

Reunión Regional del
Foro del Documento
de Montreux

San José, Costa Rica
2018

**Apoyo a la Implementación
Práctica del Documento
y a la Creación de Redes
entre Funcionarios
Especializados**



Índice

| | |
|---|-----------|
| Colaboradores | 3 |
| Introducción | 6 |
| Estructura del informe | 9 |
| Notas sobre terminología | 10 |
| I. Características de las EMSP en la región ALC | 11 |
| II. Visión general del Documento de Montreux y del Foro del Documento de Montreux | 14 |
| El Documento de Montreux | 14 |
| El Foro del Documento de Montreux | 15 |
| Perspectivas regional e internacional del Documento de Montreux y del FDM | 15 |
| III. Desafíos regionales relacionados con la regulación de las EMSP | 17 |
| Lecciones aprendidas del fortalecimiento de los marcos legislativos nacionales aplicables a la seguridad privada | 17 |
| Regulación de las EMSP en la seguridad pública y las industrias extractivas | 18 |
| Fortalecimiento de la supervisión de los servicios ofrecidos por las EMSP | 19 |
| Regulación y gestión de las armas pequeñas y ligeras, y uso de la fuerza por parte del personal de las EMSP | 20 |
| Marco legal para el uso de la fuerza | 22 |
| El papel del cliente: introducción de requisitos relacionados con los Derechos Humanos en los procedimientos de compra y contratación de las EMSP | 22 |
| IV. Regulación de las EMSP en América Latina y el Caribe: el valor añadido aportado por el Documento de Montreux y por el Foro del Documento de Montreux | 25 |
| ¿Cómo puede ser útil el Documento de Montreux en el ámbito nacional? | 25 |
| Buenas prácticas sobre funciones y responsabilidades: | 26 |
| Buenas prácticas sobre procedimientos, sistemas y procesos: | 26 |
| Buenas prácticas sobre supervisión y rendición de cuentas: | 27 |
| V. Apoyo a los Estados en sus esfuerzos regulatorios: oportunidades para avanzar | 29 |
| 1. Continuar con la labor de difusión y reconocimiento del Documento de Montreux y sus buenas prácticas en la región | 29 |
| 2. Garantizar un seguimiento centrado en las autoridades reguladoras técnicas | 29 |
| 3. Apoyo al papel de los organismos regionales en la promoción de la aplicación práctica del marco regulatorio de las EMSP | 30 |
| Agencia de Implementación para el Crimen y la Seguridad de la Comunidad del Caribe (CARICOM IMPACS): | 30 |
| Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA): | 30 |
| Organización de Estados Americanos: | 30 |
| Anexo 1: una perspectiva de otras iniciativas internacionales para la regulación de las EMSP | 32 |
| El Código de Conducta Internacional | 32 |
| Los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos | 32 |
| Iniciativas en el seno de las Naciones Unidas | 32 |
| Anexo 2: ESP y personal de las ESP en la región ALC | 34 |
| Anexo 3: Armas pequeñas en posesión de las ESP en 17 países de la región ALC | 35 |

Colaboradores

Los autores desean expresar su agradecimiento a todas aquellas personas que han contribuido con sus opiniones y a los expertos que han revisado estos contenidos.

Investigación, producción de borradores y edición: Secretaría del Foro del Documento de Montreux (Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas).

La elaboración de este informe ha sido posible gracias al apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica, la Dirección de Derecho Internacional Público del Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza, y el Comité Internacional de la Cruz Roja.

Sobre la Secretaría del Foro del Documento de Montreux:

El Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad (DCAF) trabaja para mejorar la seguridad de los Estados y de sus ciudadanos en un marco de gobernanza democrático, de Estado de Derecho y de respeto a los Derechos Humanos. El DCAF contribuye a que la paz y el desarrollo sean objetivos sostenibles, proporcionando para ello asistencia a los Estados socios, así como a los actores internacionales, que trabajan para ayudar a dichos Estados en la mejora de su gestión de la industria de la seguridad a través de reformas inclusivas y participativas. El DCAF elabora materiales especializados innovadores, promueve normas y buenas prácticas, y ofrece asesoramiento legal y político, además de apoyar la formación de aquellos actores relevantes en la industria de la seguridad, tanto del ámbito estatal como ajenos a él. El Consejo de Fundación del DCAF incluye a 62 Estados miembros, al Cantón de Ginebra y a 6 observadores permanentes. Con actividad en más de 70 países, el DCAF está reconocido internacionalmente como centro de excelencia para el buen gobierno del sector de la seguridad y para la reforma del mismo. El DCAF se guía por los principios de neutralidad, imparcialidad, titularidad local, participación inclusiva e igualdad de género. Puede visitar nuestros sitios web bajo www.ppps.dcaf.ch y www.dcaf.ch

P.O. Box 1360
CH-1211 Ginebra 1
Suiza

Portada imagen: © Verpeya

Diseño gráfico: Rodrigo Amorim / DCAF

© 2018 DCAF

Aviso legal:

El contenido de esta publicación puede utilizarse y copiarse libremente para su uso educativo y para otros usos no comerciales, siempre que dicha reproducción venga acompañada del reconocimiento como fuente del DCAF y de la mencionada publicación “Reunión Regional del Foro del Documento de Montreux: Apoyo a la Implementación Práctica del Documento y a la Creación de Redes entre Funcionarios Especializados”.

Las opiniones expresadas en esta publicación corresponden únicamente al autor o autores de la misma, y no reflejan en modo alguno el punto de vista de los Copresidentes del Documento de Montreux, o de las personas, instituciones y Estados mencionados o representados en ella.

Introducción

Durante la Reunión Plenaria 2017 del Foro del Documento de Montreux (FDM), los participantes destacaron la importancia que debe otorgarse a la contextualización del Documento de Montreux (DM) cuando el objetivo es el de que los reguladores nacionales de distintas regiones del mundo afronten sus desafíos particulares y continúen trabajando en la aplicación de buenas prácticas, entre las que se incluye la colaboración con los organismos regionales y los Estados que participan en esta iniciativa. Se señaló como relevante a este efecto el caso de la región de América Latina y el Caribe (ALC), dado el tamaño de su industria de Empresas Militares y de Seguridad Privadas (EMSP), tanto por el número de empresas activas como por la cantidad de empleados de las mismas. En el ámbito subregional, se sugirió que Centroamérica podría ser una zona de especial relevancia para la difusión y aplicación del Documento de Montreux, ya que las EMSP ofrecen en ella sus servicios de seguridad a industrias extractivas, además de a empresas e infraestructuras críticas, a la vez que proporcionan formación y apoyo operativo a la policía, y participan en proyectos de colaboración en el campo de la seguridad urbana con la policía y otras instituciones públicas.

Los participantes en el Documento de Montreux continuaron discutiendo al respecto de su preocupación por la infrarrepresentación en el mismo de una serie de regiones. Únicamente cuatro Estados de la región de América Latina y el Caribe participan en el Documento. Costa Rica, como miembro del Grupo de Amigos de la Presidencia y contribuyente destacado al desarrollo del FDM, se ofreció a acoger la primera Reunión Regional del FDM específicamente dedicada a la aplicación práctica del Documento de Montreux en la región ALC. La reunión pretendió igualmente proporcionar una plataforma de discusión sobre el DM y el FDM.

La primera Reunión Regional del FDM en la región de América Latina y el Caribe (ALC) se celebró los días 27 y 28 de febrero de 2018, y fue organizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica, con la colaboración de los copresidentes del Foro del Documento de Montreux, es decir Suiza y el CICR, y contando con el apoyo técnico del Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad (DCAF). El objetivo de la reunión fue el de compartir experiencias con las Empresas Militares y de Seguridad Privadas (EMSP) en los ámbitos nacional y regional, así como el de identificar formas concretas a través de las cuales el Documento de Montreux sobre las obligaciones jurídicas internacionales pertinentes y las buenas prácticas de los Estados en lo que respecta a las operaciones de las Empresas Militares y de Seguridad Privadas durante los conflictos armados (en adelante, el Documento de Montreux) pueda impulsar la implementación de la regulación y supervisión de las EMSP.

El evento contó con la asistencia de más de 100 participantes procedentes de Estados de América Latina y el Caribe,¹ así como de otros 10 Estados participantes en el Documento de Montreux² procedentes de otras regiones. Asistieron igualmente representantes de alto nivel del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), de la Comunidad del Caribe (CARICOM), de las Naciones Unidas (ONU) y de la Unión Europea (UE), así como de la sociedad civil, la industria y expertos del mundo académico. Sobre la base del trabajo realizado durante la Mesa Redonda del Documento de Montreux, celebrada en Chile en 2011, este encuentro ha sido el mayor evento sobre las EMSP en la región ALC, y la primera Reunión Regional del FDM centrada en la aplicación práctica en el ámbito normativo nacional. Se contó con la asistencia de numerosos funcionarios estatales que trabajan en este campo, notablemente los directores de organismos regulatorios nacionales de la seguridad privada, representantes de cuerpos de policía, Ministerios de Interior, Ministerios de Relaciones Exteriores y Ministerios de Defensa. La Reunión Regional ofreció a los participantes la oportunidad de discutir sobre los desafíos concretos a los que se enfrenta el proceso de aplicación normativa en la práctica, así como de las vías a través de las cuales el Documento de Montreux puede ayudar a alcanzar una regulación más eficaz de las EMSP.

Durante la reunión, los participantes reconocieron que la cuestión de las EMSP requiere de una mejora en la supervisión, basada en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario (DIH). A pesar de diferencias de contexto, y de las características distintivas que esta industria tiene en cada Estado de la región ALC, el sector de las EMSP ha crecido significativamente en la mayoría de dichos Estados durante la última década.

En la actualidad, al menos 16.174 Empresas de Seguridad Privadas operan en esta región con un total de 2.450.000 empleados contratados legalmente, por lo que las EMSP tienen un papel cada vez más destacado dentro del sector de la seguridad en su conjunto.³ Por ejemplo, el número de Empresas de Seguridad Privadas se ha más que duplicado en Costa Rica, pasando de 422 en 2005 a 983 en 2014. Igualmente, la industria de la seguridad privada en Chile creció un 46% entre 2010 y 2015.⁴ Durante los últimos cinco años, también se ha incrementado el número de Empresas de Seguridad Privadas operando en los países del Caribe, ofreciendo además una gran variedad de servicios. Muchas empresas y propietarios de viviendas han contratado los servicios de estas empresas para garantizar su propia seguridad. Sirva como ejemplo ilustrativo un dato: el número de empleados de las Empresas de Seguridad Privadas supera al número de policías en muchos países de la región.⁵ Según los participantes, este crecimiento continuo se explica principalmente por las siguientes razones: la inseguridad y la percepción de inseguridad entre las clases medias, el aumento de la criminalidad (en particular, la relacionada con el tráfico de drogas y el crimen organizado), la gestión inadecuada de los servicios de seguridad pública por parte de los Estados (como ocurre con la financiación insuficiente de los departamentos de policía), el rápido avance de la urbanización, y el crecimiento económico de las industrias extractivas así como de las actividades de las empresas transnacionales. El interés en la seguridad privada se debe tanto al riesgo real de criminalidad como al riesgo percibido.⁶ Sin embargo, los participantes en la Reunión Regional puntualizaron que no parece que exista la sensación o expectativa de que la mayor presencia de fuerzas de seguridad privada esté mejorando correlativamente la seguridad ciudadana en general. A pesar del crecimiento exponencial de las EMSP en América Latina, no parece que esté ocurriendo así.⁷ Los participantes indicaron que, independientemente de la presencia de fuerzas de seguridad privada, las tasas de criminalidad continúan aumentando y el clima de violencia parece empeorar.⁸ El crecimiento de esta industria no parece haber sido la panacea a la hora de alcanzar la paz y la estabilidad en la región, especialmente si se toma en consideración el aumento de la violencia en los últimos 15 años.⁹

La mayoría de los servicios ofrecidos por las EMSP en América Latina y el Caribe son servicios de seguridad armada, contratados por clientes públicos y privados. Las EMSP en raras ocasiones ofrecen servicios de carácter militar. Sus principales clientes son las industrias extractivas, los bancos y otras empresas, así como organismos gubernamentales, infraestructuras públicas y privadas, y clientes particulares. Las estadísticas regionales indican igualmente que el personal de las EMSP en la región ALC está fuertemente armado si lo comparamos con el de otras regiones del mundo. La región ALC tiene el ratio más alto de armas de fuego por empleado entre todas las EMSP del mundo, si excluimos las regiones en conflicto armado, con un total de unas 650.000 armas registradas.¹⁰ Dado que los servicios de las EMSP afectan a diversas áreas de la seguridad, su actividad tiene un impacto directo sobre la seguridad de los ciudadanos, el desarrollo, los Derechos Humanos y el imperio de la ley.¹¹ Existe un importante cuerpo de estudios académicos que demuestran que las empresas pueden violar los Derechos Humanos, y que así ocurre de hecho.¹²

Los Estados pueden obligar, a través de la legislación nacional aplicable a las EMSP, a que este tipo de empresas respeten los Derechos Humanos. A pesar de que el Derecho Internacional Humanitario es de obligado cumplimiento para los Estados, son los sistemas legales nacionales que efectivamente incluyen en ellos el DIDH los que ofrecen una protección legal óptima de los Derechos Humanos de acuerdo con la legislación internacional. Las EMSP están sujetas al cumplimiento del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) cuando sus acciones son atribuibles a los Estados (por ejemplo, cuando hayan sido contratadas para desempeñar funciones intrínsecamente correspondientes al gobierno).¹³

Los participantes en la Reunión Regional observaron que la mayoría de países de la región han adoptado leyes específicas y marcos regulatorios que rigen sobre las actividades de las EMSP. Sin embargo, es necesario un holístico de buen gobierno que abarque el papel y las responsabilidades de gobiernos, parlamentos, organismos reguladores, sociedad civil e industria, para garantizar que las EMSP operen de manera transparente y responsable.

La Reunión Regional ofreció la oportunidad de discutir desafíos y buenas prácticas específica-

mente relacionados con:

- el fortalecimiento de marcos legales específicos y adecuados;
- afrontar la informalidad en el mercado de las EMSP;
- los desafíos relacionados con la certificación, emisión de licencias y registro;
- facilitar un enfoque gubernamental integral para la puesta en marcha de mecanismos de regulación y supervisión;
- desarrollo de capacidades en el ámbito institucional para la regulación y supervisión;
- definición clara y aplicación efectiva de un conjunto de requisitos para la formación de las EMSP y su personal.

La Reunión Regional también sirvió para mostrar las herramientas de aplicación desarrolladas por el Foro del Documento de Montreux. Las herramientas presentadas, la Guía Legislativa y la Contract Guidance Tool (Guía de Contratación) fueron bien recibidas por los participantes, asumiéndose como modelos para el diseño de normas legales modernas, mecanismos de vigilancia y supervisión, así como de procedimientos de compra y contratación que contribuyan a una mejor regulación de esta industria en rápido crecimiento.

Estructura del informe

Este informe pretende presentar los desafíos que se derivan de la regulación de las EMSP, así como los enfoques regulatorios que los diferentes Estados han aplicado. También incluye un resumen y análisis de los debates, preguntas, conclusiones y recomendaciones formuladas durante las presentaciones y discusiones que tuvieron lugar durante las dos jornadas de la Reunión Regional. El contenido de este informe se basa en las presentaciones e intervenciones realizadas por los ponentes en las sesiones celebradas durante la conferencia, así como en el trabajo de investigación y el recurso a fuentes académicas que se ha realizado con objeto de contextualizar e ilustrar esos debates. La Reunión se celebró bajo la “Regla Chatham House”, por lo que este informe no atribuye ninguna intervención a ningún participante a título individual.

El informe se estructura en las siguientes secciones:

- I. Características de las EMSP en la región ALC. Esta sección ofrece un resumen de la Sesión Primera de la Conferencia. Las presentaciones y debates de dicha sesión ofrecieron una perspectiva general de la industria de las EMSP en la región ALC, así como de los desafíos relacionados con su actividad, y varios ejemplos de los esfuerzos que algunos Estados han emprendido para afrontarlos.
- II. Visión general del Documento de Montreux y del Foro. Esta sección ofrece un resumen de las presentaciones y debates celebrados durante la Sesión Segunda. Dichas presentaciones se centraron en analizar las razones que explican el desarrollo del Documento de Montreux, el proceso de consultas gubernamentales y de elaboración de su borrador y, finalmente, la adopción del Documento, además de describir su situación actual. Los ponentes identificaron las fuentes legales del Documento de Montreux y establecieron su ámbito de aplicación, presentaron las reglas y buenas prácticas recogidas en el Documento, y aclararon la terminología y otros conceptos clave que posteriormente se utilizarán de forma recurrente a lo largo de la Reunión Regional. Dichas presentaciones ofrecieron igualmente una introducción al Foro del Documento de Montreux.
- III. Desafíos regionales vinculados a la regulación de las EMSP. A partir de la información compar-

tida por Estados y Organismos Regionales e Internacionales, el informe perfila los desafíos regulatorios específicos identificados durante las Sesiones Tercera a Séptima de la Reunión Regional. Se abarcaron los siguientes desafíos: fortalecimiento de los marcos legislativos nacionales; regulación de las EMSP en el ámbito de la seguridad pública y de las industrias extractivas; fortalecimiento de la supervisión de los servicios ofrecidos por las EMSP; fortalecimiento de la regulación y gestión de armas pequeñas y armas ligeras, así como del uso de la fuerza por parte del personal de las EMSP; y el papel del Estado como cliente de las EMSP.

- IV. El valor añadido aportado por las buenas prácticas del Documento de Montreux y por el Foro del Documento de Montreux a los reguladores nacionales. En esta sección final del informe se resumen las discusiones y debates celebrados en el marco de la Mesa Redonda e de Clausura, presidida por Costa Rica, Suiza, el CICR y el DCAF. En ella se destaca el valor añadido que el Documento de Montreux y sus buenas prácticas aportan a la región. Se identifican, de forma concreta, las fórmulas que permiten al Documento de Montreux servir de herramienta práctica a los Estados a la hora de poner en marcha sus mecanismos de regulación nacional de las EMSP. También se pone en contexto la experiencia de Costa Rica como Estado de la región ALC que participa en el FDM y es miembro del Grupo de Amigos.
- V. Apoyo a los Estados en sus esfuerzos regulatorios: oportunidades para avanzar. El informe concluye con una serie de reflexiones sobre cómo realizar un seguimiento y promoción adicional en función de las oportunidades identificadas por los autores de dicho informe. A pesar de que la Reunión Regional no emitió formalmente conclusiones, varios participantes propusieron fórmulas concretas para que los Estados puedan avanzar a la hora de afrontar y superar los desafíos que experimentan en este ámbito. Esta sección ofrece un punto de partida para la discusión al respecto de acciones e iniciativas futuras en la región orientadas a la regulación efectiva de las EMSP.
- VI. El informe se completa con tres Anexos: 1) un repaso a las demás iniciativas internacionales relevantes y orientadas a la regulación de las EMSP, 2) una tabla sobre el número de armas pequeñas en poder de Empresas de Seguridad Privadas en 17 países de la región ALC. y 3) una tabla que recoge el número de EMSP y el personal empleado por ellas, en la región ALC.

Notas sobre terminología

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.

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.¹⁴

Esta definición se aplica a todas las empresas que ofrecen servicios, tanto militares como de seguridad, y se centra en las categorías de servicio que deberían ser reguladas, en lugar de encuadrar a las empresas en una categoría. Este enfoque inclusivo analiza el servicio proporcionado específicamente, independientemente de qué tipo de empresa lo provea o de cómo funcione u opere.¹⁵

I. Características de las EMSP en la región ALC

La Sesión Primera de la Reunión Regional presentó los problemas relacionados con la seguridad y los Derechos Humanos que rodean a la industria de las EMSP en el contexto regional, incluyendo las implicaciones del tamaño, características y evolución de la misma. Las presentaciones y debates celebrados durante dicha sesión ofrecieron una perspectiva general de la industria de las EMSP en la región ALC. La presentación inicial del DCAF se basó en un importante estudio de referencia regional elaborado en colaboración con el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UNLIREC). Los participantes también pudieron escuchar los puntos de vista de un participante en el Documento de Montreux (Director de Regulación y Control de Servicios de Seguridad Privada de Ecuador), de un organismo regional (Director Adjunto de Servicios Estratégicos de la Agencia de Implementación para el Crimen y la Seguridad de la Comunidad del Caribe (CARICOM IMPACS)), así como de un experto del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los Derechos Humanos y de obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación. Dichas presentaciones pretendieron ofrecer una instantánea de la situación de la industria en la región. Como complemento a ellas, esta sección del informe incluye información procedente de otros estudios de investigación pretendiendo con ello ofrecer al lector una perspectiva más amplia sobre el tamaño de la industria, los servicios que ofrece y los principales clientes de los mismos.

Durante la presentación de este estudio de referencia, el representante del DCAF informó de que la valoración global de la industria formal de la seguridad privada alcanza los 244.000 millones de dólares USA, de los que 30.000 millones corresponden a América Latina. La tasa de crecimiento mundial de la industria se sitúa alrededor del 7%, mientras que en América Latina alcanza el 9%.¹⁶ El número de EMSP varía de un país a otro en la región ALC, no solo porque hay enormes diferencias de tamaño (superficie y población) entre ellos, sino también porque los contextos nacionales divergen. En Colombia, por ejemplo, el personal de seguridad privada ascendía a 244.757 empleados en 2016.¹⁷ Brasil es el país con el mayor número de EMSP con 2.581 empresas activas, que emplean además al mayor número de personas, estimado en 583.100 trabajadores.¹⁸ Las cifras de EMSP en Estados mucho más pequeños son obviamente muy inferiores: 10 empresas registradas en 2011 en San Cristóbal y Nieves, 8 empresas registradas en 2015 en Granada, y 9 empresas registradas en 2011 en San Vicente y las Granadinas. Gran parte del personal que trabaja para las EMSP en la región ALC está fuertemente armado, si lo comparamos con el personal de las mismas en otras regiones del mundo.¹⁹ El número de armas pequeñas en una muestra de 17 países de la región ALC superó las 660.000 en 2015.²⁰

| Principales Datos Estadísticos Regionales | |
|--|---|
| Número de EMSP activas | 16.174 |
| Número de empleados legalmente registrados | 2.450. 000 |
| Armas pequeñas ²¹ | 660.000 |
| Facturación anual de la industria | 30.000 millones de dólares USA |
| Participantes en el Documento de Montreux | 4 (Chile, Costa Rica, Ecuador, Uruguay) |

Los registros oficiales de la actividad de la industria de las EMSP no consiguen reflejar la amplitud del alcance que dicha industria realmente tiene. Las investigaciones realizadas sugieren que hasta 2 millones de personas podrían trabajar, ilegalmente y/o informalmente, como empleados de seguridad privada.²² Los participantes debatieron si la existencia de un sector informal tan grande en la industria de la seguridad privada dificulta la estimación del verdadero tamaño de la misma. Algunas EMSP o sus empleados continúan desarrollando su actividad, incluso cuando sus permisos han caducado o sus licencias no están en regla. El gran número de entidades que operan sin autorización, registro o licencia amplifica los riesgos de que se produzcan abusos de los Dere-

chos Humanos y de que el proceso de rendición de cuentas no sea el adecuado.²³ Las discusiones mantenidas durante la Reunión Regional abundaron sobre las consecuencias palpables sobre el respeto de los Derechos Humanos que se deriva de la delegación de responsabilidades por parte de los Estados en empresas privadas. Se trata de un sólido argumento que debe impulsar a los Estados a desarrollar un marco legislativo nacional eficaz, así como políticas y mecanismos de vigilancia y supervisión. La mejora de la regulación de las EMSP es necesaria ya que, de lo contrario, los Estados entrarían en conflicto con sus obligaciones en materia de Derechos Humanos, con posibles consecuencias negativas sobre el disfrute de los mismos por parte de la población.

La presentación del DCAF indicó que, en lo que se refiere a sus actividades, las EMSP de la región ALC ofrecen una amplia gama de servicios teniendo como clientes a las industrias extractivas, los bancos y otras empresas, así como organismos gubernamentales, infraestructuras públicas y privadas, y clientes particulares. Esta región cuenta con algunos de los mayores depósitos de petróleo, gas y recursos minerales del mundo, y el aumento de la inversión extranjera a través de empresas multinacionales ha contribuido a aumentar la demanda de los servicios ofrecidos por esas EMSP. De hecho, en otros estudios se demuestra que las empresas internacionales suelen recurrir a la seguridad privada para cubrir los fallos de seguridad locales y garantizar así su capacidad operativa.²⁴

Además, el DCAF informó al respecto del personal de seguridad privada empleado por las propias empresas multinacionales. En particular, ocurre así con las empresas de la industria extractiva que



Embajador Gustavo Campos Fallas,
Ministerio de Relaciones Exteriores,
Costa Rica

operan sobre grandes extensiones de territorio y que cuentan con instalaciones sofisticadas y maquinaria pesada, requiriendo por ello estrictas medidas de seguridad. Con ello se crean situaciones en las que las empresas protegen sus instalaciones recurriendo a una combinación de fuerzas de seguridad pública, privada y propia. Las divisiones de seguridad de estas empresas no son consideradas normalmente como EMSP por las legislaciones nacionales, ya que su función es secundaria con respecto al objeto principal de la empresa, y no ofrecen sus servicios ni a otras empresas ni a gobiernos. Aun así, dichos actores podrían en cualquier caso ser regulados bajo la normativa nacional aplicable a la seguridad privada en lo referente a formación e investigación de antecedentes, y a la posesión y uso de armas de fuego.

En la presentación se describió igualmente como las EMSP ofrecen una serie de servicios de seguridad a instituciones gubernamentales. De hecho, el Estado sigue siendo uno de los principales clientes de las mismas, a pesar de lo cual no siempre está clara la distinción entre lo que son obligaciones propias de la seguridad pública y aquellas tareas que pueden realizar los empleados de una EMSP. La falta de claridad en este punto puede conducir a abusos de los Derechos Humanos y a que la consiguiente atribución de responsabilidades quede difuminada.²⁵ En lo que se refiere a los marcos regulatorios nacionales en la región, las presentaciones de los representantes de Ecuador y de CARICOM IMPACS ofrecieron ejemplos de las diferentes vías que los gobiernos y organismos regionales han seguido a la hora de afrontar estos aspectos. El representante de Ecuador explicó en su presentación el marco regulatorio de su país, en el que las EMSP están obligadas a registrarse en una sección especial del Registro Mercantil como entidades legales del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y el Cuartel General de la Policía Nacional. Para poder formar parte de este listado, los guardias de seguridad deberán contar con un certificado de formación emitido por el Ministerio del Interior, que implica haber recibido entrenamiento con armas de fuego además de formación teórica. Los guardias de seguridad reciben la acreditación del Ministerio del Interior tras completar un curso de 120 horas de formación.

El representante de CARICOM IMPACS presentó esta Agencia creada en 2006 como centro neurálgico de la arquitectura de gestión multilateral del crimen y de la seguridad, con la misión específica de administrar las respuestas colectivas a las prioridades en materia de criminalidad y seguridad de los Estados miembros. CARICOM IMPACS desarrolló en 2013 su Regional Crime and Security Strategy (Estrategia Regional para el Crimen y la Seguridad), que identifica y establece prioridades en lo referente a las amenazas y riesgos compartidos en esta región en materia de seguridad, tanto presentes como futuros. Articula e integra un marco común de seguridad para afrontar esos desafíos y ofrece una respuesta regional integrada a los riesgos y amenazas que se derivan de la creciente interconexión y complejidad del crimen internacional, así como a los asuntos de seguridad que afectan a la CARICOM. Dicha Estrategia menciona explícitamente el asunto de la industria de la seguridad privada: “[...] en ausencia de estructuras legales o regulatorias que garanticen un adecuado proceso de investigación previa de su historial de actividad, la Empresas de Seguridad Privadas plantean problemas de legalidad, legitimidad y rendición de cuentas en el ámbito de las políticas de seguridad. La integración de la industria de la seguridad privada en cualquier plan de seguridad se convierte por tanto en un requisito indispensable para garantizar un entorno seguro en la CARICOM, y tiene un papel destacado en la reducción de la criminalidad en la Comunidad.”²⁶ La Estrategia también establece una serie de objetivos estratégicos relacionados con una mejora en la regulación de la industria de la seguridad privada, fundamentalmente a través del desarrollo de un modelo legislativo y del Código de Conducta y Ética de la CARICOM para el Sector de la Seguridad Privada, que debe servir como referencia para la armonización de la actividad de esta industria en la región.²⁷

II. Visión general del Documento de Montreux y del Foro del Documento de Montreux

Con la aproximación al contexto regional en mente, la Sesión Segunda de la Reunión Regional pretendió ofrecer una visión general del Documento de Montreux,²⁸ perfilando su ámbito de aplicación, definiciones, principales reglas y buenas prácticas. Suiza y el CICR, como copresidentes del Foro del Documento de Montreux, comenzaron por presentar el contenido y desarrollo de esta iniciativa. A continuación, fueron los representantes de la Unión Europea y Costa Rica los que compartieron sus reflexiones al respecto, en calidad de participantes en el Documento de Montreux.

El Documento de Montreux

Como expuso el Jefe de la División Jurídica del CICR, el Documento de Montreux reitera las obligaciones preexistentes de los Estados de acuerdo con el derecho internacional, y en particular con el DIH y el DIDH, en lo referido a las actividades de las EMSP, especialmente en el caso de situaciones de conflicto armado. También incluye una serie de buenas prácticas diseñadas para ayudar a los Estados a tomar las medidas pertinentes en el ámbito nacional para garantizar que se cumplan dichas obligaciones. Como resultado de esta iniciativa conjunta de Suiza y el CICR, lanzada en 2006, el Documento de Montreux desmonta el concepto erróneo de que las EMSP operan en un vacío legal, recopilando y llamando la atención sobre las obligaciones internacionales que les son legalmente aplicables a dichas EMSP, así como a los Estados y los Organismos Internacionales. Se trata de una aportación práctica y realista que pretende promover el respeto del DIH y del DIDH, y que ofrece un modelo a los Estados para la regulación efectiva de las EMSP. Concluido en 2008, el Documento de Montreux pretende ofrecer asesoramiento sobre la base de la legislación internacional existente. No se trata de un instrumento jurídicamente vinculante en sí mismo. Independientemente de su apoyo al Documento de Montreux, los Estados están previamente obligados al cumplimiento de las normas legales internacionales en él contenidas.²⁹ El Documento de Montreux no tiene carácter prescriptivo y no se posiciona al respecto de la legitimidad de las EMSP. Ni apoya ni condena su uso, y no indica qué servicios pueden ser provistos por una EMSP y cuáles no.

El Documento de Montreux destaca las responsabilidades de tres tipos de Estados:

- Estados Contratantes (países que contratan los servicios de las EMSP),
- Estados Territoriales (países en cuyo territorio operan las EMSP),
- Estados de Origen (países en los que las EMSP tienen sus sedes).

En la Parte Primera del Documento se recuerdan las obligaciones legales pertinentes de los Estados en lo que respecta a las EMSP. Dichas obligaciones emanan fundamentalmente del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, así como del Derecho Internacional Consuetudinario.

En la Parte Segunda se describen una serie de buenas prácticas que pretenden ofrecer asesoramiento y apoyo a los Estados a la hora de regular las EMSP. Dichas buenas prácticas incluyen la discriminación de los servicios para cuya provisión debería o no contratarse a una EMSP, el establecimiento de requisitos adecuados de formación y de condiciones para el otorgamiento de licencias, así como la adopción de medidas para la mejora de la supervisión, transparencia y asunción de responsabilidades por parte de las EMSP. Se dirigen fundamentalmente a los Estados, pero pueden ser útiles a otros actores relevantes como son Organismos Internacionales y organizaciones de la sociedad civil, empresas que contratan los servicios de EMSP, e incluso las propias EMSP y su personal. En esta Parte Segunda del Documento de Montreux se sugiere un modelo de desarrollo del marco regulatorio.

El Jefe de la División Jurídica del CICR también afirmó que, aunque este Documento se desarrolló

pensando fundamentalmente en las operaciones de las EMSP en situaciones de conflicto armado, varias partes del mismo son igualmente válidas en situaciones distintas de las de conflicto armado. Por ejemplo, el Documento de Montreux recuerda ciertas obligaciones que emanan del Derecho Humanitario que son universalmente aplicables. Además, la mayoría de las buenas prácticas recogidas en el Documento son aplicables en tiempos de paz y deberían, en condiciones ideales, introducirse en tiempos de paz.

En la actualidad, el Documento de Montreux cuenta con el apoyo de 55 Estados y 3 Organismos Internacionales.³⁰ El representante del CICR destacó que la expresión formal de apoyo al Documento de Montreux es un proceso sencillo y que no conlleva ningún compromiso financiero. Los Estados y organismos internacionales pueden adherirse al Documento de Montreux a través del envío de una notificación oficial o nota verbal al Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza.³¹ Además, el apoyo al Documento de Montreux no conlleva ningún tipo de obligación informativa o de sometimiento a mecanismos de cumplimiento del mismo, y los Estados no adquieren con ello obligaciones legales adicionales. Declaran únicamente su apoyo político al eje central del Documento de Montreux: que los Estados están sujetos a obligaciones legales internacionales relativas a la conducta de las EMSP, y que dichas obligaciones deben cumplirse.

El Foro del Documento de Montreux

En 2013, Suiza y el CICR, en colaboración con el DCAF, acogieron la Conferencia Montreux+5 en la que se reunió a Estados, Organismos Internacionales y organizaciones expertas de la sociedad civil con objeto de analizar los progresos realizados durante los cinco años de funcionamiento posteriores a la conclusión del Documento de Montreux. En su presentación, el funcionario de la división de Derecho Internacional Público del Departamento Federal de Asuntos Exteriores (DFAE) de Suiza informó de que dicha evaluación destacó dos aspectos en particular. En primer lugar, los participantes en el Documento de Montreux coincidieron en señalar que la iniciativa se beneficiaría de la existencia de un centro de gravedad que canalizara el apoyo a los Estados en la aplicación práctica del Documento de Montreux.³² En segundo lugar, los participantes señalaron que, a pesar de que la participación en el Documento de Montreux se había triplicado en cinco años, las incorporaciones de Estados y organismos internacionales no pertenecientes al grupo regional “Europa Occidental y Otros” habían sido limitadas. En respuesta a estos desafíos, los participantes acordaron en diciembre de 2013 el establecimiento de una plataforma de coordinación y cooperación: el Foro del Documento de Montreux (FDM). El FDM ofrece un lugar de encuentro para la consulta informal entre participantes en el Documento de Montreux y pretende con ello proporcionar apoyo a la aplicación práctica en el ámbito nacional del Documento de Montreux, además de animar a otros Estados y organismos internacionales a prestarle activamente su apoyo. El FDM tiene finalmente el objetivo de fortalecer el diálogo y compartir buenas prácticas y lecciones aprendidas a la hora de afrontar el desafío que implica la regulación de las EMSP.

El FDM está copresidido por Suiza y el CICR, que cuentan con el apoyo del Grupo de Amigos de la Presidencia para el desarrollo de sus funciones. El FDM se reúne anualmente en Sesión Plenaria. Los participantes en el Documento de Montreux han creado dos grupos de trabajo en el seno del FDM: el Grupo de Trabajo para la Asociación del Código Internacional de Conducta (ICoCA), en la actualidad presidido por los Estados Unidos de América; y el Grupo de Trabajo sobre el uso de Empresas Militares y de Seguridad Privadas en la seguridad marítima, presidido en estos momentos por Portugal. La participación en dichos grupos de trabajo es voluntaria y está abierta a cualquier participante en el Documento de Montreux.³³ El FDM cuenta además con el apoyo técnico de su Secretaría, que ejerce el Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF).³⁴ El DCAF trabaja en el desarrollo, promoción y aplicación práctica del Documento de Montreux desde 2006.

Perspectivas regional e internacional del Documento de Montreux y del FDM

El Embajador de la Unión Europea (UE) en Costa Rica abordó la perspectiva de la participación de un Organismo Internacional en el Documento de Montreux. El Embajador indicó que la UE apoya el Documento de Montreux desde su creación en 2008 y afirmó que el Documento de Montreux representa una herramienta práctica para que, tanto Estados como organismos internacionales, puedan regular la actividad de las EMSP sobre el terreno. Informó además de que el Parlamento Europeo ha establecido recientemente la aplicación de una regulación más estricta de las EMSP en base a las buenas prácticas y obligaciones recogidas en el Documento de Montreux.³⁵

Finalmente, la Directora del Departamento Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica, ofreció una presentación centrada en la relevancia del Documento de Montreux para América Latina y el Caribe. Preciso que en la mayoría de los Estados de la región no se sufren conflictos armados, aunque en muchos países sí se producen fenómenos asimilables en lo que afecta al tratamiento del uso de la fuerza, el cumplimiento de la ley y el mantenimiento del orden público. La Directora Jurídica afirmó que el Documento de Montreux tiene relevancia para cualquier Estado y en cualquier circunstancia, ya que ofrece un mecanismo para compartir buenas prácticas, medidas adoptadas y fórmulas aplicadas, sobre la base de que las EMSP son agentes cuya actividad no se limita a una única jurisdicción. Preciso además que durante el proceso de adhesión a esta iniciativa, Costa Rica reconoció en el Documento de Montreux valores coincidentes con su compromiso de incorporación del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos a su legislación nacional. Costa Rica considera el Documento de Montreux como una pieza fundamental, a la vez que complementaria, para que cualquier Estado avance en su proceso de cumplimiento del DIH y del DIDH.

III. Desafíos regionales relacionados con la regulación de las EMSP

Esta sección pretende discutir los desafíos que la Reunión Regional ha identificado como relevantes para la región de América Latina y el Caribe. Esta lista de desafíos no pretende ser exhaustiva o excluyente, y únicamente sirve para ilustrar el diálogo y los debates mantenidos durante las Sesiones Tercera a Séptima de la Reunión Regional. Los autores de este informe han recurrido a estudios de investigación externos para ilustrar con otros ejemplos el contenido del mismo, ofreciendo así un panorama completo de la situación en la región.

Lecciones aprendidas del fortalecimiento de los marcos legislativos nacionales aplicables a la seguridad privada

Durante la Tercera Sesión, los participantes en la Reunión Regional asistieron a las presentaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y del Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica, en las que ofrecieron sus puntos de vista y experiencias a la hora de aplicar sus respectivos marcos legales de supervisión de las EMSP. El DCAF presentó por su parte la Guía Legislativa para Estados sobre la Regulación de las Empresas Militares y de Seguridad Privadas.³⁶ Esta guía está pensada como herramienta de apoyo a los Estados en sus esfuerzos para crear un marco legal moderno y eficaz a la hora de regular las EMSP. Dicha guía práctica ofrece asesoramiento dirigido a parlamentarios, legisladores y políticos sobre aspectos concretos relacionados con el desarrollo o reforma de la legislación nacional aplicable a las EMSP, de forma que tengan en cuenta al hacerlo las buenas prácticas y se observen las obligaciones legales internacionales vigentes.

Durante la discusión posterior, varios representantes de diferentes autoridades reguladoras nacionales plantearon el desafío que supone la existencia de una multiplicidad de leyes que pretenden regular la industria de la seguridad privada, lo que provoca confusión y conflictos normativos. Los participantes indicaron que las leyes que regulan a las Empresas de Seguridad Privadas y a su

personal pueden solaparse, y no siempre están adecuadamente coordinadas. Por ejemplo, uno de los participantes mencionó un país en el que se permite a las EMSP recoger información a través de CCTV, pero no pueden transmitir dichas imágenes a las autoridades estatales a menos que haya un investigación criminal en curso, al considerarse obtenida como parte de un contrato privado entre la empresa y su(s) cliente(s). En sistemas federales, la coordinación legal es todavía más complicada. En Argentina, por ejemplo, existe una Agencia Nacional de Materiales Controlados (anteriormente Registro Nacional de Armas), pero la regulación de las EMSP recae sobre veinticuatro jurisdicciones locales independientes.³⁷ Esto suele conducir a una regulación excesiva a la vez que ineficiente en algunos países, contribuyendo a aumentar el peso de la burocracia y el mal uso de los recursos públicos.³⁸ En otros estudios se ha demostrado que hay países en los que no existen normas o reglamentos aplicables a la seguridad privada, o bien cuentan con leyes anticuadas. Se producen así vacíos normativos que dejan numerosas circunstancias abiertas a interpretación, creando con ello riesgos para el disfrute de los Derechos Humanos.³⁹

Los participantes también se refirieron a la ineficacia en la supervisión de las EMSP en el ámbito regional, dada la falta de coordinación entre los distintos órganos regulatorios que existen en los diferentes países, así como al insuficiente conocimiento y comprensión de lo que representa esta industria por parte de las instituciones,⁴⁰ y a la falta de recursos humanos y financieros en dichos órganos e instituciones.

Varios participantes compartieron sus experiencias cuando la labor de supervisión de las EMSP es compartida por diversos órganos y actores nacionales solapados entre sí. Según ellos, la falta de coordinación provoca ineficiencias y esfuerzos duplicados a la hora de certificar, investigar antecedentes, vigilar y exigir responsabilidades a las EMSP. Los participantes también precisaron que dentro del poder legislativo falta a menudo un conocimiento profundo de lo que significa la regulación de las EMSP, indicando que éste suele regirse por la experiencia de las autoridades reguladoras en ese ámbito a la hora de impulsar reformas del marco regulador. Además, los participantes discutieron cuestiones relativas a los desequilibrios entre las políticas aplicables a las EMSP y los esfuerzos para la aplicación práctica de las mismas. Los participantes en la Reunión Regional debatieron sobre la frecuente insuficiencia de los recursos invertidos por las autoridades nacionales a la hora de impulsar la aplicación efectiva de las normas legales, reglamentos y políticas correspondientes. Las instituciones encargadas de dicha aplicación no suelen contar con capacidad suficiente para afrontar los desafíos regulatorios asociados a ella. Su personal puede además no contar con la formación adecuada, con lo que será imposible que realice correctamente su labor de emisión de licencias y supervisión. Esta falta de recursos y de capacidad institucional contribuye a la aparición y crecimiento de mercados grises no regulados, además de crear un entorno permisivo con la corrupción y los abusos de los Derechos Humanos.

Finalmente, los participantes compartieron la idea de que, allí donde existen órganos reguladores de las EMSP, suelen adolecer de falta de transparencia y coordinación lo que, además de generar cuellos de botella e ineficiencias, también provoca costes superiores en el proceso de obtención de licencias. Este desafío afecta igualmente a la coordinación en el acceso a información y datos, y en el uso de sistemas de información. Los estudios adicionales analizados han permitido a los autores de este informe concluir que es difícil encontrar registros oficiales de incidentes por mala conducta o uso de armas de fuego. Sin indicadores como estos es prácticamente imposible evaluar de manera objetiva la eficacia de la regulación gubernamental de la industria.⁴¹

Regulación de las EMSP en la seguridad pública y las industrias extractivas

Durante la Cuarta Sesión de la Reunión Regional, los participantes asistieron a una presentación del Director de la División de Seguridad Democrática del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) sobre los desafíos relacionados con la colaboración público-privada en seguridad pública con las EMSP. En su presentación, el Director presentó el SICA como el marco institucional de la integración regional en Centroamérica, y la Secretaría General del SICA como su órgano operativo regional. El Director indicó que la Secretaría ha creado un modelo legislativo para que los Estados miembros puedan regular la actividad de las EMSP. Esta propuesta se corresponde con una buena práctica de ámbito regional orientada a la modernización y reforma de las regulaciones existentes

de las EMSP, y supone un paso adelante en el apoyo a los Estados a la hora de aplicar en la práctica los principios de buen gobierno de las EMSP. Además, el Director subrayó que los miembros de la policía y las fuerzas armadas de los Estados miembros del SICA han recibido formación adicional destinada a optimizar los sistemas de registro y control de armas pequeñas y ligeras (APAL), y a la lucha contra el tráfico de armas. Estos procesos formativos deberían estandarizarse y aplicarse igualmente al personal de seguridad privada, en el caso de que estén autorizados a portar APAL para el desempeño de sus funciones. La presentación del representante de CARICOM IMPACS en la sesión anterior también había abordado el asunto de la cooperación con las fuerzas de seguridad pública. Indicó que en varios Estados caribeños, la seguridad privada actúa a menudo como una extensión de las fuerzas policiales. La Copa del Mundo de Cricket 2007, celebrada en ocho países caribeños, demostró que las fuerzas de policía y las Empresas de Seguridad Privadas pueden trabajar juntas y de forma coordinada con el objetivo de proporcionar un entorno seguro. Este representante destacó que la externalización efectiva de algunas funciones de seguridad periféricas permitió a las fuerzas policiales centrar sus esfuerzos en su función primordial. Los servicios externalizados incluyeron comunicaciones, controles de tráfico rutinarios, vigilancia carcelaria, custodia y traslado de prisioneros, control de alarmas y almacenamiento de bienes. Sin embargo, este representante reconoció que en ausencia de estándares y asesoramiento adecuados, las EMSP pueden reducir la sensación de seguridad.

Los participantes asistieron igualmente a dos presentaciones sobre la relación entre compañías extractivas y seguridad privada: una a cargo del Director de la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC) de Perú, y otra ofrecida por el Director Ejecutivo de Socios Perú: Centro de Colaboración Cívica. Los participantes analizaron el creciente recurso a las EMSP por parte de las industrias extractivas en la región ALC, y los posibles efectos negativos que ello puede tener sobre los Derechos Humanos. Las empresas de petróleo, gas y minería operan en entornos complejos en toda la región, y dependen cada vez más de las EMSP para garantizar su seguridad frente a robos y otros crímenes. Estas empresas cuentan con muchos recursos financieros y sus necesidades en materia de seguridad son cada vez más complejas. Las industrias extractivas suelen enfrentarse a la disyuntiva de gestionar a un tiempo sus relaciones con las fuerzas de seguridad pública y con los proveedores de seguridad privada que conjuntamente protegen sus operaciones. Iniciativas como los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos permiten a los Estados coordinarse con las empresas extractivas y garantizar que las prácticas de seguridad de las EMSP respeten los Derechos Humanos.

Durante esta Reunión Regional, los participantes mostraron su preocupación por el hecho de que las operaciones extractivas suelen situarse en lugares remotos en los que la capacidad efectiva de las autoridades regulatorias nacionales para exigir responsabilidades a las EMSP se ve debilitada. En un país de la región ALC, existen estudios de investigación que sugieren la posible aplicación de restricciones a la libertad de movimiento de las personas por parte de las EMSP que protegían operaciones extractivas, además de haber recurrido al uso de la fuerza y de armas contra personas.⁴² Igualmente, las industrias extractivas podrían recurrir igualmente al uso de fuerzas de seguridad privada para proteger sus bienes y personal frente a huelgas y manifestaciones. Se puntualizó por parte de varios participantes que las responsabilidades y funciones del personal de las EMSP en lo referente a gestión de conflictos e incidentes, como desórdenes públicos, protestas y huelgas, no deberían entrar en conflicto con el mandato de las fuerzas de seguridad pública.

| Desafío | Ejemplo de buena práctica |
|---|---|
| Falta de supervisión del uso de la fuerza por parte del personal de seguridad | Se está desarrollando un Manual sobre el Uso de la Fuerza destinado al personal de seguridad, así como un Código de Conducta aplicable a las Empresas de Seguridad Privadas |
| Dotación de armamento del personal de seguridad de empresas extractivas | Se está evaluando la posibilidad de adoptar “políticas de desarme” para el personal de las industrias extractivas |
| Ausencia de registro de empresas que hayan cometido “excesos en el uso de la fuerza y de armas de fuego” | Se está evaluando la posibilidad de poner un marcha un registro |
| Formación a cargo de las propias empresas de seguridad | Se han creado centros estatales de formación para proporcionar formación neutral |
| Reducido número de auditorías sobre empresas que ofrecen sus servicios a industrias extractivas (zonas rurales) | Intensificación de las auditorías a través de las autoridades regulatorias, dotándolas de apoyo adicional |

Fortalecimiento de la supervisión de los servicios ofrecidos por las EMSP

La Sesión Quinta de la Reunión Regional se centró en el fortalecimiento de los mecanismos de sancionadores y de atribución de responsabilidades. La primera presentación corrió a cargo del Director Regional de UNI Global Union Americas,⁴³ y destacó que unas relaciones laborales dignas y adecuadas y una supervisión continua son requisitos previos para el funcionamiento adecuado de la industria de la seguridad privada. Entre las buenas prácticas citadas, se mencionaron: códigos de conducta (cuando sean aplicables), estándares de cumplimiento obligatorio para el sector, procedimientos de diligencia debida, mejora en las condiciones sanitarias de los empleados, uniformes adaptados al clima local, y la asistencia psicológica a los empleados que se han visto obligados a repeler un ataque.

Durante el debate, muchos participantes mostraron su acuerdo con la idea de que la protección de los derechos laborales es crucial a la hora de evitar que el personal de las Empresas de Seguridad Privadas trabaje en condiciones precarias. Según dichos participantes, se contravienen a menudo los derechos del personal empleado por las EMSP en toda la región, especialmente en lo referido a la libertad de asociación y a la libertad sindical. Además, las condiciones de trabajo suelen ser precarias. Es habitual que los agentes de seguridad trabajen con horarios que superan ampliamente los límites legales, además de ser vulnerables al mal trato y a prácticas laborales injustas. En este sentido, los participantes destacaron como problemas urgentes la rápida rotación, la inadecuada formación, los bajos salarios, la insuficiente cobertura médica y social y el equipamiento inadecuado. El Director Regional de UNI Global Union explicó que cuando los salarios son bajos y las condiciones laborales inadecuadas, es más probable que los empleados carezcan de las cualificaciones pertinentes y de la motivación necesaria, lo que aumenta la probabilidad de un desempeño deficiente.

La sociedad civil tiene un papel importante en la vigilancia y detección de las violaciones cometidas por la industria de la seguridad privada, motivo por el que se invitó a dos representantes de sendas organizaciones de la sociedad civil: la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano de Costa Rica⁴⁴ y el Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES) de Guatemala. Sus representantes abordaron los problemas relacionados con los procesos de investigación previa de antecedentes, ya que no suelen revisarse en profundidad los antecedentes penales de los agentes de seguridad cuando se le otorga su licencia. En el caso de uno de los Estados de la región ALC, se informó de que alrededor del 70% de los solicitantes de licencias de seguridad privada tienen un historial criminal de delitos violentos. Otros participantes indicaron que muchos de los agentes de seguridad únicamente cuentan con un nivel de educación básico. Por tanto, deben mejorarse los procesos de selección y formación del personal de seguridad privada. Los ponentes abordaron

igualmente el problema de la corrupción en la industria de la seguridad privada. En otros estudios de investigación se confirman los datos ofrecidos en estas presentaciones: en varios Estados de la región ALC, la industria de las EMSP tiene fuertes vínculos con el sector público, y la gestión o accionariado de muchas de dichas empresas está en manos de altos funcionarios públicos, o bien de miembros de las fuerzas de seguridad pública retirados o en activo. Este hecho dificulta sustancialmente la aplicación práctica de cualquier tipo de regulación de este sector.⁴⁵

Un desafío común identificado por varios participantes durante la posterior discusión se refiere al poder sancionador conferido a las diferentes autoridades reguladoras nacionales. Los participantes coincidieron en señalar que las sanciones económicas fijadas por dichas autoridades suelen ser relativamente bajas. La imprecisión al respecto de la cuantía de estas sanciones en la legislación puede menoscabar el poder de la autoridad regulatoria nacional frente a los tribunales de justicia. También se reconoció que las sanciones deben ser suficientemente duras, y su aplicación rigurosa, si se pretende tener un impacto real y evitar con ello que las EMSP se embarquen en actividades no autorizadas.

Finalmente, el Director Ejecutivo del Código de Conducta Internacional para Proveedores de Servicios de Seguridad Privada presentó el mecanismo de supervisión multilateral cuyo objetivo es la promoción, gestión y supervisión de la aplicación práctica del Código de Conducta Internacional, además de promover la provisión responsable de servicios de seguridad, respetando los Derechos Humanos y las legislaciones nacional e internacional, de acuerdo con dicho Código. En el Código se incluyen numerosos estándares y principios para la provisión responsable de servicios de seguridad, pudiendo agruparse en dos categorías: principios sobre la conducta del personal de las Empresas miembro, según los estándares fijados por el Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, incluidos los que se refieren a uso de la fuerza, violencia sexual, tráfico de personas y trabajo infantil; y principios referidos a la gestión y gobierno de las propias Empresas miembro, incluidos los que afectan a la selección e investigación previa del personal, además de su adecuada formación.

Regulación y gestión de las armas pequeñas y ligeras, y uso de la fuerza por parte del personal de las EMSP

La Sexta Sesión incluyó un interesante debate sobre el problema de las armas y el uso de la fuerza, dos aspectos de la industria de la seguridad privada directamente vinculados con riesgos para los Derechos Humanos. En su presentación, el Asesor Jefe del Programa de Seguridad Pública del Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UNLIREC) planteó el desafío que supone la lucha contra el comercio ilícito, la proliferación incontrolada y el uso indebido de las APAL por parte de las EMSP y su personal. Basándose en el estudio⁴⁶ que UNLIREC ha elaborado en colaboración con el DCAF, mostró como todos los países de la región ALC, a excepción de Bolivia y Bahamas, permiten que el personal de las EMSP porte y utilice APAL. Dichos Estados cuentan en cualquier caso con un marco legal que regula la posesión y uso de las mismas.⁴⁷ Aunque no se cuenta con muchos datos estadísticos sobre el uso de armas de fuego por parte de las EMSP en la región dado el carácter informal de esta industria, se estima que estas empresas poseen unas 660.000 APAL en 17 países de América Latina.⁴⁸ Este gran número de APAL y su puesta a disposición del personal de seguridad privada se identificó como una de las principales fuentes de preocupación para numerosos países de la región.⁴⁹

Varios participantes apuntaron a que los estándares internacionales de control de armas deberían ser requisitos mínimos para los Estados, debiendo éstos adoptar las medidas necesarias para poner en marcha marcos regulatorios adaptados a su propio contexto y que vayan más allá de esos estándares mínimos. En su presentación, el Director de Servicios de Seguridad Privados de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada del Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica compartió con la audiencia el ejemplo del marco regulatorio de su país, y en particular la Ley de Armas y Explosivos N° 7530, que establece sanciones a la posesión ilegal de armas. Estas sanciones van de 1 a 3 meses de servicios comunitarios para aquellos oficiales que posean un arma no registrada, y de entre 6 meses y 3 años de prisión para aquellos que porten armas no registradas. Para la empresa la sanción será la pérdida de la licencia.

El representante de UNLIREC abordó otros instrumentos adoptados por algunos de los Estados

de la región para el control de armas, como el Programa de Acción (PoA) para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos,⁵⁰ el Protocolo contra la fabricación ilegal y el tráfico de armas de fuego, sus partes, componentes y munición de la Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional,⁵¹ la Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (CIFTA),⁵² y el Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA).⁵³ Además, las medidas de control de armamento aplicables a las EMSP están directamente relacionadas con el Objetivo 16.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que insta a los gobiernos a “reducir significativamente los flujos financieros y armamentísticos ilícitos”⁵⁴ para el año 2030.

A pesar de las provisiones vigentes sobre las actividades permitidas y prohibidas a este tipo de empresas en diversas leyes nacionales, las investigaciones realizadas demuestran que siguen existiendo vacíos legales en lo referido a la compra de APAL y a su tráfico por parte del personal de esas EMSP. No están reguladas las APAL adquiridas ilegalmente, o su tráfico, ni se sanciona la adquisición y/o posesión de armas de origen ilegal.⁵⁵ Como se confirmaba en la presentación del representante de CARICOM, la legislación debería incluir provisiones que afecten el registro y almacenamiento de APAL usadas por empleados de las EMSP, así como establecer requisitos mínimos aplicables al uso de la fuerza de acuerdo con las buenas prácticas internacionales.

Los participantes en la Reunión Regional discutieron sobre la importancia que tiene aprobar textos legales que cumplan con la legislación, normas y estándares internacionales como un primer paso para garantizar su aplicación efectiva orientada a limitar los posibles riesgos de abuso e inseguridad a los que se enfrenta la población. Debe fortalecerse la capacidad de supervisión y, sobre todo, su eficacia real de forma que se controle adecuadamente las APAL en posesión de las EMSP.

El control de armas podría implicar: la aplicación de limitaciones a los tipos de APAL que pueden ser utilizados por un contratista privado, el establecimiento de un requisito de registro según el cual las empresas deban registrar todas sus APAL ante la autoridad gubernamental competente, provisiones referidas a la importación de APAL, y el establecimiento de la obligación de contar con una tarjeta de autorización oficial para cada APAL. Todo empleado que porte armas debe haber recibido un entrenamiento adecuado para su uso, además de conocer sus respectivas normas operativas.⁵⁶ Se sugirió por parte de uno de los participantes la necesidad de desarrollar adicionalmente protocolos bien definidos para la confiscación de APAL una vez que sus licencias de uso hayan expirado.

Ejemplos de medidas de control de APAL aplicables a las EMSP:

- Registro de transferencia, circulación y posesión de armas por parte de agentes de seguridad privada
- Creación de mecanismos de comunicación e intercambio de información entre diferentes agencias
- Mecanismos de evaluación de riesgos del personal de las EMSP como potenciales usuarios finales en una transferencia de armas
- Políticas de marcado de armas y munición como mecanismo facilitador del seguimiento de las mismas
- Establecer el destino final de armas obsoletas y deterioradas, así como de las armas de aquella EMSP que cese en sus operaciones
- Establecimiento de requisitos físicos de seguridad y gestión aplicables a armerías y arsenales
- Informe de incidentes, robos y pérdidas que deben reflejarse en registro y, si procede, aplicación de las sanciones correspondientes

Marco legal para el uso de la fuerza

Los participantes asistieron igualmente a la presentación del Comité Internacional de la Cruz Roja, en la que se discutió sobre la necesidad de proporcionar asesoramiento y una regulación clara al



Embajador Mirko Giulietti, Departamento Federal Suizo de Asuntos Exteriores (DFAE)



Participantes en la Reunión Regional del Foro del Documento de Montreux

respecto del uso de la fuerza por parte de los empleados de seguridad privada. El uso de la fuerza se entiende tradicionalmente como una prerrogativa del Estado y está normalmente reservado a las fuerzas de seguridad pública, que pueden recurrir al mismo cuando la situación lo requiera y el Estado lo contemple en su legislación nacional, observando al mismo tiempo sus obligaciones legales internacionales. Sin embargo, el personal de seguridad privada puede, dada la naturaleza de sus actividades, verse en situaciones en las que es necesario recurrir al uso de la fuerza, incluso cuando no le esté permitido portar armas de ningún tipo o únicamente armas menos letales. Los Estados tienen el derecho exclusivo de establecer legalmente si un proveedor de seguridad privada puede hacer uso de la fuerza.⁵⁷ Normalmente, a no ser que la legislación nacional del Estado establezca lo contrario, los proveedores de seguridad privada pueden recurrir al uso de la fuerza bajo las mismas premisas que cualquier otro ciudadano, lo que significa que el personal de las EMSP debe guiarse por los principios de defensa propia o defensa de las vidas de terceros frente a un riesgo de muerte o daños graves. De acuerdo con esto, los proveedores de seguridad privada únicamente pueden recurrir a un uso defensivo de la fuerza.

Otro desafío regional habitual abordado aquí se refiere a la formación en el uso de la fuerza y de las APAL. Es esencial que el personal de las EMSP acceda a una formación adecuada para evitar que incumplan la legislación nacional y pongan en riesgo los Derechos Humanos de terceros. Sin embargo, los participantes concluyeron que la formación suele dejarse en manos de las propias compañías, para las que no constituye una prioridad y no siguen en consecuencia un programa sistematizado. Durante el debate, los participantes reiteraron la idea de que la formación sobre el uso de la fuerza por parte de las EMSP debería correr a cargo de instructores con certificación oficial y en centros de formación autorizados.

El papel del cliente: introducción de requisitos relacionados con los Derechos Humanos en los procedimientos de compra y contratación de las EMSP

Durante la Séptima Sesión, los participantes abordaron los desafíos relacionados con los Estados cliente de las EMSP, y cómo pueden dichos Estados garantizar el respeto del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos a través de la creación de modelos de contrato que aborden estos asuntos. La discusión también abordó las fórmulas bajo las que los clientes privados de las EMSP pueden recurrir a contratos éticos que tengan en cuenta el respeto de los Derechos Humanos. El Director Ejecutivo de la Asociación Costarricense de Empresas de Seguridad informó de que los contratos públicos con las EMSP establecen que las empresas deben: contar con un registro permanente del personal empleado, de las APAL, municiones y equipamiento utilizados; deben igualmente informar de cualquier cambio en su personal, oficinas, instalaciones, APAL, municiones y cualquier otro equipamiento relevante; deben almacenar adecuadamente las APAL, municiones y cualquier otro equipamiento relevante para el desempeño de las funciones de seguridad; registrarán todas las armas de fuego en el Departamento de Control de Armas y Explosivos de la Dirección General de Armamento; y autorizarán el uso de armas de fuego únicamente a aquellos empleados que cuenten con los permisos necesarios. Algunas de las buenas prácticas mencionadas durante la presentación de la Directora Ejecutiva del Comité Minero Energético en Seguridad y Derechos Humanos de Colombia (CME) fueron: la necesidad de que las empresas cuenten con códigos éticos, políticas de recursos humanos y mecanismos para analizar y corregir incidentes relacionados con la gestión de los recursos humanos. Estos aspectos son fundamentales dada la importancia que tiene el hecho de que las empresas extractivas que operan en entornos no seguros puedan gestionar de manera eficaz su propia seguridad además de que, al tratarse de clientes especialmente importantes, su conducta puede marcar los estándares mínimos que cualquier proveedor de servicios deba cumplir.

Al mismo tiempo, los Estados juegan un papel fundamental como clientes de los servicios de seguridad privada y pueden ayudar a mejorar la regulación efectiva de los mismos a través de la definición de procedimientos de compra y contratación. Se destacó que la responsabilidad asociada a

las decisiones de contratación pública de las EMSP es un área que preocupa especialmente. Los participantes coincidieron en señalar la necesidad de una mayor transparencia, especialmente en contextos y entornos complejos⁵⁸ en los que el Estado de derecho se ve debilitado, o bien en situaciones de violencia como disturbios, desórdenes públicos o estados de emergencia.⁵⁹ Los participantes asistieron a la presentación de la Directora Adjunta de la autoridad reguladora de la seguridad privada en Suiza. En su presentación, se indicaba que Suiza únicamente permite la contratación de servicios de seguridad privada en el extranjero en dos casos: la protección de personas, y la guardia y vigilancia de bienes y propiedades.⁶⁰ En esta regulación también se establecen unos requisitos mínimos de cumplimiento obligatorio por parte de la empresa (como formación, reputación, solvencia, seguros), así como en lo referente a la identificación, formación y armamento de su personal. Según la ley, cada contrato debe abordar los siguientes aspectos:

- Descripción detallada de los requisitos que debe cumplir la empresa, y específicamente los relacionados con la formación
- Obligaciones informativas sobre su desempeño y específicamente sobre aquellos incidentes que se produzcan durante el mismo
- Información de la identidad de los empleados
- Consentimiento previo del empleador para la subcontratación de funciones de protección
- Sanciones por incumplimiento
- Membresía de la Asociación del Código de Conducta Internacional (ICoCA) para aquellas empresas contratadas para operar en entornos complejos.

Además, se dispone de un contrato modelo que recoge estos requisitos y que servirá de ayuda a las representaciones de Suiza en el extranjero.

Respuesta nacional: la experiencia del Comité Minero Energético en Seguridad y Derechos Humanos de Colombia (CME)

El CME es un órgano de diálogo multilateral que reúne a 10 empresas, 7 entidades gubernamentales, 2 asociaciones empresariales, 4 Embajadas y 3 organizaciones de la sociedad civil. Su objetivo es el de promover las mejores prácticas en materia de seguridad y Derechos Humanos entre las empresas e instituciones estatales. La representante del CME abordó en su presentación los entornos operativos complejos que las empresas que operan en Colombia experimentan, como ocurre con las situaciones de cambio sociopolítico, de aumento de las acciones colectivas o de amenazas a la seguridad de los empleados. Por su parte, las comunidades locales ven amenazados sus Derechos Humanos, desde el punto de vista laboral o medioambiental. Uno de los papeles del CME es el de apoyar la planificación y puesta en práctica de contratos efectivos entre las empresas extractivas y las de seguridad de forma que se alcance un equilibrio entre Derechos Humanos, seguridad e intereses de las diferentes partes implicadas. El CME apoya a las empresas ofreciendo recomendaciones para la gestión de contratos de vigilancia y servicios de seguridad privados:

- Evaluación de aquellos casos en los que las industrias extractivas puedan requerir vigilancia armada, o no;
- Garantizar que sean casos en los que es necesario el concurso de un proveedor de seguridad privada, al no ser suficiente la protección ofrecida por las fuerzas de seguridad pública;
- Garantizar el cumplimiento de la legislación laboral vigente, así como de las condiciones de adquisición y posesión de armas y municiones;
- Formación sistematizada de los empleados, de forma que se evite el uso ilegal de la fuerza y de las APAL;
- Información a las autoridades de cualquier caso de violación de los Derechos Humanos;

- Establecimiento de mecanismos transparentes y eficaces para la gestión de denuncias y reclamaciones;
- Inclusión en los contratos de vigilancia y seguridad privada de requisitos que garanticen que, cualquier empresa subcontratada como resultado de dichos contratos, cumpla con los mismos requisitos exigidos al contratista principal en materia de Derechos Humanos;
- Inclusión en el proceso de selección de un anexo basado en el Código de Conducta Internacional de forma que todas las partes contratantes conozcan perfectamente sus obligaciones en materia de Derechos Humanos.

IV. Regulación de las EMSP en América Latina y el Caribe: el valor añadido aportado por el Documento de Montreux y por el Foro del Documento de Montreux

Los participantes en esta Conferencia Regional reconocieron que los Estados de toda la región se enfrentan a desafíos relacionados con la regulación, control y supervisión de las EMSP, especialmente en aquellas áreas de negocio que están incluyendo en su ámbito de actuación y su gama de servicios. En este contexto, el Documento de Montreux y sus buenas prácticas pueden servir de guía a los Estados de la región ALC para establecer estándares regulatorios eficaces y conseguir una supervisión adecuada. En la Mesa Redonda de Debate, presidida por representantes de Costa Rica, Suiza, el CICR y el DCAF, se destacó la importancia del Documento de Montreux como instrumento impulsor de un foro único de discusión y de puesta en común de buenas prácticas por parte de los Estados. El FDM representa una comunidad y un espacio para que los representantes nacionales a cargo de la aplicación práctica de diferentes aspectos relacionados con el Documento de Montreux puedan compartir sus experiencias y conocimientos, ayudándoles con ello a superar los desafíos derivados de dicho proceso.

El valor añadido que el Documento de Montreux aporta a las personas que se ven negativamente afectadas por las operaciones de las EMSP

Los presidentes de esta Sesión incidieron en cómo el Documento de Montreux fue creado en respuesta a la sensación de que las EMSP operaban en un vacío legal en situaciones de conflicto armado. En la medida en que las EMSP están armadas y sus actividades les colocan en situaciones cercanas a las de combate, pueden representar riesgos adicionales para la población local, además de correr ellas mismas el riesgo de ser atacadas. El personal de las EMSP realiza una serie de funciones que se asimilan a las operaciones de tipo militar en situaciones de conflicto armado, como son la ocupación militar, el mantenimiento de sistemas armamentísticos y la protección de convoyes. Estas circunstancias les ponen a menudo en contacto con personas protegidas por el Derecho Internacional Humanitario, lo que debe considerarse como un riesgo y obliga a que el fenómeno de las EMSP deba abordarse desde un punto de vista humanitario. Antes de la adopción del Documento de Montreux, las EMSP quedaban fundamentalmente fuera de la supervisión de los Estados y ninguna norma internacional se les aplicaba. El Derecho Internacional Humanitario siempre ha sido aplicable al personal de las EMSP cuando opera en un contexto de conflicto armado, pero era

necesario definir con claridad las obligaciones de Estados y empresas, además de ofrecer asesoramiento sobre cómo regular las EMSP. Las consecuencias humanitarias de la falta de regulación del uso de las EMSP pueden ser significativas y el Documento de Montreux se diseñó pensando en la prevención de violaciones del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos.

¿Cómo puede ser útil el Documento de Montreux en el ámbito nacional?

El interés y la presencia de autoridades reguladoras nacionales en esta Reunión Regional sirvieron para subrayar la importancia que tiene apoyar la aplicación efectiva del marco regulatorio de la seguridad privada. Durante las Sesión, los presidentes destacaron que el Documento de Montreux es un manual que recopila toda la legislación internacional aplicable a las EMSP. Es además un borrador para el diseño de un marco regulatorio de esta industria, y establece cómo pueden los Estados determinar los distintos tipos de servicio que las EMSP pueden y no pueden ofrecer, además de los requisitos para la obtención de licencias, el registro y/o el establecimiento de contratos y, finalmente, los mecanismos a través de los que los Estados pueden vigilar que las EMSP cumplan con la legislación nacional y respondan de cualquier violación de la misma. Durante el debate posterior, varios reguladores nacionales expresaron un gran interés en el FDM y sus herramientas de aplicación como fuente fundamental de apoyo al proceso de aplicación práctica. Indicaron además que el Documento de Montreux y el Foro ofrecen un espacio que traduce la legislación internacional a consejos aplicables en la práctica legislativa nacional.

Los representantes de Costa Rica destacaron nuevamente que el Documento de Montreux no solo es relevante en situaciones de conflicto armado en las que es de aplicación el DIH. El derecho de los Derechos Humanos es siempre de aplicación y no deja de estar vigente cuando existe un conflicto armado. El ejemplo de Costa Rica, un país sin fuerzas armadas y en el que no se vive un conflicto armado, ilustra la relevancia del Documento, especialmente si se tiene en cuenta que la mayoría de las buenas prácticas contenidas en él deben ponerse en marcha en tiempos de paz y siguen siendo relevantes en ausencia de conflicto armado. Además, el uso de las EMSP en la protección de industrias extractivas o su participación en consorcios de colaboración público-privada para la provisión de servicios de seguridad pública constituyen ejemplos de cómo el Documento de Montreux puede ser útil en situaciones distintas a las de conflicto armado.

El representante del DCAF recordó que el Documento de Montreux pide a los Estados que adopten todas las medidas necesarias, tanto legislativas como de cualquier otro tipo, que conduzcan a la aplicación efectiva de sus obligaciones legales internacionales. El DCAF compartió la idea de que, a través del Foro de Documento de Montreux y de sus herramientas prácticas (como son la “Guía Legislativa para Estados sobre la Regulación de las Empresas Militares y de Seguridad Privadas” y la Contract Guidance Tool⁶¹ (“Guía de contratación de servicios militares y de seguridad privada”), se ofrece asesoramiento a parlamentarios, políticos y legisladores orientado a que establezcan o reformen su marco regulatorio nacional de la actividad de las EMSP en consonancia con las buenas prácticas internacionalmente aceptadas. Dichas herramientas pueden servir de guía a los Estados de la región ALC para que incluyan medidas que prevengan cualquier violación o abuso por parte de los Estados, las EMSP y su personal, además de penar dichas violaciones y establecer mecanismos de indemnización a las víctimas de las mismas. Durante la reunión se recomendó analizar las repercusiones que tienen las prácticas ilegales de las empresas, y las sanciones que en consecuencia deberían aplicarse. El Documento de Montreux recomienda a los Estados que establezcan medidas administrativas contra las malas conductas de las EMSP, así como el sometimiento de los crímenes cometidos por ellas y su personal a jurisdicción penal y civil de acuerdo con la legislación nacional vigente.⁶²

Buenas prácticas sobre funciones y responsabilidades:

El Documento de Montreux establece específicamente que debe quedar delimitado en la legislación nacional qué servicios pueden y no pueden proporcionar las EMSP. Se puede recurrir a las buenas prácticas del Documento de Montreux para definir igualmente qué servicios puede o no prestar



De izquierda a derecha: Earl Harris, Agencia de Implementación para el Crimen y la Seguridad de la Comunidad del Caribe ; Patricia Arias, Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la utilización de mercenarios; Embajador Christian Guillermet Fernández, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica; Segundo Carrasco, Regulación y Control de Servicios de Seguridad Privada de Ecuador; Jean-Michel Rousseau, Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad (DCAF).



Dr. Knut Dörmann, Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)

el personal de las EMSP. Por ejemplo, los Estados de la región ALC deberían distinguir claramente entre funciones de las fuerzas de seguridad pública y las de los agentes de seguridad privados. Varios participantes discutieron al respecto de la cooperación entre fuerzas de seguridad pública y las EMSP con objeto de fortalecer la seguridad ciudadana, y plantearon que dicha cooperación puede verse dificultada si la relación contractual entre la EMSP y su cliente no es la adecuada. Durante la conferencia, uno de los participantes afirmó que “se debe regular la seguridad privada para que contribuya a la seguridad pública, y no para que la sustituya”.

La mayoría de Estados de la región ALC han producido un importante cuerpo legal relativo a las actividades de las EMSP en el contexto nacional. Sin embargo, la aplicabilidad de dichas normas sobre las actividades de las EMSP con sede en un Estado pero operando fuera de él no está clara. Los Estados pueden afrontar este desafío de dos maneras: modificando su legislación nacional para garantizar la aplicabilidad extraterritorial de la misma o, a través de la adopción de una ley independiente que regule las actividades de las EMSP en el extranjero. De esta forma, los Estados de origen podrán exigir responsabilidades a las EMSP al invocar su potestad jurisdiccional sobre sus propios ciudadanos, así como sobre las empresas con sede en su territorio nacional.⁶³

Buenas prácticas sobre procedimientos, sistemas y procesos:

El Documento de Montreux anima a los Estados a desarrollar sistemas efectivos de contratación de las EMSP, así como para la emisión de licencias y autorizaciones a estas empresas. Para hacerlos efectivos, el Documento de Montreux recomienda que los Estados creen organismos estatales independientes con los recursos humanos y financieros necesarios para el desarrollo de sus funciones.⁶⁴ Esta buena práctica es especialmente relevante en la región ALC debido al alto grado de informalidad que existe en la industria de la seguridad privada. La adecuación del sistema de emisión de licencias permitiría garantizar un control del historial y antecedentes de las empresas al mismo tiempo que aumentaría los ingresos del Estado. En conjunto, contribuiría a la profesionalización de la industria de las EMSP. La puesta en marcha de estas buenas prácticas debería partir de la obtención de información fiable al respecto de las operaciones pasadas, permisos y personal de las EMSP como paso previo a la adjudicación de cualquier contrato. Además, la obtención de licencias y autorizaciones por parte de una EMSP con APAL registradas estará condicionada a que su personal cualificado complete los cursos de formación oficiales sobre uso de la fuerza.⁶⁵

Buenas prácticas sobre supervisión y rendición de cuentas:

Se considera fundamental el hecho de contar con normas que definan específicamente los procesos de supervisión y rendición de cuentas por parte de las EMSP. En la región ALC se viven contextos en los que esta industria puede afectar negativamente a los Derechos Humanos de la población local y, en tiempos de conflicto armado, podrían violar el DIH. Los Estados deben definir, en su marco legal y regulatorio, las obligaciones de las EMSP y los límites a su actuación, de forma que se las pueda exigir responsabilidades por sus acciones mediante de la aplicación de dichas leyes y a través de los mecanismos de supervisión que en ellas se proporcionan. Durante las discusiones mantenidas en esta Reunión Regional, se apuntó que alrededor del 50% de las empresas de la región no cumplen con las leyes nacionales vigentes. Los participantes destacaron la necesidad de reflexionar seriamente sobre cómo mejorar los mecanismos de supervisión de dichas empresas, de forma que puedan operar adecuadamente y responder a las necesidades de seguridad existentes.

A través del desarrollo de mecanismos sistematizados e institucionalizados de supervisión administrativa, el Documento de Montreux puede guiar y ayudar a los Estados en determinadas circunstancias a garantizar que las actividades de las EMSP se ajusten al cumplimiento de la legislación nacional e internacional.⁶⁶ En algunos casos, los Estados podrán garantizar que las empresas cumplen la legislación y las condiciones contractuales si recurren a sistemas de licencias, autorizaciones y contratos en los que se establezcan condiciones y criterios claramente definidos en lo referente a los Derechos Humanos.⁶⁷ Además, la supervisión de la formación y condiciones del personal de las EMSP, y las fórmulas de adquisición de armas de fuego y otros equipos por parte de las empresas, representan áreas clave en el conjunto de la función de supervisión nacional de las EMSP. En particular, el Documento de Montreux recomienda que el personal reciba formación sobre el uso de la fuerza y de armas de fuego, sobre DIH y DIDH, y sobre aspectos religiosos,

culturales y de género, sobre la gestión de denuncias y reclamaciones por parte de la población civil, así como para la prevención de la corrupción y los sobornos.⁶⁸ Como destacó un Estado caribeño, aquellas EMSP que no están sometidas a una estricta regulación acaban por contratar a personal poco cualificado y sin la formación necesaria, por lo que desarrollarán sus funciones según fórmulas que pueden poner en riesgo los Derechos Humanos de la población local.

Resulta igualmente importante que el marco legislativo adopte provisiones al respecto de la emisión de licencias de uso de las APAL y del registro de equipamiento técnico. La legislación nacional deberá ser clara al respecto y contar con un sistema de controles y contrapesos. Las buenas prácticas del Documento de Montreux subrayan el hecho de que los Estados deben obligar a las EMSP a adquirir sus armas lícitamente, y establecerán además normas adecuadas para el uso de la fuerza y de armas de fuego⁶⁹.

V. Apoyo a los Estados en sus esfuerzos regulatorios: oportunidades para avanzar

Estas propuestas de avance están formuladas desde el punto de vista de los socios implementadores y de la Secretaría del Foro del Documento de Montreux, el Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas. No representan un punto de vista de consenso entre los Estados ni reflejan necesariamente las opiniones de los copresidentes del FDM.

Esta Reunión Regional ha demostrado que los Estados de América Latina y el Caribe han realizado importantes progresos en la regulación de las EMSP. Los ejemplos de respuesta nacional descritos en este informe evidencian los enfoques innovadores y pragmáticos que los Estados de la región ALC han adoptado en su lucha por afrontar los desafíos que se presentan en

este ámbito. Sin embargo, este encuentro también sirvió para confirmar que dichos Estados aún se enfrentan a numerosas dificultades a la hora de

regular la industria de la EMSP en la región. Entre ellos destacan la debilidad regulatoria, la existencia de armas no registradas, la falta de atención a los derechos de los trabajadores y la gran preocupación al respecto de la falta de interés en la protección de los Derechos Humanos por parte de la industria.

La Reunión Regional del FDM proporcionó un punto de partida al desarrollo de conversaciones entre Estados, centrando la atención sobre la necesidad de apostar por las buenas prácticas regionales e internacionales a la hora de afrontar los desafíos identificados. Se consideró que la Reunión había sido un éxito al servir como espacio de puesta en común de conocimientos y plataforma para el intercambio de diferentes ideas sobre cómo regular las EMSP, además de aportar una dimensión adicional en forma de generación de confianza.

A pesar de que la Reunión Regional no adoptó recomendaciones formales, se formularon las siguientes sugerencias de avance a través de una serie de pasos concretos que podrían adoptarse:

1. Continuar con la labor de difusión y reconocimiento del Documento de Montreux y sus buenas prácticas en la región

Las Empresas Militares y de Seguridad Privadas van a continuar representando, sin duda, un pilar fundamental de la arquitectura de seguridad en América Latina en un futuro próximo. En consecuencia, los gobiernos de la región deberían interesarse por garantizar que dichas empresas se vean sometidas a procesos de selección adecuados, formen correctamente a sus empleados, sean

supervisadas y se les exijan las responsabilidades correspondientes en caso de malas prácticas. El Documento de Montreux recopila las obligaciones legales internacionales pertinentes, así como buenas prácticas, proporcionando un marco de referencia útil para afrontar muchos de los vacíos legales existentes en la regulación y aplicación efectiva de la ley a las actividades de las EMSP en América Latina. El Documento debería alcanzar una mayor difusión a través de un compromiso bilateral que garantice un mejor conocimiento y comprensión del mismo. Este compromiso podría corresponder a los copresidentes del FDM, es decir Suiza y el CICR a través de sus representaciones regionales, o bien a la Secretaría técnica, es decir, el DCAF. Los esfuerzos de promoción también podrían correr a cargo de los propios participantes en el Documento de Montreux o de organismos regionales. Los participantes en el Documento de Montreux podrían organizar sesiones informativas bilaterales con sus países vecinos para dar a conocer el Documento.

2. Garantizar un seguimiento centrado en las autoridades reguladoras técnicas

La Reunión Regional ha conseguido reunir con éxito a actores clave en este campo y ello refleja la importancia que tiene la regulación de las EMSP. Con objeto de aprovechar esta inercia y avanzar en un debate de ámbito regional, deberían establecerse mecanismos de formación que ayuden a aquellos actores nacionales responsables de la contratación, gestión y supervisión de las EMSP. Por ejemplo, a través de talleres se podría ayudar a que las buenas prácticas internacionales se traduzcan de manera efectiva a un asesoramiento a medida del marco regulador nacional. En particular, dichos talleres podrían centrarse en los siguientes desafíos:

- Fortalecimiento de la aplicación práctica de la regulación;
- proceso de emisión de licencias: mejora del proceso de investigación de antecedentes penales o de violación de los Derechos Humanos del personal de seguridad privada, incluido su historial de violencia doméstica;
- prestar mayor atención a los derechos de los trabajadores y garantizar salarios justos, condiciones laborales adecuadas y una formación suficiente;
- mejora de la regulación de las APAL en posesión de las Empresas de Seguridad Privadas;
- garantizar la aplicación sistemática de los mecanismos de exigencia de responsabilidades.

3. Apoyo al papel de los organismos regionales en la promoción de la aplicación práctica del marco regulatorio de las EMSP

Como se menciona en la Sección III de este informe, se invitó a los representantes de la Agencia de Implementación para el Crimen y la Seguridad de la Comunidad del Caribe (CARICOM IMPACS)⁷⁰ y de la Secretaría General del SICA ⁷¹ a presentar en esta Reunión Regional los enfoques que cada uno de estos organismos ha adoptado a la hora de afrontar el problema de las EMSP, así como a explicar los desafíos que detectan en la regulación efectiva de dichas EMSP en la región, y a formular propuestas de promoción de buenas prácticas y soluciones al respecto por parte de dichos organismos. Durante el debate se reconoció que, sin un marco legal o regulador efectivo, las actividades de las EMSP despiertan dudas al respecto de su legalidad, legitimidad y asunción de responsabilidades, también desde el punto de vista de los organismos regionales. Los portavoces de SICA y CARICOM consideran que el Documento de Montreux, dada su naturaleza práctica y su inclusión de una propuesta de modelo regulatorio, constituye una herramienta útil a la hora de conseguir que las EMSP respeten los Derechos Humanos en sus respectivas comunidades regionales.

Agencia de Implementación para el Crimen y la Seguridad de la Comunidad del Caribe (CARICOM IMPACS):

Su representante precisó que la promoción del Documento de Montreux entre los Estados de la CARICOM podría mejorarse recurriendo a este organismo, ya que de esta forma no se abordarían únicamente los esfuerzos regulatorios individuales de cada Estado sino que se alcanzaría una

posición coherente para toda la CARICOM en la definición de estándares y en el asesoramiento para la regulación de las EMSP. CARICOM IMPACS ha abordado recientemente la necesidad de revisar su Regional Crime and Security Strategy (Estrategia Regional para el Crimen y la Seguridad) habida cuenta del entorno cambiante en el que coexisten crimen y seguridad. La integración de las EMSP en la estrategia de seguridad podría jugar un papel importante a la hora de afrontar la criminalidad en la Comunidad. La Estrategia Regional anima específicamente a los Estados miembros a adoptar un enfoque de mayor cooperación entre las fuerzas de seguridad pública y la industria de la seguridad privada en la región.

Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA):

El problema de las EMSP no ha sido objeto de un debate profundo en el seno del SICA y su representante expresó la necesidad de aumentar la sensibilización y el conocimiento de este asunto, en especial en lo referido al propio Documento de Montreux. Su representante mostró su buena disposición a intensificar los contactos con el Foro del Documento de Montreux.

Organización de Estados Americanos:

La OEA se centra en promover la puesta en marcha de normas internacionales que fortalezcan la democracia, los Derechos Humanos, la seguridad y el desarrollo. La OEA no pudo participar en esta Reunión Regional. Sin embargo, los participantes expresaron la necesidad de involucrar a la OEA en cualquier discusión futura en la región relativa al Documento de Montreux. Después de un análisis complementario de los debates en el seno de la OEA, se observan indicios de que el problema de las EMSP podría tener un carácter transversal para dicho organismo. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) nombró a la primera Relatora Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, cuyo mandato incluye problemas relacionados con la actividad empresarial, la seguridad y los Derechos Humanos. El problema de las EMSP se discutió de hecho en 2008 en una reunión especial sobre la Resolución de la Asamblea General AG/RES. 2433 (XXXVIII-O/08) "Promoción y Respeto del Derecho Internacional Humanitario". En 2018, Claudia Paz y Paz, Secretaria de Seguridad Multidimensional, participó como ponente en un encuentro coorganizado por Diálogo Interamericano y la Embajada de Suiza en Washington D.C. La Secretaria Paz y Paz incidió en el asunto de la seguridad ciudadana como bien público, a pesar de cuya naturaleza la creciente presencia de las EMSP y la provisión por parte de ellas de servicios de seguridad pública, está desviando a los Estados de su responsabilidad primaria como garante de dicha seguridad. Esto no significa que las EMSP sean automáticamente un fenómeno negativo, y que no estén sometidas a normas y regulación, ya que en toda la región ALC, existen marcos legales y políticos aplicables a las EMSP. El problema es que los gobiernos no están aplicando esas normas en la práctica a través de la supervisión y la imposición de la obligación de cumplimiento de la ley.⁷² Si la OEA se involucrara en el análisis del Documento de Montreux y su relevancia para dicho organismo regional, se podría contar con un importante foro para profundizar en la discusión y puesta en común de información sobre el avance en la aplicación efectiva de esta iniciativa en América Latina y el Caribe.

Anexo 1: Una perspectiva de otras iniciativas internacionales para la regulación de las EMSP

El Código de Conducta Internacional

- El Código de Conducta Internacional para Proveedores de Servicios de Seguridad Privada (ICoC) se creó como resultado de una iniciativa multilateral liderada por Suiza. El objetivo general era el de articular las responsabilidades de las Empresas de Seguridad Privadas (ESP) en materia de Derechos Humanos, estableciendo además principios y estándares internacionales para la provisión responsable de servicios de seguridad privada, especialmente en entornos operativos complejos. Durante un periodo de 18 meses, Suiza reunió a Empresas de Seguridad Privadas, Estados, organizaciones de la sociedad civil y expertos académicos que trabajaron para la elaboración de un código de conducta para la industria de la seguridad privada. El ICoC establece principios de respeto de los Derechos Humanos, y estándares y buenas prácticas para la industria en relación con el DIH directamente aplicables a las Empresas de Seguridad Privadas cuando operan en entornos complejos. Para garantizar la aplicación práctica del ICoC, así como su cumplimiento, se creó en 2013 la Asociación del ICoC (ICoCA) como mecanismo independiente de gobierno y supervisión.⁷³ La ICoCA reúne a miembros provenientes de la industria de la seguridad privada, Gobiernos y representantes de la sociedad civil, y su misión es la de proporcionar apoyo a los procesos de certificación, supervisión y resolución de denuncias. Siete Empresas de Seguridad Privadas⁷⁴ de la región forman parte de la Asociación.

Los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos

- Los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos (PV) constituyen una iniciativa multilateral, creada en el año 2000, a través de la cual gobiernos, industrias extractivas y organizaciones no gubernamentales (ONG) trabajan coordinadamente para que sus operaciones se desarrollen en un marco de seguridad que garantice el respeto de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales. Los Principios Voluntarios orientan específicamente a las empresas a la hora de realizar un análisis exhaustivo de riesgos en sus relaciones con proveedores públicos y privados de servicios de seguridad, garantizando que dichos proveedores respeten los Derechos Humanos mientras protegen las instalaciones y bienes de dichas empresas.⁷⁵ Los PV pueden ser especialmente importante en la región de América Latina y el Caribe dada la gran importancia que las operaciones extractivas adquieren en la misma.⁷⁶

Iniciativas en el seno de las Naciones Unidas

- Los Principios Rectores sobre las empresas y los Derechos Humanos de Naciones Unidas se aprobaron en 2011 con objeto de proporcionar carácter operativo al Marco “Proteger, Respetar y Remediar”⁷⁷ en el que se recuerda a los Estados su obligación de proteger a sus ciudadanos frente a posibles abusos de los Derechos Humanos por parte de las empresas, así como de la responsabilidad empresarial de respetarlos, y de la obligación de que tanto Estados como empresas ofrezcan a las víctimas indemnizaciones efectivas, tanto por vía judicial como civil.
- En un proceso independiente, el Consejo de Derechos Humanos otorgó al Grupo de Trabajo sobre la Utilización de Mercenarios el mandato en 2005 de estudiar los efectos negativos de las actividades de los mercenarios, así como de vigilar y analizar las actividades de las Empresas Militares y de Seguridad Privadas y su impacto sobre los Derechos Humanos. Como parte de su trabajo sobre respeto de los Derechos Humanos por parte de las EMSP, el Grupo de Trabajo realizó un estudio global de la legislación aplicable a las EMSP entre 2012 y 2017. El estudio cubrió 60 Estados de todo el mundo, incluidos de la región de América Latina y el Caribe. En 2015, el informe del Grupo de Trabajo (A/HRC/30/34) analizó la legislación nacionales en 8 países de América Central y el Caribe (Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras,

Méjico, Nicaragua y Panamá), y 8 países de América del Sur (Argentina (Buenos Aires), Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay). Los resultados de este estudio se presentaron ante el Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General de la ONU, proponiendo importantes medidas de asesoramiento a los Estados miembros, incluidas la identificación de buenas prácticas, desafíos y vacíos legales en la regulación de la industria de las EMSP.

- El Consejo de Derechos Humanos de la ONU adoptó en 2010 la resolución 15/26 que establecía un Grupo de Trabajo Abierto Intergubernamental con el mandato de estudiar la posibilidad de elaborar un marco regulatorio internacional, incluyendo entre otros aspectos la posibilidad de establecer un instrumento legalmente vinculante para la regulación, supervisión y vigilancia de las actividades de las Empresas Militares y de Seguridad Privadas, además de para la atribución de responsabilidades a las mismas. Dicho Grupo de Trabajo parte de los principios, aspectos principales y borradores propuestos por el Grupo de Trabajo sobre la Utilización de Mercenarios como medio de violar los Derechos Humanos y de obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación. En la sexta sesión del Grupo de Trabajo Abierto Intergubernamental se recomendó al Consejo de Derechos Humanos la creación de un nuevo grupo de trabajo intergubernamental dedicado, durante un periodo de tres años, al inicio de los trabajos de elaboración de un marco regulatorio internacional.

Anexo 2: ESP y personal de las ESP en la región ALC

| País | Número de ESP | Number of PSC guards |
|------------------------------|---------------|----------------------|
| Argentina | 1,695 | 150,202 |
| Bahamas | 180 | 2,100 |
| Barbados | 33 | 1,455 |
| Belice | 67 | 1,180 |
| Bolivia | 265 | 20,000 |
| Brasil | 2,581 | 583,100 |
| Chile | 1,521 | 140,000 |
| Colombia | 870 | 244,757 |
| Costa Rica | 636 | 27,772 |
| Dominica | 10 | 182 |
| República Dominicana | 254 | 35,000 |
| Ecuador | 521 | 95,000 |
| El Salvador | 330 | 22,602 |
| Granada | 8 | 817 |
| Guatemala | 153 | 100,000 |
| Guayana | 76 | 5,398 |
| Haití | 41 | 12,000 |
| Honduras | 865 | 44,167 |
| Jamaica | 222 | 18,604 |
| México | 3,518 | 450,000 |
| Nicaragua | 160 | 18,000 |
| Panamá | 183 | 18,000 |
| Paraguay | 229 | 12,000 |
| Perú | 780 | 77,219 |
| San Cristóbal y Nieves | 10 | 600 |
| Santa Lucía | 26 | 250 |
| San Vicente y las Granadinas | 9 | 381 |
| Trinidad y Tobago | 331 | 50,000 |
| Uruguay | 300 | 20,000 |
| Venezuela | 300 | 300,000 |
| Approximate Total | 16,174 | 2,450,786 |

Fuente: UNLIREC y DCAF, Armed Private Security in Latin America and the Caribbean, 2016

Anexo 3: ESP y personal de las ESP en la región ALC

| País | Número de armas pequeñas ESP | Número de guardias ESP | Número de armas por guardia |
|----------------------|------------------------------|------------------------|-----------------------------|
| Belice | 267 | 1,180 | |
| Brasil | 243,166 | 583,100 | 0.4 |
| Chile | 12,378 | 140,000 | |
| Colombia | 43,000 | 244,757 | |
| Costa Rica | 30,200 | 27,772 | 1 |
| República Dominicana | 14,534 | 35,000 | 0.4 |
| Ecuador | 26,749 | 95,000 | |
| El Salvador | 22,602 | 23,666 | 0.9 |
| Granada | 21 | 817 | |
| Guatemala | 90,584 | 100,000 | |
| Haití | 9,300 | 12,000 | |
| Honduras | 23,657 | 44,167 | 0.4 |
| Méjico | 43,444 | 450,000 | |
| Nicaragua | 11,625 | 1,800 | 0.6 |
| Paraguay | 1,500 | 12,000 | |
| Perú | 73,148 | 77,219 | 0.9 |
| Uruguay | 13,288 | 20,000 | 0.7 |

Fuente: UNLIREC y DCAF, Armed Private Security in Latin America and the Caribbean, 2016

Notas finales

- 1 Argentina, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, Méjico, Nicaragua, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela
- 2 Canadá, China, Francia, Alemania, Japón, Países Bajos, Qatar, Suiza, Reino Unido, Estados Unidos de América
- 3 UNLIREC y DCAF, *Armed Private Security in Latin America and the Caribbean: Oversight and accountability in an evolving context*, diciembre de 2017, p. 12.
- 4 *Ibíd.*: p. 5.
- 5 Institute of International Relations (IIR), *Private Security Companies in the Caribbean. Case studies of St. Lucia, Trinidad and Tobago, and Jamaica*, junio de 2013, p. 8, disponible en: http://psm.du.edu/media/documents/reports_and_stats/ngo_reports/ploughshares_pscs_caribbean_2013.pdf
- 6 Freedomia, *Global Security Services Market*, 12ª edición, enero de 2017, disponible en: <https://www.freedoniagroup.com/brochure/34xx/3451smwe.pdf>.
- 7 Diversos investigadores han detectado que está muy extendida la expectativa de que los esfuerzos en seguridad privada lleven aparejados una reducción o desplazamiento de la actividad criminal. Sin embargo, no se cuenta con trabajos de investigación suficientes para refrendar esta hipótesis sobre el impacto disuasorio de la seguridad privada sobre la criminalidad, especialmente en América Latina. Gran parte de las investigaciones disponibles se centran en datos de áreas específicas, como una ciudad, una comunidad o una infraestructura en particular, sin llegar a analizar una muestra amplia y representativa. En otros estudios se ha establecido que una mayor visibilidad de las medidas de seguridad privada, como puede ser la presencia de guardias uniformados, ha reducido en algunos casos los niveles de criminalidad, mientras que en otros casos únicamente ha conseguido desplazar esa actividad criminal hacia otras zonas menos protegidas. En otros estudios se considera que no hay pruebas suficientes de que la seguridad privada impida la actividad criminal.

Véanse: Paul R. Zimmerman, *The deterrence of crime through private security efforts: Theory and evidence*, *International Review of Law and Economics*, vol. 37, pp. 66-75; Barak Ariel et al., *Lowering the threshold of effective deterrence – Testing the effect of private security agents in public spaces on crime: A randomized controlled trial in a mass transit system*, *PLoS One*, vol. 12, diciembre de 2017; y Brian Meehan y Bruce L. Benson, *Does private security affect crime?: A test using state regulations as instruments*, *Journal of Applied Economics*, vol. 48, marzo de 2017.

Para el caso de América Latina, véanse: Markus Michael Müller, *Private security and the State in Latin America: the Case of Mexico City*, *Brazilian Political Science Review*, vol. 4, septiembre de 2010; y Rémi Bacouillard et al., *Proliferación de armas y violencia armada en el sector de la seguridad privada en América Latina y el Caribe: Desafíos y oportunidades para la acción*, UNLIREC, enero de 2014.

Otros estudios se centran en aspectos técnicos de la seguridad como el uso de sistemas de CCTV, alarmas y otros sistemas de vigilancia. Estos estudios también han llegado a conclusiones dispares: Kevin McCaney, *Do surveillance systems reduce crime?*, *GCN*, septiembre de 2011, disponible en: <https://gcn.com/articles/2011/09/20/surveillance-cameras-effect-on-preventing-crimes.aspx>.
- 8 Véase también Robert Muggah y Katherine Aguirre Tobón, *Citizen Security in Latin America: Facts and Figures*, Igarapé Institute, Strategic Paper 33, abril de 2018, disponible en: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Citizen-Security-in-Latin-America-Facts-and-Figures.pdf>.
- 9 En Muggah y Aguirre Tobón, *Citizen security in Latin America: Facts and Figures*, abril de 2018, p. 23 se afirma: “se ha producido un aumento del 12% en las tasas de homicidio en América Latina entre 2000 y 2015”, disponible en: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Citizen-Security-in-Latin-America-Facts-and-Figures.pdf>.
- 10 Véanse: Nicolas Florquin, *Small Arms Survey 2011: States of Security, Key Findings*, 2011, cap. 4 “A Booming Business. Private Security and Small Arms”, disponible en: <http://www.smallarms-survey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2011/en/Small-Arms-Survey-2011-Prelims-Intro-EN.pdf>; y UNLIREC y DCAF, *Armed Private Security in Latin America and the Caribbean*, 2016, p. 20.
- 11 Véase SHIFT Project, *How can Businesses Impact Human Rights?*, disponible en: <https://www.ungpreporting.org/resources/how-businesses-impact-human-rights/>.
- 12 A pesar de que el Derecho Internacional Humanitario es vinculante para los Estados, los sistemas legales nacionales que efectivamente aplican el DIDH ofrecen la principal forma de protección de los derechos humanos según se establece en la legislación internacional. Es a través de las leyes nacionales aplicables a las EMSP que los Estados pueden obligar a las empresas a respetar los derechos humanos. Las EMSP están sujetas al DIDH cuando sus actuaciones pueden ser atribuibles a los Estados (por ejemplo, si se las contrata para realizar funciones que intrínsecamente corresponden al gobierno). Además, de acuerdo con los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos de la ONU se puede argumentar que las empresas tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos debiendo para ello evitar producir, o contribuir a producir, un impacto negativo sobre los derechos humanos, además de procurar prevenir, y en su caso mitigar, cualquier impacto sobre los derechos humanos relacionado con sus actividades (PR13).

“El derecho internacional de derechos humanos establece las obligaciones que deben cumplir los Estados. Al ratificar tratados internacionales, los Estados asumen deberes y obligaciones en virtud del derecho internacional, y se comprometen a respetar, proteger y cumplir los derechos humanos. La obligación de respetarlos supone que los Estados deben abstenerse de restringir los derechos humanos o de interferir en su realización. La obligación de proteger exige que los Estados protejan a las personas o grupos de personas de las violaciones de los derechos humanos. La obligación de cumplimiento exige que los Estados adopten un enfoque positivo que contribuya a facilitar el disfrute de los derechos humanos fundamentales. A través de la ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos, los gobiernos se comprometen a poner en práctica medidas y leyes nacionales compatibles con los deberes y obligaciones inherentes a esos tratados. En consecuencia, el sistema jurídico interno proporciona la principal protección jurídica de los derechos humanos garantizados por el derecho internacional”. Véase el Fundamento de las Normas Internacionales de Derechos Humanos de Naciones Unidas: <http://www.un.org/es/sections/universal-declaration/foundation-international-human-rights-law/index.html>.
- 13 *Ibíd.*

- 14 Documento de Montreux, Prefacio, párrafo 9.
- 15 DCAF, Montreux Document, Mapping study on outreach and implementation, 2017, p. 30, disponible en: <http://www.mdforum.ch/pdf/mapping-study.pdf>.
- 16 UNODC, State Regulation concerning Civilian Private Security Services and their Contribution to Crime Prevention and Community Safety, Adam Blackwell, Wilson Center, Latin American Programme, The Unregulated and Threatening Growth of Private Security in Latin America and the Caribbean, junio de 2015, disponible en: <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Private%20Security%20in%20Latin%20America.pdf>.
- 17 Véase UNLIREC y DCAF, Armed Private Security in Latin America and the Caribbean, 2016, p.13, "Tabla 2: ESP y personal empleado por las ESP en la región ALC" disponible en: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/COMPRESSED_DCAF%20UNLIREC_Armed-Private-Security-in-Latin-America-and-the-Caribbean_Oversight-and-Accountability-in-an-Evolving-Context-2016.pdf.
- 18 *Ibíd.*
- 19 *Ibíd.*
- 20 *Ibíd.*: p.20.
- 21 Debe precisarse que a) no se pudo acceder a los datos sobre armas pequeñas en posesión de las ESP para casi la mitad de los países de la región ALC, y b) los datos disponibles no se correspondían a los mismos años. Debe tenerse en cuenta que los datos de la Tabla 3 solo presentan una imagen parcial de las armas pequeñas en posesión de las ESP, omitiéndose en ella datos importantes correspondientes a Argentina, Venezuela y una serie de países caribeños, por lo que el dato real de armas pequeñas en posesión de las ESP podría ser mayor. Véase UNLIREC y DCAF, Armed Private Security in Latin America and the Caribbean, p. 20.
- 22 DCAF, Mapping study on Montreux Document Outreach and Implementation, 2017, p. 14.
- 23 Se dispone de una serie de recursos en los que se vincula la informalidad en la industria con las actividades ilegales: Mimi Yagoub, Is Guatemala's Booking Private Security Industry Benefitting Organized Crime?, InSight Crime, julio de 2016; y Parker Asmann, El Salvador Struggles to Enforce Regulations on Private Security Firms, InSight Crime, octubre de 2017.
- 24 DCAF, Mapping study on Montreux Document Outreach and Implementation, 2017, p. 33.
- 25 Véase, por ejemplo, Simon Chesterman y Angelina Fisher, Private Security, Public Order: The Outsourcing of Public Services and its Limits, Oxford University Press, New York, agosto de 2009.
- 26 CARICOM, Crime and Security Strategy 2013, Securing the region, Artículo 1.38, disponible en: https://www.caricomimpacs.org/Portals/o/Project%20Documents/CCSS_STRAT.pdf
- 27 *Ibíd.*: 4.13 ix-x.
- 28 Más información en: <http://www.mdforum.ch/pdf/The-Montreux-Documents-in-a-Nutshell.pdf>.
- 29 El grado de vinculación de los Estados a las obligaciones legales recogidas en el Documento de Montreux depende, hasta cierto punto, de las obligaciones de cada Estado según los tratados legales internacionales.
- 30 Puede ver la lista completa de Estados y organismos que apoyan el FDM en: <http://www.mdforum.ch/en/participants>.
- 31 La Secretaría del FDM ha creado un borrador para la expresión de apoyo al Documento de Montreux.
- 32 Para más información, véase: DCAF, Progress and Opportunities Five Years On: Challenges and Recommendations for Montreux Document Endorsing States, 2013, disponible en: <http://www.mdforum.ch/pdf/2013-12-Progress-and-Opportunities-Five-Years-On.pdf>.
- 33 Véase <http://www.mdforum.ch/en/the-forum>.
- 34 Véase www.dcaf.ch para más información.
- 35 Véase el documento Report on Private Security Companies (2016/1138 (INI)) del Comité de Asuntos Exteriores, 10 de mayo de 2017.
- 36 Véase <https://www.ppps.dcaf.ch/sites/default/files/uploads/Legislative-Guidance-Tool-ES.pdf>.
- 37 UNLIREC y DCAF, Armed Private Security in Latin America and the Caribbean, 2017, p. 62.
- 38 *Ibíd.*: p. 63.
- 39 *Ibíd.*: p. 61.
- 40 *Ibíd.*
- 41 *Ibíd.*: p.62.
- 42 Asamblea General de Naciones Unidas, Informe del Grupo de trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y de obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación, Misión al Perú, A/HRC/7/7/Add.2, , febrero de 2008.
- 43 UNI Global Union representa a más de 20 millones de trabajadores afiliados a más de 900 sindicatos, y trabaja por garantizar la justicia y la igualdad de los trabajadores. Más información en: <http://www.uniglobalunion.org/about-us>.
- 44 Véase <https://arias.or.cr/>.
- 45 *Ibíd.*
- 46 UNLIREC y DCAF, Armed Private Security in Latin America and the Caribbean, p. 30.
- 47 *Ibíd.*: p.20.
- 48 *Ibíd.*
- 49 Véase también *ibíd* p. 30.
- 50 Véase <https://www.un.org/disarmament/convarms/salw/programme-of-action/>.
- 51 Véase <http://www.unodc.org/unodc/en/firearms-protocol/the-firearms-protocol.html>.
- 52 Véase http://www.oas.org/dsp/english/cpo_cifta_armas.asp.
- 53 Véase <https://www.un.org/disarmament/att/>.
- 54 ODS 16.4: "De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada". Más información en: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingour-world>.
- 55 UNHCR, National Legislation Studies on PMSCS in Central and

- South America. Disponible en: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Mercenaries/WGMercenaries/Pages/NationalLegislation-Studies.aspx>.
- 56 Véase https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc_863_cot-tier.pdf.
- 57 Cuando existen, las recomendaciones sobre uso de la fuerza por parte de proveedores de seguridad privada suelen ser muy básicas o se formulan tomando como referencia las de las fuerzas policiales. Ante la falta de reglas específicas, las empresas y los organismos regulatorios tienden a aplicar por analogía las normas de uso de la fuerza que rigen sobre las fuerzas de seguridad pública. Entre ellas se incluyen los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.
- 58 No existe una definición universalmente válida de “entorno complejo”. El CICR utiliza el término “otras situaciones de violencia” para referirse a situaciones distintas de las de conflicto armado. Según el Código de Conducta Internacional para Proveedores de Seguridad Privada, los “entornos complejos” se definen como “cualquier área en la que se experimente inestabilidad o disturbios, o se esté superando ese tipo de situación, tanto si ello se debiera a desastres naturales como a conflictos armados, y que lleve aparejado el socavamiento sustancial del imperio de la ley, viéndose la autoridad estatal limitada, disminuida o despojada de la capacidad de gestionar dicha situación”. Véase: www.icoca.ch.
- 59 Véase CICR, *Violence and the Use of Force*, enero de 2015, disponible en: <https://www.icrc.org/en/publication/0943-violence-and-use-force>.
- 60 Suiza, *Federal Act on Private Security provided Abroad*, Art. 30.1, septiembre de 2013, disponible en: https://www.eda.admin.ch/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/sicherheitspolitik/Bundesgesetz-ueber-die-im-Ausland-erbrachten-privaten-Sicherheitsdienstleistungen-BPS_EN.pdf.
- 61 Guía de contratación de servicios militares y de seguridad privada (disponible únicamente en inglés). Véase <http://www.mdforum.ch/pdf/contract-guidance-tool.pdf>.
- 62 Documento de Montreux, Buenas Prácticas 19, 20, 22, 49-51, 71-72
- 63 DCAF, Buckland B. S. y Burdzy A., *Progress and Opportunities: Challenges and Recommendations for Montreux Document Participants*, 2ª Edición, 2015, p. 24, disponible en: <http://www.mdforum.ch/pdf/Progress-and-Opportunities-Challenges-and-Recommendations-for-Montreux-Document-Participants-2nd-edition.pdf>.
- 64 Documento de Montreux, Buenas Prácticas 3, 27, 58 y 4, 29 y 59.
- 65 DCAF, *The Montreux Document: Report of the Ethiopia Regional Conference on Private Military and Security Companies*, 2016, p.19, disponible en: <http://www.mdforum.ch/pdf/regional/2015-11-12-Report-Ethiopia-Regional-Conference-PMSCs.pdf>.
- 66 Documento de Montreux, Buenas Prácticas 21, 23, 46-48, 52, 68, 69 y 73.
- 67 *Ibid.*: p. 47.
- 68 Documento de Montreux, Buenas Prácticas 10, 35, 63
- 69 Documento de Montreux, Buenas Prácticas 11, 18, 36, 43, 44, 64.
- 70 15 miembros de pleno derecho: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago. 5 Estados asociados: Anguila, Bermuda, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos. Población conjunta: >15 millones de habitantes.
- 71 8 Estados miembros: Belice, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá; observadores regionales: Argentina, Brasil, Chile, Méjico; observadores extra regionales: Alemania, Italia, España, Taiwán.
- 72 Diálogo Interamericano, *The Explosive Growth of Private Security in Latin America*, marzo de 2018, disponible en: <https://www.thedialogue.org/resources/the-explosive-growth-of-private-security-in-latin-america/>.
- 73 Véase www.icoca.ch para más información.
- 74 La lista de miembros del ICoCA está disponible en: https://www.icoca.ch/membership?private_security_companies%5Bcompanies%5D=companies&area_of_operation=all&headquarter_country=all&keywords=&op=Search&view_type=list&form_build_id=form-fCN9eEoy9TG7-cwyxKLYoPYDM6S-XG-9Wu9M2q69uT6E&form_id=_search_for_members_filter_form.
- 75 Hoja informativa sobre Principios Voluntarios sobre Seguridad y Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.voluntaryprinciples.org/wp-content/uploads/2018/04/VPI-Fact-Sheet-April-2018-English.pdf>.
- 76 Entre 2003 2012, la inversión de la industria minera se multiplicó por diez, pasando de 566 millones de dólares USA a 5.000 millones de dólares USA. Cinco de los principales países de destino de estas inversiones se situaron en América Latina (Chile, Méjico, Brasil, Perú, Colombia). Para obtener más información, véase PNUD, *Centro Regional en Panamá, Extractive Industries and Conflict Prevention in Latin America*, disponible en: <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/OGC/Rebecca%20A%20Extractive%20Industries%20and%20Conflict%20Prevention%20in%20LAC.pdf>.
- 77 ONU, Marco “Proteger, Respetar y Remediar” y Principios Rectores, 2008. Disponible en: <https://business-humanrights.org/en/un-secretary-generals-special-representative-on-business-human-rights/un-protect-respect-and-remedy-framework-and-guiding-principles>.
- 78 En el estudio global se analizaron los marcos legislativos nacionales de acuerdo con los siguientes elementos clave definidos por el Grupo de Trabajo: a) ámbito de aplicación de la legislación; b) licencias, autorizaciones y registro; c) selección y formación de personal; d) actividades permitidas y prohibidas; e) reglas para la adquisición de armas; f) uso de la fuerza y de armas de fuego; g) asunción de responsabilidades por violaciones cometidas y provisión de indemnizaciones a las víctimas.
- 79 Véase
- 80 Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Informe presentado en la Sexta Sesión por el Grupo de Trabajo Abierto Intergubernamental que plantea la posibilidad de elaborar un marco regulatorio internacional para regular, supervisar y controlar las actividades de las empresas militares y de seguridad privada, A/HRC/36/36 V, 28 (a), 2017, disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/232/48/PDF/G1723248.pdf?OpenElement>.



www.mdforum.ch
info@mdforum.ch

**Secretaría del Foro del Documento
de Montreux**

Centro de Ginebra para la Gobernanza
del Sector de Seguridad (DCAF)
P.O.Box 1360, CH1211
Ginebra, Suiza

Apoyo a la Implementación Práctica del Documento y a la Creación de Redes entre Funcionarios Especializados

Reunión Regional del Foro del Documento de Montreux

San José, Costa Rica
2018

La primera Reunión Regional del FDM en la región de América Latina y el Caribe (ALC) se celebró los días 27 y 28 de febrero de 2018, y fue organizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica, con la colaboración de los copresidentes del Foro del Documento de Montreux, es decir Suiza y el CICR, y contando con el apoyo técnico del Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad (DCAF). El objetivo de la reunión fue el de compartir experiencias con las Empresas Militares y de Seguridad Privadas (EMSP) en los ámbitos nacional y regional, así como el de identificar formas concretas a través de las cuales el Documento de Montreux sobre las obligaciones jurídicas internacionales pertinentes y las buenas prácticas de los Estados en lo que respecta a las operaciones de las Empresas Militares y de Seguridad Privadas durante los conflictos armados pueda impulsar la implementación de la regulación y supervisión de las EMSP.

Este informe pretende presentar los desafíos que se derivan de la regulación de las EMSP, así como los enfoques regulatorios que los diferentes Estados han aplicado. También incluye un resumen y análisis de los debates, preguntas, conclusiones y recomendaciones formuladas durante las presentaciones y discusiones que tuvieron lugar durante las dos jornadas de la Reunión Regional. El contenido de este informe se basa en las presentaciones e intervenciones realizadas por los ponentes en las sesiones celebradas durante la conferencia, así como en el trabajo de investigación y el recurso a fuentes académicas que se ha realizado con objeto de contextualizar e ilustrar esos debates.