la cultura y el respeto debido a la población local;
- d) La gestión de las denuncias;
- e) Las medidas contra el soborno, la corrupción y otros delitos.

Los Estados territoriales estudiarán la posibilidad de evaluar permanentemente el nivel de formación, por ejemplo, exigiendo que las EMSP presenten informes periódicos.

VI. Normas relativas a la prestación de servicios por las EMSP y por su personal

43. Establecer normas pertinentes sobre el uso de la fuerza y las armas de fuego por las EMSP y los miembros de su personal, como:

- a) Hacer uso de la fuerza y las armas de fuego exclusivamente cuando ello sea necesario para la propia defensa o la defensa de terceros;
- b) En caso de uso de la fuerza y de armas de fuego, informar de inmediato a las autoridades competentes y colaborar con ellas.

madera y otras exportaciones lucrativas contratan guardias armados para proteger sus inversiones.

Frecuentemente las poblaciones locales protestan contra estas actividades, y en ocasiones la respuesta es la violencia. Ante la falta de voluntad política para exigir cuentas a las empresas y sus contratistas de seguridad, han existido choques entre personal de seguridad privada y activistas, resultando en asesinatos que permanecen impunes.

Como ya fue señalado, usualmente existe una red de relaciones estrechas entre el sector empresarial, la seguridad privada, las fuerzas armadas y el gobierno. Esta red provee protección para las elites en casos de tensión entre activistas ambientales y poblaciones locales, por un lado, y terratenientes y dueños de las empresas, por otro. Existen múltiples ejemplos en casi todos los países de la región, pero esta relación ha sido resaltada en Honduras debido a casos de violaciones a los derechos humanos, sobre todo en la industria extractiva. Como señaló Sarah Chayes en su emblemático estudio sobre las redes de corrupción en Honduras: “empresas de seguridad privada, empleadas para proteger las represas o plantaciones de palma aceitera, pueden atacar a los manifestantes junto con la policía o las fuerzas armadas, o en solitario”⁴¹.

Desde que un golpe de estado militar removió al presidente Manuel Zelaya en 2009, Honduras se ha vuelto uno de los países más peligrosos del mundo para el activismo, con al menos 123 activistas de la tierra o el medio ambiente asesinados⁴². Miembros de empresas de seguridad privada han estado implicados en varios de estos casos.

La región de Bajo Aguán, que alberga gran parte de los recursos naturales y mega proyectos en Honduras, ha sido particularmente mortal para los activistas medioambientales. Allí, fuerzas de seguridad pública y privadas suelen trabajar juntas para reprimir las protestas ambientalistas y por la tierra. En 2013 el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre el uso de mercenarios instó a Honduras a mejorar la supervisión de las empresas de seguridad privada y expresó “preocupación por la supuesta participación en violaciones a los derechos humanos de empresas de seguridad privada contratadas por terratenientes, incluyendo asesinatos, desapariciones, desalojos forzosos y violencia sexual contra representantes de las asociaciones campesinas en la región de Bajo Aguán”⁴³.

Peró el problema no se limita a Honduras. América Latina es la región más peligrosa del mundo para los defensores

del medio ambiente⁴⁴. En toda la región, en Brasil, México, Perú, Guatemala, Colombia y otros, los traficantes, bandas, fuerzas de seguridad, milicias y empresas de seguridad –suele ser difícil diferenciarlos– han asesinado, atacado y amenazado a defensores de los derechos indígenas y activistas medioambientales. Tras Brasil, Colombia es el segundo lugar más mortal para los defensores del medio ambiente, registrando 95 muertes entre 2015 y 2017⁴⁵. Además de grupos criminales, las empresas de seguridad privada y el ejército han estado involucrados en estos asesinatos.

El Documento de Montreux indica que los estados deberían requerir, como condición para su autorización, que las EMSP entrenen a su personal en derechos humanos y reglas sobre el uso de la fuerza. Estas buenas prácticas complementan otros mecanismos, como los Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos, diseñados para guiar a las compañías del sector extractivo en mantener la seguridad de sus operaciones dentro de un marco que promueva el respeto por los derechos humanos.

Regulando al personal de seguridad latinoamericano en el exterior

Aunque el Documento de Montreux es más relevante para los países latinoamericanos en materia de regulación doméstica, el documento también establece obligaciones legales y buenas prácticas claras para los países en su rol de Estados de Origen. En años recientes, gobiernos extranjeros y empresas privadas han reclutado o contratado a ciudadanos latinoamericanos para operaciones militares y de seguridad privadas en el exterior. Los latinoamericanos que trabajan en el extranjero como contratistas en situaciones de conflicto armado están contemplados en el Documento de Montreux, que recuerda las obligaciones legales de los estados en relación a las EMSP operando en esos contextos, aún cuando las empresas que los contraten no estén basadas legalmente en América Latina.

Contratistas estadounidenses que operan en Irak y Afganistán han utilizado a latinoamericanos para tareas de seguridad y de apoyo logístico. El gobierno de los Emiratos Árabes Unidos ha desarrollado estructuras militares privadas para participar en operaciones en Yemen. En muchas ocasiones son reclutados oficiales militares latinoamericanos actuales o pasados, que ven la oportunidad de recibir un buen pago por las habilidades que obtuvieron mientras servían a sus estados.

De las Obligaciones jurídicas internacionales pertinentes relativas a las empresas militares y de seguridad privadas del Documento de Montreux:

IV. Condiciones de los contratos con las EMSP

16. Los Estados de origen tienen la obligación de promulgar los instrumentos legislativos necesarios para establecer sanciones penales efectivas aplicables a las personas que hayan cometido, o dado la orden de cometer, infracciones graves de los Convenios de Ginebra y, si procede, de su Protocolo Adicional I. Los Estados tienen la obligación de buscar a las personas que presuntamente hayan cometido, u ordenado cometer, esas infracciones graves y de hacer que comparezcan ante sus propios tribunales, cualquiera que sea su nacionalidad. También podrán, si lo prefieren, y con arreglo a las condiciones previstas en su propia legislación, entregar a esas personas para que sean juzgadas en otro Estado interesado, siempre que ese Estado disponga de indicios de delito suficientes contra esas personas, o en un tribunal penal internacional.

20. Todos los demás Estados tienen la obligación de promulgar los instrumentos legislativos necesarios para establecer sanciones penales efectivas aplicables a las personas que hayan cometido, o dado la orden de cometer, infracciones graves de los Convenios de Ginebra y, si procede, de su Protocolo Adicional I. Los Estados tienen la obligación de buscar a las personas que presuntamente hayan cometido, u ordenado cometer, esas infracciones graves y de hacer que comparezcan ante sus propios tribunales, cualquiera que sea su nacionalidad. También podrán, si lo prefieren, y con arreglo a las condiciones previstas en su propia legislación, entregar a esas personas para que sean juzgadas en otro Estado interesado, siempre que ese Estado disponga de indicios de delito suficientes contra esas personas, o en un tribunal penal internacional.

21. Todos los demás Estados también tienen la obligación de investigar y, como lo exige el derecho internacional, o de otra forma, según proceda, enjuiciar, extraditar o entregar a las personas sospechosas de haber cometido otros delitos contemplados en el derecho internacional, como la tortura o la toma de rehenes, de conformidad con sus obligaciones en virtud del derecho internacional. Esos juicios deben desarrollarse de conformidad con las normas del derecho internacional relativas al derecho a un juicio imparcial, velando por que las sanciones guarden proporción con la gravedad del delito.

De las Buenas prácticas para los estados de origen del Documento de Montreux:

VI. Supervisión del respeto de las disposiciones y rendición de cuentas

71. Prever en su ordenamiento jurídico la competencia jurisdiccional en materia penal para los delitos contra el derecho internacional o el derecho nacional cometidos por las EMSP y por su personal y, además, estudiar la posibilidad de establecer:

- a) La responsabilidad penal de la empresa por los delitos cometidos por la EMSP, de conformidad con el ordenamiento jurídico del Estado de origen;
- b) Su competencia jurisdiccional en materia penal por los delitos graves cometidos en el extranjero por miembros del personal de la EMSP.

72. Prever mecanismos de rendición de cuentas de carácter no penal por casos de conducta impropia o ilícita de las EMSP y de los miembros de su personal, en particular:

- a) Establecer la responsabilidad civil;
- b) De no ser así, exigir que las EMSP concedan una reparación a las personas perjudicadas por la conducta indebida de las empresas y de su personal.

Con las mejoras en la seguridad y la atenuación de sus conflictos internos, Colombia ha sido líder en la exportación de entrenamiento de seguridad, de militares y policías instruidos por Estados Unidos, y de vehículos blindados y armas. Colombianos han entrenado a fuerzas de seguridad en el Triángulo Norte, y prestado servicios a estos países y a zonas de Medio Oriente y el Norte de África. De particular preocupación es que cientos de colombianos hayan sido desplegados a Yemen por los EAU⁴⁶. El Salvador, Honduras, Nicaragua, Chile y Perú también han exportado un número importante de personal de seguridad privada.

El Documento de Montreux delimita las obligaciones legales de los Estados de Origen—es decir, el estado dónde está legalmente basada una EMSP—así como las obligaciones de “Todos los demás Estados,” que incluiría el estado de nacionalidad del personal de una EMSP operando en el extranjero. Los estados Latinoamericanos tienen falencias en términos de los estándares del Documento de Montreux para la jurisdicción legal extraterritorial. En muchos países el panorama legal es poco claro en relación a las responsabilidades de sus ciudadanos cuando actúan en EMSP en otros estados. Como resultado, los gobiernos rara vez comparten información sobre potenciales abusos o enjuician a quienes cometen violaciones a los derechos humanos en el extranjero. Además, hay pocas iniciativas para compartir información, que podrían ayudar a evitar que aquellos que cometan violaciones en el extranjero vuelvan a trabajar en seguridad privada cuando regresen a sus países de origen.

Nuevos Desafíos

Los gobiernos latinoamericanos no han podido abordar el crecimiento vertiginoso de la industria de la seguridad privada en América Latina en términos de implementación y ejecución de las regulaciones. Incluso mientras intentan ponerse al día, deben también lidiar con desafíos emergentes en este ámbito, ya que la industria de EMSP continúa evolucionando.

Además de ofrecer servicios de seguridad tradicionales, las EMSP incluyen una amplia variedad de empresas de inteligencia y tecnología que proveen apoyo y asistencia a los gobiernos y sus fuerzas de seguridad. El ejemplo de la controversia en México sobre el uso del software

Pegasus muestra los desafíos de monitorear y regular a las EMSP y la tecnología que generan. El software, desarrollado por un proveedor israelí de tecnología de vigilancia, fue desplegado en México con el entendimiento de que solo sería utilizado para seguridad, y por las agencias gubernamentales que lo habían adquirido. El uso de Pegasus para espiar a opositores políticos, medios de comunicación y actores de la sociedad civil fue una violación de los términos del acuerdo y, por supuesto, de los derechos humanos de quienes fueron indebidamente espiados⁴⁷. Además, la empresa mexicana que facilitó el contrato ha sido acusada de corrupción.

El gran número de empresas de ciberseguridad contratadas por fuerzas militares y de seguridad incluye algunas que realizan tareas de espionaje y operaciones informáticas ofensivas. Esta es la lección obtenida por los casos de Pegasus en México y Hacking Team en Ecuador. De forma similar, es probable que en la próxima década emerjan y crezcan EMSP dedicadas a instalar y monitorear cámaras de circuito cerrado y también software de reconocimiento facial. Esta tecnología ya está siendo cuestionada por sus implicancias para los derechos humanos, pero su uso por parte de contratistas privados es todavía más preocupante⁴⁸.

Aunque ideado para las empresas de seguridad privadas físicas, el Documento de Montreux provee un marco para regular a los contratistas informáticos en el ámbito de la seguridad. Debería haber licencias y registro de las empresas involucradas. El personal debe ser entrenado y respetar las reglas de intervención y los derechos humanos de terceros. Las herramientas que puedan ser usadas como armas ofensivas deben ser monitoreadas y reguladas. Algunos países ya tienen licencias de exportación para hardware y software informático que pueda ser usado como armamento.

Muchos países de la región han adquirido drones de vigilancia y operaciones, pero las regulaciones no progresan al ritmo de los avances tecnológicos. El hecho de que estos dispositivos puedan ser manejados por contratistas en otro país presentará problemas en el futuro. Mientras que muchos países tienen regulaciones para los contratistas extranjeros que podrían transportar o usar este tipo de armamento, casi no hay precedentes de una empresa extranjera operando un arma desde un tercer país.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los elevados y, en algunos casos, endémicos niveles de violencia criminal que afectan a gran parte de América Latina han llevado al auge de la industria de la seguridad privada. Para los ciudadanos latinoamericanos que pueden costearlo, la seguridad está a la venta. Esto es tan entendible como poco sorprendente, pero presenta importantes desafíos para la política pública, especialmente cuando las propias empresas militares y de seguridad privadas son responsables de hechos de violencia al traficar armas o atacar ciudadanos que se enfrentan a los intereses de sus clientes. Mientras que los países de América Latina tienen en general marcos legales para regular las actividades de estas empresas, les suele faltar la infraestructura para aplicar las reglas y hacer rendir cuentas a las empresas militares o de seguridad privadas cuando las violan. El resultado, en los casos más problemáticos, es que estas empresas se vuelven milicias privadas, que responden a sus benefactores antes que al estado de derecho.

Las empresas militares y de seguridad privadas seguirán siendo un componente clave de la arquitectura de seguridad de América Latina en el futuro próximo. Como resultado, los gobiernos de la región deberían estar muy interesados en asegurar que estén verificadas, entrenadas, supervisadas y rindan cuentas por irregularidades, ya sea deliberadas o por negligencia crónica. El Documento de Montreux, una complicación de obligaciones legales internacionales y buenas prácticas relevantes, provee un marco apropiado para abordar muchos de los problemas que existen para regular y hacer rendir cuentas por sus acciones a las EMSP en América Latina.

Basándonos en las provisiones relevantes del Documento de Montreux y las conclusiones de este informe, ofrecemos las siguientes recomendaciones:

- Los estados latinoamericanos, así como las organizaciones regionales y subregionales, deberían expresar su apoyo al Documento de Montreux si aún no lo han hecho.
- Los gobiernos latinoamericanos deberían considerar el Documento de Montreux como un marco rector para adoptar e implementar regulaciones con relación a las empresas militares y de seguridad privadas.
- La legislación debe contemplar los recursos y la independencia regulatoria necesarios para aplicar las leyes nacionales, incluyendo la supervisión y adjudicación de responsabilidades. Cuando puedan presentarse conflictos de interés, deben crearse mecanismos de frenos y contrapesos.
- Las regulaciones referidas a EMSP deben contemplar los desafíos y costos que enfrentan las empresas para implementar estas reglas. El objetivo de las regulaciones no es crear más trámites y burocracia, que solo aumentarían los incentivos para que las empresas operen en el sector informal. Por el contrario, los países deberían incentivar el pase de empresas al sector formal y proveer la supervisión adecuada.
- La aplicación de las regulaciones debería comenzar con los peores infractores, aquellas EMSP que cometen abusos contra los derechos humanos y empeoran la seguridad pública.

- La información sobre las licencias, registros y actividades de las EMSP debería ser publicada por los gobiernos en formato abierto para que ciudadanos y la sociedad civil puedan analizarla y revisarla.
- Dado que el uso excesivo de la fuerza es más frecuente alrededor de las industrias extractivas y proyectos de recursos naturales, las instituciones internacionales de crédito deberían exigir la adhesión a las mejores prácticas del Documento de Montreux y del Código Internacional de Conducta para los Proveedores de Servicios de Seguridad (ICoC—que aplica a las empresas en vez de a los estados) como precondition para otorgar préstamos para estos proyectos.
- En Centroamérica, la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y la Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH) deberían involucrarse en la supervisión de las EMSP en casos donde las empresas puedan estar ejerciendo una influencia excesiva sobre los gobiernos para impedir una regulación adecuada. La OEA y otros organismos internacionales deberían respaldar estos esfuerzos.
- La Secretaría para la Seguridad Multidimensional de la OEA debería requerir y publicar regularmente estadísticas sobre EMSP y sus regulaciones en el hemisferio, sobre todo en relación al personal y las armas de fuego. La OEA podría también facilitar recomendaciones y asistencia técnica sobre la regulación de EMSP y de las armas que obtienen.
- Policías y militares en activo no deberían ser autorizados legalmente a conseguir un segundo trabajo en la industria de EMSP. Las acciones cometidas fuera del servicio no deberían recibir el mismo tratamiento y protección legal que aquellas realizadas en el ejercicio de sus responsabilidades. Una parte importante de implementar efectivamente esta recomendación es asegurar que los oficiales de policía reciban un salario que cubra sus necesidades básicas, para que no se vean obligados a tomar otros empleos para proveer a sus familias.
- Los contratistas de EMSP deben estar sujetos a los mismos requerimientos de transparencia que el estado en casos donde actúen como fuerzas oficiales. Las entidades estatales no pueden usar a contratistas privados para evitar los requerimientos de publicación de información.
- La compra y transporte de armas deberían estar sujetos a un mayor nivel de monitoreo. Las empresas que pierdan un número significativo de armas deberían ser penalizadas, incluyendo la pérdida potencial de su licencia y restricciones a su capacidad futura de usar armas de fuego.
- Los gobiernos latinoamericanos deberían usar el Documento de Montreux como guía para crear legislación que facilite el cumplimiento de sus obligaciones como Estados de Origen de EMSP y como lugares de origen de personal de EMSP actuando fuera de sus jurisdicciones. Aquellos individuos que hayan actuado en zonas de conflicto en el extranjero necesitan control si cometieron irregularidades y apoyo si fueron heridos o sufren de estrés postraumático. Como último recurso, podrían considerarse restricciones a dónde puede operar el personal de EMSP.

REFERENCIAS

- 1 "Berta Cáceres murder: ex-Honduran military intelligence officer arrested," Nina Lakhani, *The Guardian*. Marzo de 2018. <https://www.theguardian.com/world/2018/mar/02/berta-caceres-death-murder-ex-honduran-military-intelligence-officer-arrested>
- 2 "Dam Violence: The Plan That Killed Berta Cáceres," *Grupo Asesor Internacional de Personas Expertas*. Noviembre de 2017. https://justasociates.org/sites/justasociates.org/files/exec_summ_dam_violencia_en_final.pdf
- 3 "Las 50 Ciudades Más Violentas del Mundo 2017," *El Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal*, <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/ranking-de-ciudades-2017>
- 4 "A Mapping Study on Outreach and Implementation," DCAF, 2017. <http://www.mdforum.ch/pdf/mapping-study.pdf>
- 5 "Private companies filling security gap in Latin America," *The Associated Press*, 27 de noviembre de 2014, <https://www.denverpost.com/2014/11/27/private-companies-filling-security-gap-in-latin-america/>
- 6 "Security contractors see opportunities, and limits, in Mexico," Nick Miroff and William Booth, *The Washington Post*, 26 de enero de 2012, https://www.washingtonpost.com/world/americas/security-contractors-see-new-opportunities-in-mexico/2012/01/03/gIQUAJ3wSQ_story.html?utm_term=.24597c6db6c3
- 7 "Role of U.S. Companies in Colombia Is Questioned," Juan Forero, *The New York Times*, 18 de mayo de 2001, <http://www.nytimes.com/2001/05/18/world/role-of-us-companies-in-colombia-is-questioned.html>
- 8 "Outsourcing War," Peter Singer, The Brookings Institute, 1 de marzo de 2005, <https://www.brookings.edu/articles/outsourcing-war/>
- 9 Los co-presidentes del Foro del Documento de Montreux, Suiza y el CICR, así como su secretaria DCAF, han realizado varios eventos de promoción en América Latina desde 2011 para fomentar el apoyo al Documento de Montreux. Además, en febrero de 2018 Costa Rica convocó la primera reunión regional del Foro del Documento de Montreux, con el apoyo de los co-presidentes y la secretaria. En el 2018 habrá varias actividades de los actores mencionados para impulsar apoyos adicionales al Documento de Montreux así como la implementación a nivel nacional de las buenas prácticas contenidas en el Documento. El Foro del Documento de Montreux (www.mdforum.ch) fue lanzado en diciembre de 2014. Al servir como sitio para consultas informales entre participantes del Documento de Montreux, este foro busca apoyar la implementación nacional del Documento y atraer el apoyo de estados y organizaciones internacionales adicionales. El Foro también busca fortalecer el diálogo sobre lecciones aprendidas, buenas prácticas, y desafíos relacionados con la regulación de las EMPS.
- 10 "A Mapping Study on Outreach and Implementation," DCAF, 2017. <http://www.mdforum.ch/pdf/mapping-study.pdf>
- 11 "Inseguridad 'dispara' 180% negocio de la seguridad privada," *Informador*, 12 de octubre de 2017, <https://www.informador.mx/economia/-Inseguridad-dispara-180-negocio-de-la-seguridad-privada-20171012-0011.html>
- 12 <http://siesp.ssp.gob.mx/index.html>
- 13 "Número de vigilantes privados no Paraná é quase o dobro do efetivo da PM," 10 de febrero de 2016, <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/numero-de-vigilantes-privados-no-parana-e-quase-o-dobro-do-efetivo-da-pm-4jigt3gk5kz5ghb4w13cmfztr>
- 14 <https://www.supervigilancia.gov.co/>
- 15 "The Armed Arena: Arms Trafficking in Central America," Mark Ungar, City University of New York, Septiembre de 2017
- 16 "Empresas de seguridad privada registradas ante Digessp," *Ministerio de Gobernación, Dirección General de Servicios de Seguridad Privada*. Accessed March 11, 2018. <http://digessp.gob.gt/empresas-registradas/>
- 17 "Ley que regula los servicios de seguridad privada anotada y otros documentos," Ministerio de Gobernación, consultado 11 de marzo de 2018. http://mingob.gob.gt/wp-content/uploads/Decreto_52-2010_LEY_QUE_REGULA_LOS_SERVICIOS_DE_SEGURIDAD_PR.pdf
- 18 "The Armed Arena: Arms Trafficking in Central America," *Professor Mark Ungar*, CUNY University. Septiembre de 2017.
- 19 "En Honduras hay 31,387 guardias privados en posesión de 28,464 armas," *El Heraldo*. 23 de julio de 2017. <http://www.elheraldo.hn/pais/1092223-466/en-honduras-hay-31387-guardias-privados-en-posesi%C3%B3n-de-28464-armas>
- 20 Ibid.

- 21 Ibid.
- 22 “Firearms Trafficking in Honduras,” *InSight Crime and the Asociación para una Sociedad Más Justa*, 2017, <https://www.insightcrime.org/images/PDFs/2017/Firearms-Trafficking-Honduras.pdf>
- 23 “The Legacy of Colombia’s Vigilante Security: the Convivir,” James Bargent, *InSight Crime*, 25 de mayo de 2015, <https://www.insightcrime.org/news/analysis/the-legacy-of-colombia-vigilante-security-the-convivir/>
- 24 Montreux Document, Good Practices, #60.
- 25 Montreux Document, Good Practices, #16.
- 26 “Armed Private Security in Latin America and the Caribbean: Oversight and Accountability in an Evolving Context,” *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)*. <https://www.ppps.dcaf.ch/en/armed-private-security-latin-america-and-caribbean-oversight-and-accountability-evolving-context>
- 27 “El Salvador Struggles to Enforce Regulations on Private Security Firms,” Parker Asmann, *InSight Crime*. 31 de octubre de 2017. <https://www.insightcrime.org/news/brief/el-salvador-struggles-enforce-regulations-private-security-firms/>
- 28 “Extrajudicial Killings on the Rise in Guatemala,” James Bargent, *InSight Crime*, 4 de julio de 2013, <https://www.insightcrime.org/news/brief/extrajudicial-killings-on-the-rise-in-guatemala/>
- 29 “Firearms Trafficking in Honduras,” *InSight Crime and the Asociación para una Sociedad Más Justa*, 2017, <https://www.insightcrime.org/images/PDFs/2017/Firearms-Trafficking-Honduras.pdf>
- 30 Ibid.
- 31 “The Armed Arena: Arms Trafficking in Central America,” Mark Ungar, City University of New York, Septiembre de 2017.
- 32 “Desmantelan red de tráfico de armas en El Salvador,” *El Universal*, 18 de junio de 2015. <http://www.eluniversal.com.co/mundo/desmantelan-red-de-trafico-de-armas-en-el-salvador-197289>
- 33 “Armed Private Security in Latin America and the Caribbean: Oversight and Accountability in an Evolving Context,” Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). <https://www.ppps.dcaf.ch/en/armed-private-security-latin-america-and-caribbean-oversight-and-accountability-evolving-context>
- 34 “Mexico drug war fuels private security boom,” Al Jazeera, 7 de septiembre de 2016, <https://www.aljazeera.com/indepth/features/2016/08/mexico-drug-war-fuels-private-security-boom-160818091244131.html>
- 35 “Firearms Trafficking in Honduras,” *InSight Crime and the Asociación para una Sociedad Más Justa*, 2017, <https://www.insightcrime.org/images/PDFs/2017/Firearms-Trafficking-Honduras.pdf>
- 36 Author’s interview, Honduran prosecutor who wished to remain anonymous, Tegucigalpa, julio de 2016.
- 37 <https://issat.dcaf.ch/ser/Learn/Resource-Library/Country-Profiles/Brazil-Country-Profile>
- 38 “Security Firms are Big Source of Weapons for Rio Criminals,” David Gagne, *InSight Crime*, 23 de mayo de 2016, <https://www.insightcrime.org/news/brief/private-security-companies-supplying-weapons-for-rio-criminals/>
- “Armas roubadas de empresas de segurança somam 17,6 mil,” Antonio Werneck, *O Globo*, 22 de junio de 2016, <https://oglobo.globo.com/rio/armas-roubadas-de-empresas-de-seguranca-somam-176-mil-19353590>
- 39 Sections A2 and A3 of the Good Practices Document of Montreux outline the selection criteria for PMSCs and addresses doing checks to make sure companies and personnel have not violated human rights. However, it does not address due diligence to avoid corruption within the contracting process or the excessive influence of PMSC sector on the government.
- 40 “The Armed Arena: Arms Trafficking in Central America,” Mark Ungar, City University of New York, septiembre de 2017.
- 41 Sarah Chayes. *When Corruption is the Operating System: The Case of Honduras*, p. 83 Carnegie Endowment for International Peace, 2017.
- 42 “Honduras: The Deadliest Country in the World for Environmental Activism,” Global Witness. Enero de 2017. <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/honduras-deadliest-country-world-environmental-activism/>
- 43 “There Are No Investigations Here: Impunity for Killings and Other Abuses in Bajo Aguán, Honduras,” Human Rights Watch. 12 de febrero de 2014. <https://www.hrw.org/report/2014/02/12/there-are-no-investigations-here/impunity-killings-and-other-abuses-bajo-aguan>

44 "Environmental defenders being killed in record numbers globally, new research reveals," Jonathan Watts and John Vidal, *The Guardian*, 13 de julio de 2017. <https://www.theguardian.com/environment/2017/jul/13/environmental-defenders-being-killed-in-record-numbers-globally-new-research-reveals>

45 "Most dangerous places for environmental defenders," *The Guardian* and Global Witness. Accessed March 11, 2018. <https://www.theguardian.com/environment/ng-interactive/2017/jul/13/the-defenders-tracker>

46 "Emirates Secretly Sends Colombian Mercenaries to Yemen Fight," *The New York Times*, 25 de noviembre de 2015, <https://www.nytimes.com/2015/11/26/world/middleeast/emirates-secretly-sends-colombian-mercenaries-to-fight-in-yemen.html>

47 "Using Texts as Lures, Government Spyware Targets Mexican Journalists and Their Families," *The New York Times*, 19 de junio de 2017, <https://www.nytimes.com/2017/06/19/world/americas/mexico-spyware-anticrime.html>

48 DCAF 2017, p. 74 es útil para mayor profundidad en este tema.

Este proyecto fue posible gracias al apoyo del Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Embassy of Switzerland
in the United States of America**

Este informe es un producto del Programa de Estado de Derecho Peter D. Bell del Diálogo Interamericano. Las opiniones y recomendaciones contenidas en el reflejan las opiniones de los autores y no necesariamente la de los miembros de la junta directiva, el personal, o los miembros del Diálogo Interamericano ni la de sus socios, donantes, y/u otras instituciones de apoyo. El Diálogo Interamericano es una institución imparcial, profundamente comprometida con la independencia intelectual, transparencia y responsabilidad. Nuestros donantes pueden participar en nuestras actividades, pero no pueden influenciar el trabajo del Diálogo Interamericano. Ellos no tienen ningún control sobre lo dicho, la metodología, el análisis, o los resultados de las investigaciones de El Diálogo.

© 2018. Inter-American Dialogue.



www.thedialogue.org