

6RSS



Seguridad Privada en América Latina: el lucro y los dilemas de una regulación deficitaria

Patricia Arias



FLACSO
CHILE

363.289098
A696

Arias, Patricia.
Seguridad privada en América Latina: el lucro y los dilemas de
una regulación deficitaria/ Patricia Arias. Santiago, Chile: FLACSO,
2009.
146 p.
(Reporte del Sector Seguridad; N° 6)
ISBN: 978-956-205-242-9

SEGURIDAD PRIVADA; SEGURIDAD PUBLICA;
LEGISLACION; AMERICA LATINA

Diseño y diagramación: Claudio Doñas
Fotografía de portada e interior: Archivo banco de fotos y autora
Coordinación editorial: Carolina Contreras
Impresión: MAVAL, Santiago de Chile

Todos los derechos reservados.
Esta publicación no puede ser reproducida,
en todo o en parte, ni registrada o transmitida
por sistema alguno de recuperación de información,
en ninguna forma o medio, sea mecánico,
fotoquímico, electrónico, magnético,
electroóptico, por fotocopia o cualquier otro,
sin permiso previo, por escrito,
de la editorial

Primera edición: julio, 2009
ISBN: 978-956-205-242-9

Registro de Propiedad Intelectual N° 181.912

© FLACSO-CHILE, 2009
Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura
Santiago de Chile
www.flacso.cl

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de las instituciones patrocinantes.



Seguridad Privada en América Latina: el lucro y los dilemas de una regulación deficitaria

Patricia Arias

Índice de Contenidos

Agradecimientos	7
Introducción	9
1. Consideraciones teórico-conceptuales	13
1.1 La seguridad un bien público y un derecho colectivo	13
1.2 La seguridad privada ¿como parte del sistema de control social forma del Estado?	13
1.3 Modelo del agente y tercerización de las funciones de seguridad	16
2. Panorama de la seguridad privada en América Latina	23
2.1 Argentina	28
2.2 Bolivia	32
2.3. Brasil	35
2.4. Chile	42
2.5. Colombia	47
2.6. Costa Rica	50
2.7. El Salvador	51
2.8. Guatemala	53
2.9. México	54
2.10. Perú	55
3. Leyes que regulan la seguridad privada en países de América latina	59
3.1 Normas que regulan la seguridad privada en once países de la Región	59
3.2. Definición y clasificación de los servicios de seguridad privada	64
3.3 Algunos aspectos regulados para obtener licencia de funcionamiento	70
3.4. Requisitos básicos que debe cumplir el personal operativo de seguridad privada	73
3.5. Capacitación de los agentes u operadores	75
3.6. Porte de armas	79
3.7. Relaciones de la seguridad privada con las fuerzas de seguridad pública	82
3.8. Sistema de control de la seguridad privada	85
3.9. Regulación de aspectos especiales	94
a) Principios y límites generales de la acción	94
b) Resguardo de los derechos de las personas	95
c) Posibilidad de participación de las policías y Fuerzas Armadas en empresas de seguridad privada	98
d) Exigencias en materia de normas laborales	99
e) Países que hacen mención a la seguridad privada de carácter militar	102
3.10. Algunos países que discuten cambios en su legislación	104
4. Compañías de seguridad privada militar y mercenarios	109
4.1. Consideraciones teóricas	110
4.2 Posibilidades de regulación	111
4.3. Compañías militares de seguridad privada (CMSP) y mercenarios en América Latina	121
5. Desafíos comunes y propuestas	131
Tablas:	
Tabla 1. Posibilidad del personal policial para desarrollar actividades de seguridad privada	24

Tabla 2. Volúmenes de ventas de líderes mundiales	26
Tabla 3. Personal empleado en seguridad, 2004	26
Tabla 4. Número de empresas y agentes 2005/2007	27
Tabla 5. Servicios de seguridad en Argentina	30
Tabla 6. Servicios prestados por el Departamento de Policía Federal de Brasil (1998-2005)	36
Tabla 7. Armas Registradas por empresas de seguridad privada en Brasil	38
Tabla 8. Requisitos para ejercer funciones de protección y seguridad	43
Tabla 9. Tipos de servicios que se prestan	44
Tabla 10. Infracciones cursadas año 2007	45
Tabla 11. Estadísticas generales de la Dirección del Servicio de Seguridad Privada	51
Tabla 12. Cifras de Seguridad Privada	52
Tabla 13. Principales normas aplicables	60
Tabla 14. Definición de la actividad y/o empresas de seguridad privada en la ley	65
Tabla 15. Clasificación o tipos de servicios de seguridad privada	67
Tabla 16. Algunos requisitos para la obtención de licencia o permiso	71
Tabla 17. Requisitos para ser agentes (operativo) de seguridad privada	75
Tabla 18. Exigencias de capacitación en la ley especial	78
Tabla 19. Uniformes y armamento	79
Tabla 20. La seguridad privada y sus relaciones con las policías	84
Tabla 21. Sistema de Control de la Seguridad Privada	86
Tabla 22. Infracciones y sanciones contenidas en la ley de seguridad privada	93
Tabla 23. Prohibiciones que resguardan derechos individuales	96
Tabla 24. Prohibiciones a agentes de la policía y de las fuerzas armadas para participar en empresas de seguridad privada	98
Tabla 25. Normas que regulan las relaciones laborales	100
Tabla 26. Normas asociadas a la actividad mercenaria	103
Tabla 27. Tipos de Compañías militares de seguridad privada	110

Gráficos:

Gráfico 1. Comportamiento empresas de seguridad orgánicas registradas (1999-2005)	37
Gráfico 2. Comportamiento mercado 2003-2007	46
Gráfico 3. Evolución cantidad total de guardias nivel nacional	46
Gráfico 4. Evolución Servicios de Vigilancia y Seguridad Privada en Colombia, 1994-2007	48
Gráfico 5. Personal empleado en servicios de vigilancia y seguridad privada en Colombia	49

Ilustraciones:

Ilustración 1. Modelo de Agente-Principal aplicado al área de la seguridad	18
Ilustración 2. Modelo de Agente-Principal aplicado al área de la seguridad y los efectos de la privatización de sus medios	20
Ilustración 3. Modelo de Agente-Principal y los efectos de la privatización de sus medios y fines	21
Ilustración 4. Tipo de actividades de CMSP y mercenarios	111
Ilustración 5. Personal implicado en conflicto armado, según origen y tareas	115



Agradecimientos

La presente publicación se enmarca en la tercera etapa del Reporte del Sector Seguridad en América Latina y El Caribe (FLACSO, 2007). En este trabajo se aborda la acción de los privados en el ámbito de la seguridad, en algunos países de Latinoamérica. Para su realización ha sido fundamental el período inicial de discusión que compartimos con Sebastián Briones Razeto, Licenciado y Magíster en Ciencia Política, por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Agradezco a Sebastián por su generosidad y su confianza y, especialmente, por haber elaborado parte de las consideraciones teóricas sobre la seguridad privada militar.

Mis agradecimientos a Antoine Perret, Docente e Investigador de la Universidad Externado de Colombia, Licenciado en Relaciones Internacionales del Instituto de Altos Estudios Internacionales de Ginebra y Master en Relaciones Internacionales; Jorge Ferreira Melo, Coronel de Reserva de la Policía Militar de Bahía, Profesor de las Academias de Policía Militar y Civil, del Centro universitario de Bahía, de la UNEB y de la IFBA; Mirna Olmos, Abogada Ministerio de Justicia de Chile; Amada Benavides y José Luís Gómez del Prado, ambos 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. A todos ellos, mi reconocimiento por sus comentarios, artículos, y documentos facilitados. A Amada y José Luís por haberme invitado a participar de espacios de reflexión junto a ellos y otros investigadores, como es el Grupo de Wisconsin. Mis agradecimientos al equipo del Programa Seguridad y Ciudadanía, de FLACSO-Chile, por su apoyo.



Introducción

El presente Reporte aborda el fenómeno de la seguridad privada en países de América Latina, en razón de la importancia que ha adquirido como actividad complementaria o coadyuvante de la acción de las fuerzas de seguridad del Estado, especialmente en el ámbito de la seguridad pública, el control del delito y la mantención del orden. En la región, la fuerte expansión de este sector se produce, principalmente, a partir de los años '90 cuando el fenómeno de la inseguridad asume un rol protagónico ante el fuerte aumento de la violencia y la delincuencia en la mayoría de los países. El temor ciudadano a ser víctima de un delito, en un escenario en que irrumpen nuevas expresiones criminales (crimen organizado, fenómeno de las pandillas, entre otros), acrecienta la demanda por seguridad, la que es dirigida -en primer lugar- al Estado. Sin embargo, la respuesta poco eficiente del Estado y la falta de capacidad de sus instituciones para proteger oportuna y adecuadamente a las personas y sus bienes, comienza a minar la confianza ciudadana en estas. Esta situación de desconfianza se agrava, además, por la participación de las policías en actos de corrupción.

En este escenario, se intensifica la contratación de guardias y vigilantes privados para la protección de residencias, bienes y personas, transformándose el acceso a la seguridad en un bien disponible en el mercado. En este punto surge el problema real que nos plantea la seguridad, esto es la delegación que el Estado hace del monopolio del uso legítimo de la fuerza, en entidades comerciales movidas por el lucro. Otro de los grandes problemas que plantea la seguridad privada está asociado al difuso límite entre lo público y lo privado, ante el surgimiento de espacios mixtos o híbridos, en que agentes de la seguridad privada y agentes de las fuerzas de seguridad pública, muchas veces, comparten tareas. Por otra parte, las políticas de servicios de policías no han tenido el ritmo de crecimiento que sí han tenido las empresas de seguridad privada.

Este trabajo intenta dar una mirada a la realidad de países de las distintas sub regiones de América Latina. Su desarrollo ha sido organizado en cinco capítulos, en que se presentan algunas consideraciones teórico conceptuales que buscan destacar el por qué de la relevancia del tema de la seguridad privada. En el segundo capítulo se presenta un panorama general sobre el desarrollo, tamaño y características del sector en cada país seleccionado. En este punto, es importante destacar que existen fuertes deficiencias en materia de información y las cifras disponibles suelen ser escasas, dispersas y hasta contradictorias. Estas deficiencias de información se producen por diversos factores; en primer lugar, porque los países no cuentan con registros actualizados, ni completos, y menos aun con un sistema de información nacional (centralizado) que permita conocer cuál es el tamaño y los medios de la industria de la seguridad privada en cada uno de ellos. En segundo lugar, porque existe una importante proliferación de compañías ilegales que funcionan francamente al margen de la ley o presentan irregularidades que la autoridad de fiscalización es incapaz de controlar; también están aquellas que siendo legales no mantienen regularizados a todos sus agentes u operadores, con el fin de disminuir los costos de operación, generalmente por la vía del no pago de seguridad social, capacitación y otros que finalmente soportan los trabajadores. No obstante lo señalado, se presenta este panorama a fin de destacar la necesidad de fortalecer los sistemas de control del Estado, y porque las pocas cifras disponibles indican que la seguridad privada en la ilegalidad vulnera diversos ámbitos del ordenamiento jurídico de los países.

El Capítulo tercero, presenta un análisis de las normas especiales que regulan el sector de la seguridad privada. Esto, permite observar las grandes diferencias que existen a nivel normativo en Latinoamérica, quedando en evidencia que la letra de la ley no necesariamente va acompañada de la debida implementación para su aplicación efectiva. Entre las regulaciones más dispersas y deficientes, es posible mencionar la de Chile. Entre las normas más nuevas (2006) y completas está la de Perú, aunque aun no ha entrado en vigencia, por lo que el vacío legal es mayor que en el resto de los países. Si se compara la realidad de los países federados, se observa que México y Brasil cuentan con una normativa Federal que se aplica en condiciones distintas (en México se aplica sólo a empresas que funcionen en más de un estado), situación distinta a la que ocurre en Argentina; razón por la cual en este último caso se analiza la ley de la Provincia de Buenos Aires. En este capítulo se destaca la necesidad de homogeneizar la regulación en los países de la región, especialmente considerando la presencia de grandes empresas transnacionales. También, se destaca la necesidad de establecer sistemas de control bien implementados, capaces de fiscalizar y supervisar adecuada y oportunamente todas las aristas del sector. Colombia cuenta con una superintendencia de vigilancia y seguridad privada que se presenta como el tipo de instancia adecuada a la función, sin embargo la carencia de medios le impide cumplir con su cometido. Por lo tanto, una vez más, se requiere de la voluntad política para implementar un sistema de control efectivo y eficiente.

En un cuarto momento, se aborda el fenómeno de las compañías de seguridad privada militares, o que realizan actividades en el ámbito militar o de la defensa. Este, es un tema de interés en la región a raíz de los escándalos originados por el reclutamiento de guardias y vigilantes latinoamericanos que han sido enviados a prestar servicios en territorio irakí, luego de haber estallado la guerra.

En este aspecto, las legislaciones se muestran incapaces de cubrir este tipo de prestaciones, ni de asegurar la protección de los derechos laborales de sus nacionales o el respeto de los acuerdos contractuales.

Finalmente, se presentan los desafíos comunes en la región y algunas propuestas orientadas al mejoramiento de la regulación y control de las empresas de seguridad privada, en el marco del respeto a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.





Consideraciones teórico-conceptuales



1. Consideraciones teórico-conceptuales

1.1 La seguridad un bien público y un derecho colectivo

La seguridad es una condición para la paz y el orden necesario para el libre ejercicio de los derechos individuales y colectivos, y para el desarrollo. El Estado de derecho tiene como obligación primordial velar por el respeto a la dignidad humana, los derechos esenciales de la persona y desplegar todas las acciones destinadas al resguardo y mantenimiento del orden y la seguridad pública en el marco de la Constitución, las leyes y los tratados internacionales. En este punto, adquieren una especial relevancia los compromisos internacionales asumidos en materia de derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Por otra parte, la seguridad es un bien público y un derecho colectivo. Esto significa que todos deben beneficiarse, sin distinción, de una situación de seguridad garantizada por el Estado; cuando la seguridad pasa a ser un bien disponible en el mercado, termina convirtiéndose en un nuevo factor de desigualdad en la sociedad. La concepción democrática de seguridad ciudadana tiene una dimensión de civismo y solidaridad que determinan este carácter de bien colectivo; de esta manera, la seguridad debe ser comprendida como una tarea de todos, en tanto somos parte de una misma comunidad reunida en torno a un proyecto común. Esta concepción supone, además, que entendemos la violencia como un fenómeno social, relacionado directamente con la estructura social y la cultura en cuanto sistema de valores. Las políticas de tipo securitario que se centran en la promoción de medidas de autoprotección carecen de esta dimensión solidaria (Arias, 2001).

Dicha dimensión solidaria se ve mermada hoy en día por la creciente demanda de seguridad dirigida al Estado, pues sus instituciones son incapaces de dar respuestas adecuadas y oportunas a las múltiples exigencias de los distintos sectores de la sociedad, ante lo cual las personas y entidades privadas -y también públicas- invierten en su propia seguridad, contratando guardias y tecnología para el resguardo de barrios, condominios cerrados, empresas, residencias particulares, personas y bienes. Así, tanto el acceso a la seguridad privada como su calidad, quedan entregadas a las reglas del mercado. En este contexto, a su vez, los gobiernos son constantemente interpelados, cuestionándose su capacidad para producir y mantener niveles de seguridad pública deseables y para administrar eficientemente los recursos y las instituciones destinadas a proteger y proveer seguridad a las personas; cuestionamientos que apuntan directamente a la capacidad de las autoridades políticas para hacer un buen gobierno. Es, precisamente, el sentimiento de temor asociado a la violencia y la delincuencia lo que ha propiciado y justificado la expansión de la seguridad privada en la Región Latinoamericana.

1.2 La seguridad privada ¿Cómo parte del sistema de control social formal del Estado?

En principio, la seguridad está entregada a las fuerzas de seguridad del Estado, conformada por las policías y las fuerzas armadas en su rol disuasivo y de defensa, y debe alcanzar a todos los habitantes de un territorio en forma igualitaria e imparcial. Entre las policías y las fuerzas armadas se distribuye la misión de resguardar el orden público y la seguridad de los

ciudadanos y del Estado, respectivamente; cada uno con funciones y ámbitos específicos. Los servicios de seguridad privada vienen a sumarse como un tercer elemento, complementario o coadyuvante en el ámbito de la seguridad pública y la mantención del orden, estando generalmente adscritos a labores de tipo preventivo situacional.

Las policías son una institución esencial del sistema de control social del Estado, del cual son parte aquellas acciones que tienen como fin específico proteger a las personas y los bienes, impedir el delito y resguardar el orden. Esta noción amplia engloba medidas preventivas y represivas, privadas y públicas, medios persuasivos, disuasivos e inhibitorios. La seguridad privada se ubica en el control social preventivo, compuesto por intervenciones no penales dirigidas a las causas próximas de los delitos, y buscan reducir el riesgo o probabilidad de sufrir alguno. La seguridad privada, entonces, no es parte del control social represivo, que tiene un carácter esencialmente penal, reactivo y público (Cussón, 2000: 124). En este contexto, la seguridad privada nace enfocada a la prevención situacional que busca básicamente inhibir, y disuadir pequeños delitos o incivildades a los que la policía no tiene posibilidad de atender ante la sobredemanda proveniente de la delincuencia violenta o grave. Hoy en día esto ha variado y la seguridad privada se ha intensificado, ampliado su campo de acción y diversificado sus prestaciones.

Como se ha señalado, la actividad desarrollada por la seguridad privada se ubica dentro del espacio jurídico y social propio de la seguridad pública y el orden público, pues realiza actividades que son inherentes -en principio privativas- al Estado y propias del sistema de control formal. Es en este punto donde surge el problema real que nos plantea la seguridad: la delegación que el Estado hace del monopolio del uso (legítimo) de la fuerza, en entidades comerciales movidas por el lucro.

Otro de los grandes problemas que plantea la seguridad privada está asociado al tipo de espacios en que desarrollan su cometido. El surgimiento de espacios mixtos o híbridos, lugares en que se diluye el límite entre lo público y lo privado, tales como lugares privados de uso público (centros comerciales, teatros, estadios), ha venido a desnaturalizar la noción de orden público y diluido el límite entre lo público y lo privado. Así, la seguridad privada actúa en lugares privados de uso público, en lugares públicos (como es el caso de guardias municipales que patrullan calles) y entidades públicas (edificios ministeriales, tribunales de justicia, etc.), mandatados por la autoridad. También en espacios privados de uso colectivo, como es el caso de los condominios residenciales. En cada uno de ellos la función de vigilar puede conllevar la de controlar entradas, solicitar identificaciones, revisar efectos personales, etc. En algunos de estos espacios, además, interactúan con la policía pública. Por otra parte, no sólo los espacios en que desempeña sus tareas la seguridad privada son híbridos o mixtos -aunque definidos geográficamente-, sino también lo son muchas de sus acciones, como por ejemplo cuando los vigilantes o guardias son contratados por una entidad pública - tribunales, ministerios, etc.- para resguardar sus edificios, personas y bienes. La difusa línea divisoria del espacio jurídico y social hace casi imposible que la ley pueda reconocerla. Así, hay actividades aseguradas -al mismo tiempo- por redes conformadas por la policía pública, agencias privadas y/o agencias de carácter híbrido o mixto.

Relación entre la mantención del orden y la seguridad privada

Basado en el Reporte sobre la relación entre la mantención del orden y la seguridad privada en Canadá (Bernard, 2005).

Las actividades ligadas a la seguridad ya no son más privativas de las fuerzas policiales públicas, sino que existen algunas tareas que son compartidas por la red de policías públicas, agencias privadas e instituciones de carácter híbrido. El derecho y las políticas de servicios de policías no han seguido el ritmo de crecimiento de las redes de servicios de policía, y se observa cierta omnipresencia de los servicios de seguridad privada (aseguramiento de bienes, vigilancia en espacios comunitarios y cualquier espacio urbano, entrega de soporte temporal en casos de huelgas, fraudes otros crímenes económicos: investigaciones para compañías de seguros, bancos, seguridad informática, etc.). Esto, tiene como consecuencia la confusión entre lo público y lo privado. Por ejemplo: en los intentos de cooperación formal e informal; en el caso de los contratos de seguridad celebrados con las municipalidades y las provincias, en donde surge la pregunta ¿son agentes del Estado?; empresas de seguridad privada patrullando lugares públicos; agentes de policías subcontratados, etc. El panorama muestra la inadaptación del derecho a esta realidad, básicamente porque las normas que regulan y limitan la actividad de las policías en tanto agentes del Estado, no cubren las acciones ejecutadas por personal de la seguridad privada que exceden esos límites. Por ejemplo, la Carta Canadiense de Derechos y Libertades no se aplica cuando un particular detiene a otro particular, que sería el caso en que un agente de seguridad privada detuviera a un particular.

Los mecanismos de imputabilidad de las policías públicas y la seguridad privada se presentan de la manera siguiente:

Seguridad Pública:

- Imputabilidad política
- Imputabilidad jurídica
- Imputabilidad interna y auditoria
- Imputabilidad administrativa
- Contratos
- "Independencia de la policía"

Seguridad privada:

- Mercado y contratos
- Reglamentación provincial (uniformes, vehículos, permisos)
- Derecho criminal
- Derecho del trabajo /laboral

En este escenario, en que la dicotomía público-privado pierde sentido, es necesario redefinir lo que se entenderá por mantención del orden. Lo que no ha cambiado y debe reafirmarse es que corresponde al Estado la responsabilidad de regular todos los servicios asociados a esta mantención del orden y es también su responsabilidad precisar los principios que deben regir esta función en una sociedad democrática. Los mecanismos que utiliza el mercado de la seguridad -así como su expansión- dependen de cómo se comporta el sistema de regulación del Estado.

1.3 Modelo del agente y tercerización de las funciones de seguridad¹

La emergencia de las agencias de seguridad privada cuestiona seriamente uno de los atributos esenciales del Estado-nación: el de la institucionalización de la autoridad, el monopolio legítimo del uso de la fuerza -como se ha mencionado anteriormente-, y la determinación de un orden institucional reconocido por todos los actores internos que tengan cuotas importantes de poder. Esa propiedad deja de ser exclusiva, para pasar a ser compartida con empresas privadas, en las que priman las reglas del libre juego de la oferta y la demanda del mercado (Medina, 2008).

Etimológicamente, seguridad es aquello que posee la “Cualidad de seguro” (RAE, 2008) y aquello que es seguro posee al menos ó acepciones relevantes para el tema que se pretende abordar: Libre y exento de todo peligro, daño o riesgo; Cierto, indubitable y en cierta manera infalible; Firme, constante y que no está en peligro de faltar o caerse. No sospechoso; Seguridad, certeza, confianza; Lugar o sitio libre de todo peligro (RAE, 2008). Ahora bien ¿Qué rol particular le cabe al Estado como provisor de seguridad? Según Georges Burdeau (1981:21) “El poder es una condición del orden, y la libertad sólo es posible dentro del orden.” Bajo esta concepción, salvo que se asuma un orden político espontáneo (como sostendría por ejemplo el anarquismo), se requiere algún ente capaz de asegurar el orden, siendo el Estado democrático el candidato más idóneo para ello. Weber (1918: ...) fue aún más preciso al definir como atributo distintivo de la política a un “Cuerpo organizado que exitosamente mantiene el reclamo sobre el monopolio legítimo en el uso de la fuerza física para la mantención del orden”.

De lo anterior se desprende como un cometido del Estado el asegurar el orden. Jurídicamente se podría sostener que siendo la finalidad, u objetivo final, del Estado el bien común, la mantención del orden vendría a ser uno de sus cometidos (o tareas), de lo cual se desprende una función de seguridad y defensa del Estado (Cea, 1999).

Desde el punto de vista de la planificación, y usando una matriz de marco lógico, podría organizarse un ordenamiento similar, pero no idéntico. Dado que un marco lógico está orientado a la resolución de problemas específicos, el fin mismo ya debe estar preestablecido. Así, el fin (u objetivo de desarrollo) del Estado podría ser en este caso el orden. Para lograrlo, se requiere alcanzar algún propósito medible (que sería un objetivo general o estado final), que

¹ Este acápite (1,3 Modelo del agente...) ha sido elaborado, para este Reporte, por Sebastián Briones. Licenciado y Magíster en Ciencia Política, de la Universidad Católica de Santiago.

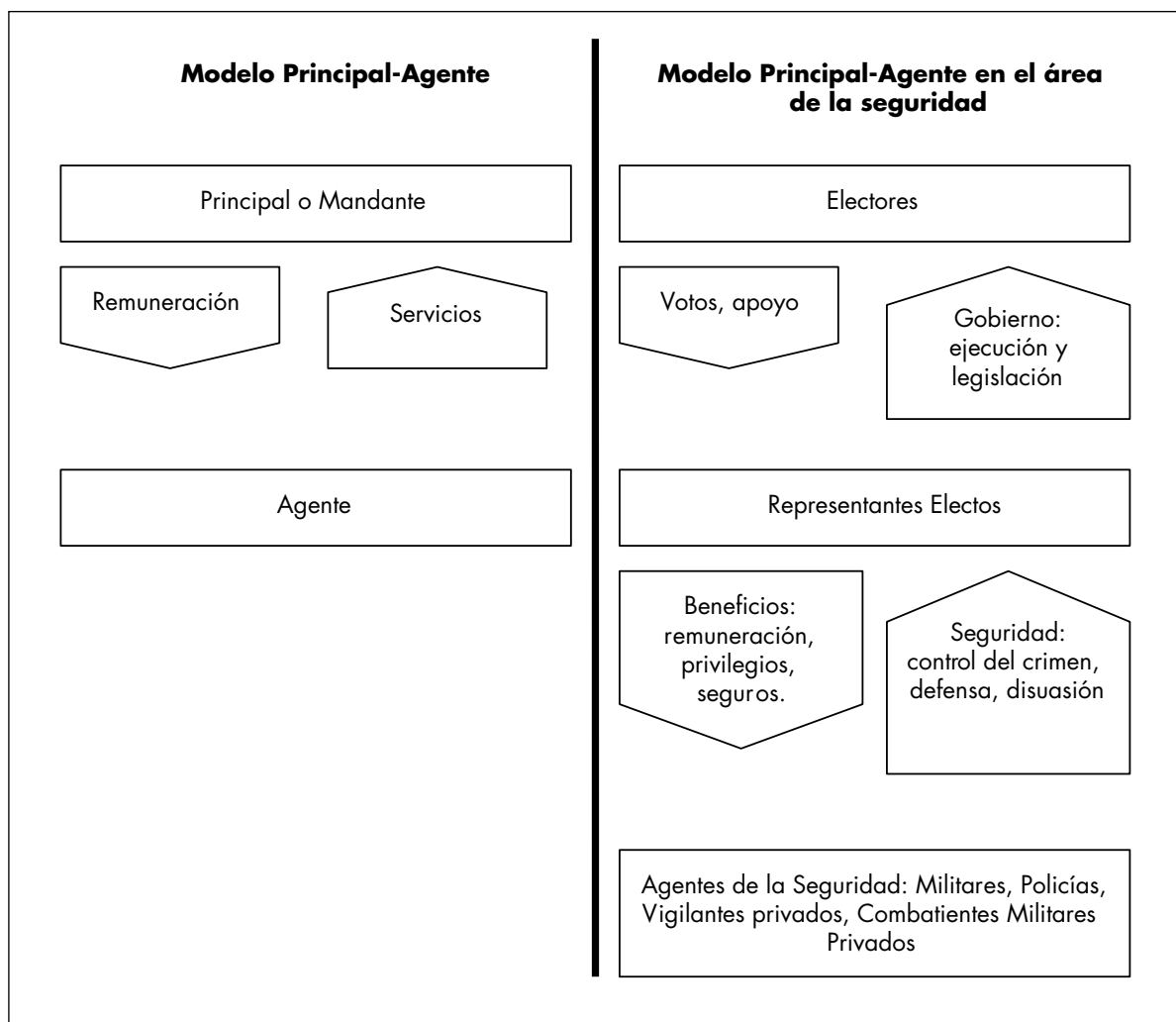
podría ser la reducción del número de incidentes, una baja en la percepción de inseguridad u otro. De ahí se desprendería un conjunto de actividades o componentes (objetivos específicos), tales como: el desarrollo de una fuerza policial más rápida, la mejora en la capacidad de las fuerzas armadas para resistir un ataque sorpresa, entre otras. Finalmente se deben establecer las actividades: Incrementar el número y la velocidad de desplazamiento de la policía, descentralizar su distribución a lo largo del territorio, aumentar la capacidad de resistencia de las instalaciones militares ante ciertos ataques; por mencionar algunos ejemplos.

Pero aún se encuentra muy arraigado el supuesto de que las funciones de defensa y seguridad desde el punto de vista jurídico, así como los componentes y actividades desde el punto de vista de la planificación, son provistos mediante funcionarios del Estado. Esta idea está arraigada tanto en las legislaciones locales e internacionales, como en la mentalidad de muchos gobiernos. Pero, muy por el contrario, que algo sea un fin del Estado no significa necesariamente que serán funcionarios públicos los que procurarán los medios para su provisión.

También es posible aproximarse al tema desde la Teoría de la Agencia (Sinclair, 1999: 422). Según esta, cuando ciertas labores asociadas a una persona u organización, son delegadas a otra persona u organización, se da una relación donde la primera se denomina principal (o mandante); y la segunda, agente. Como consecuencia, el agente provee un resultado al principal y éste -a su vez- retribuye con un contrato o pago. En política, los representantes electos son los agentes de los electores. Mientras los primeros gobiernan, legislan y controlan para los segundos, éstos últimos retribuyen con votos y apoyo a esa función.

Sin embargo, en esta teoría ninguna unidad es por esencia un agente o un principal. Los mismos representantes electos son agentes de los electores. Pero dentro del aparato estatal, los primeros son a su vez principales de los funcionarios públicos y de la burocracia en general. En el ámbito específico de la seguridad, la diferencia respecto a lo anterior está dada por la especificidad de los agentes de la seguridad, sean estos militares, policías o privados financiados por fondos públicos (ver ilustración 1).

Ilustración 1. Modelo de Agente-Principal aplicado al área de la seguridad



Fuente: Elaborado por Sebastián Briones, 2008.

Ahora bien, a menudo la teoría de la agencia es referida como el dilema agente-principal. Esto debido a que la función que desempeña el primero, no necesariamente es satisfactoria para el segundo. Más aún, las áreas de desarrollo de esta teoría se centran en la identificación de los mejores métodos que posee el mandante para asegurar la provisión de la mejor calidad de servicio posible por el agente. De este dilema básico se desprende una serie de desafíos y consecuencias complejas. Respecto al dilema específico del control de los ciudadanos en cuestiones de seguridad, como mandantes, y de los representantes, como agentes, no será objeto de este reporte, por cuanto ya ha sido abordado previamente (FLACSO-Chile, 2007).

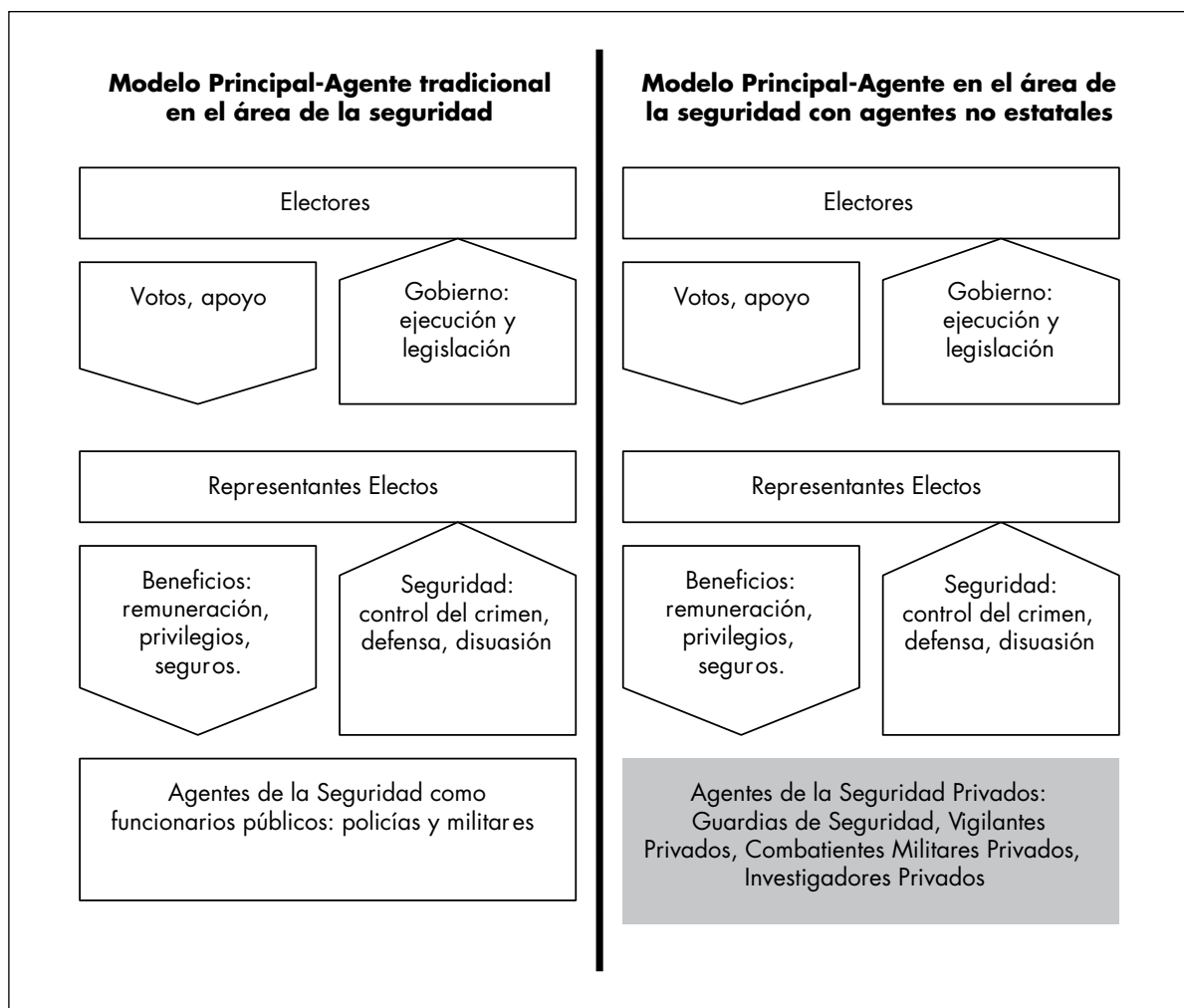
Un segundo gran problema al que es posible aproximarse desde esta teoría, lo constituye la naturaleza de los actores. Como se señaló anteriormente el candidato más idóneo para la

provisión de orden lo constituye el Estado. Pero tanto agentes como mandantes han comenzado a privatizarse en años recientes.

Aunque han existido desde hace mucho tiempo los agentes de seguridad distintos a los funcionarios públicos, estos han crecido y se han diversificado sólo recientemente. Como resultado, una serie de servicios que antes eran prestados por agentes del Estado se han externalizado a privados. Pero este proceso de traspaso de funciones no ha ido acompañado de la elaboración de un conjunto de regulaciones, controles y limitaciones -necesarias y pertinentes- que limitaban y orientaban la acción de los primeros. Así, las normas que se aplican a la policía no implican el mismo grado de responsabilidad que el que se exige a un guardia o vigilante privado, aún en aquellos casos en que cumplen una misma función (Arias y Zúñiga, 2008). Del mismo modo, las normativas que regulan a las FFAA y el Derecho Internacional de los Conflictos Armados, son bastante más rigurosas que las escasas que se extienden hacia los empleados de las compañías de seguridad Privada que prestan servicios en materias militares. Consecuencia de lo anterior, es que el esfuerzo que la humanidad ha puesto, desde hace más de un siglo, en humanizar y encauzar el comportamiento de quienes ejercen la violencia con un fin legítimo, está siendo eludido mediante la privatización de esta última. Así, en aras de incrementar la eficiencia en el logro de los fines, se está soslayando una preocupación que ha sido constante en las democracias: la preocupación por que los medios de la seguridad cumplan ciertos estándares éticos.



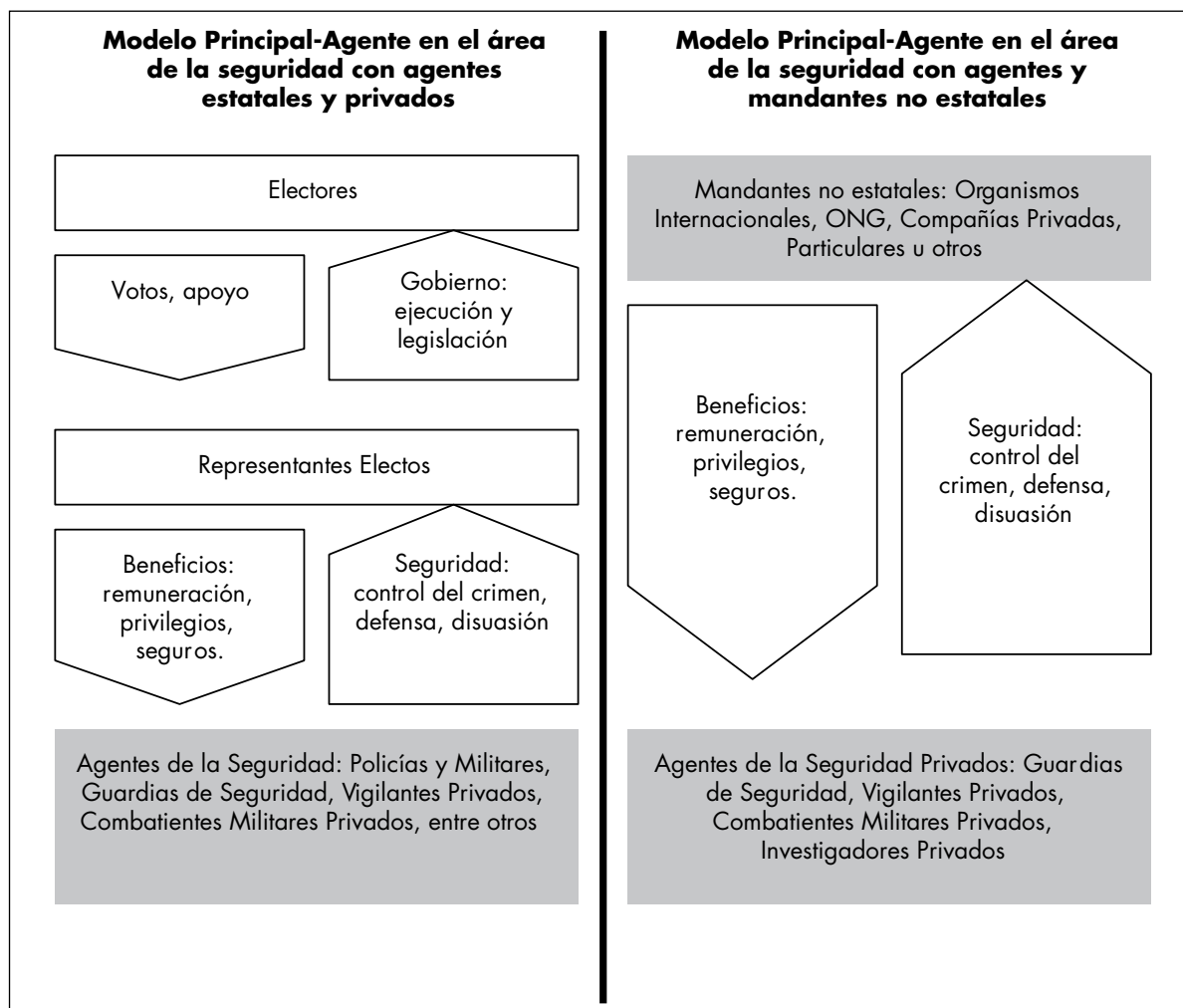
Ilustración 2. Modelo de Agente-Principal aplicado al área de la seguridad y los efectos de la privatización de sus medios



Fuente: Elaborado por Sebastián Briones, 2008.

Un tercer problema diferente, y derivado del anterior, es la aparición de mandantes distintos del Estado. Con la proliferación de servicios de seguridad privados, una serie de mandantes de todo tipo han emergido: Organismos Internacionales, compañías privadas (particularmente aquellas que operan en zonas de alto riesgo), Organizaciones No Gubernamentales y personas naturales, entre otros. El dilema en este caso surge por la prosecución de fines distintos al bien común, concepto que en una democracia es acordado mediante el concierto de las voluntades de la ciudadanía. En cambio, los fines particulares de estos principales privados pueden no sólo ser diferentes a los del bien común, sino incluso contrarios; lo que está asociado a la falta de controles y responsabilidades intermedias con otros, tal como lo muestra la siguiente ilustración.

Ilustración 3. Modelo de Agente-Principal y los efectos de la privatización de sus medios y fines



Fuente: Elaborado por Sebastián Briones, 2008.

Como resultados de los dos dilemas anteriores se constata un doble proceso de privatización. Por una parte se han privatizado los medios de la seguridad, mediante la externalización de las tareas de seguridad a entes no estatales. Por otra parte, se han privatizado los fines de la seguridad, al masificarse y permitirse la contratación de los medios para propósitos particulares. Ambos procesos traen aparejados una serie de riesgos enormes que no han sido adecuadamente sopesados: la alta probabilidad que los estándares éticos que las sociedades exigen en el comportamiento de sus policías y militares no se cumplan entre empleados privados, violándose derechos humanos y civiles básicos; un incremento en la desigualdad social producto de la obtención de estándares diferentes; una amenaza a los servicios provistos por los Estados en la medida que comienza a competir por personal y legitimidad en cuestiones de seguridad.

Panorama de la seguridad privada en América Latina



2. Panorama de la seguridad privada en América Latina

En la región latinoamericana la expansión de la seguridad privada ha estado motivada por la ineficiente respuesta de los Estados para enfrentar el fenómeno delictual y la creciente desconfianza de la ciudadanía en las instituciones policiales (FLACSO-Chile, 2007: 71). De tal forma, en los últimos años se ha intensificado la contratación de guardias privados para vigilancia a residencias y protección personal; en 2003 el total de guardias privados en la región era de 1,63 millones (Abelson, 2006), y de 2,5 millones en 2007.

El crecimiento del sector se encuentra regulado en la casi totalidad de los países, ya sea con leyes especiales y sus reglamentos, normas contenidas en las leyes orgánicas de las policías y otras; existiendo también instancias encargadas de supervigilar o fiscalizar dicha industria, dependientes, en su mayoría, de los ministerios responsables de la seguridad o de las mismas policías. Entre quienes asignan la responsabilidad a unidades ministeriales está por ejemplo, la Dirección General de Registro y Supervisión a Empresas y Servicios de Seguridad Privada, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública Federal de México. En otros casos la supervisión está entregada directamente a las policías; así ocurre con la Comandancia General de la Policía Nacional Boliviana y la División de Servicios Privados de Seguridad de la Policía Nacional Civil de El Salvador. La excepción a estas dos modalidades la constituye Colombia, que cuenta con la Superintendencia de Vigilancia de Seguridad Privada.

Los campos principales de acción de la seguridad privada en América Latina son: vigilancia y protección de residencias e industrias, protección personal (en países como México y Colombia), custodia y traslado de valores; actividades que siguen teniendo un carácter secundario respecto a la labor policial y sólo son un complemento en las áreas señaladas y restringidas a la prevención. Las relaciones entre este sector y las policías son más bien de tipo informal y se basan en gran medida en que los ejecutivos de estas agencias son policías retirados o activos, según lo permitan las normas (FLACSO-Chile, 2007). Salvo en el caso de la protección de valores, en que la banca y las grandes empresas lo han confiado a agencias mayoritariamente transnacionales, existe una gran diversidad de pequeñas y medianas empresas en el rubro, lo que dificulta su supervisión, a lo que se suma la falta de recursos para hacer una fiscalización efectiva.

Un problema que se observa en algunos países es la participación de policías activos como prestadores de servicios de seguridad privada, lo que agrega un elemento a la ya difusa distinción entre lo público y lo privado. Uno de los factores que estaría incidiendo en la participación de las policías en estas compañías dice relación con la precariedad de las condiciones laborales de éstas, que los lleva a realizar este tipo de trabajos en su tiempo libre y obtener ingresos extras; posibilidad que les abren las propias legislaciones nacionales en algunos casos, tal como se observa en la tabla siguiente. En otros casos existe la aceptación de hecho de este tipo de prácticas, aún cuando la norma lo prohíbe, como por ejemplo en Brasil.

Tabla 1. Posibilidad del personal policial para desarrollar actividades de seguridad privada

Policías pueden ejercer labores de seguridad	
Sí	Bolivia Ecuador El Salvador México Panamá Perú República Dominicana Uruguay
No	Argentina Brasil Chile Colombia Costa Rica Guatemala Honduras Nicaragua

Fuente: Reporte Sector Seguridad en América Latina y el Caribe (FLACSO-Chile, 2007).

En Centroamérica es posible encontrar situaciones especiales, entre las que destacan Panamá y El Salvador (FLACSO-Chile, 2007: 96). En el caso de la Policía Nacional de Panamá existe un programa de remuneración que permite a la policía entregar servicios de seguridad a empresas privadas, cuando lo soliciten a la Dirección de la Policía. La remuneración se distribuye entre el agente y la institución. Por su parte, la Dirección de la Policía Nacional de El Salvador creó (noviembre 2002) el programa Bolsa de Trabajo Policial para realizar trabajos de seguridad privada, desarrollados principalmente en eventos artísticos y discotecas, como apoyo al personal de seguridad privada. Estas labores podrían ejecutarse incluso en días de licencia del personal, con la posibilidad de usar uniforme y equipo de la institución. Para participar de estos trabajos se debe tener un expediente disciplinario intachable y justificar necesidades económicas. La Policía Nacional Civil establece el costo del servicio y deduce una cantidad para la institución y un porcentaje por turno realizado para el policía (FLACSO-Chile, 2007: 97).

Una reciente investigación realizada por el Consejo de las Américas (asociación con sede en Nueva York que agrupa a unas 170 multinacionales con operaciones en América Latina), atribuye a la incapacidad de los Estados para frenar la delincuencia, el hecho que haya unos 2,5 millones de guardias de seguridad privados en la Región; agrega que tan sólo en Sao Paulo, trabajarían unos 400 mil vigilantes privados, tres veces más que los integrantes de la policía estatal; y en Colombia, habría siete vigilantes privados por cada policía (Projusticia, 2007)².

El denominador común de esta fuerte expansión de la industria, en la mayoría de los países de América Latina, es la violencia y criminalidad, cuyos indicadores muestran una tendencia creciente desde hace varios años, en un escenario que se cruza con la pobreza, la desigualdad y exclusión social. Aun cuando algunas expresiones del fenómeno han logrado ser controladas, como por ejemplo la tasa de homicidios en El Salvador y Colombia, el escenario se ha hecho más complejo con el fuerte crecimiento de ciertas expresiones de la criminalidad que vienen acompañadas de la producción de diversos delitos asociados. Tal es el caso del crimen organizado, como el narcotráfico, el secuestro extorsivo, el lavado de dinero, el tráfico y proliferación de armas ilegales en manos de particulares, la prostitución y tráfico de mujeres, y el surgimiento de las pandillas (en el caso de Centroamérica).

En este escenario la inseguridad se ha convertido en un problema para los gobiernos que ven crecer la demanda dirigida -en primer lugar- al Estado, que se muestra ineficiente en la tarea de proveerla y da paso a la expansión de la seguridad privada. Así, el tema de la (in) seguridad ha ido adquiriendo cada vez mayor importancia política y electoral al transformarse en un argumento para cuestionar la capacidad de hacer un buen gobierno.

Las ventas de las empresas líderes en el mundo, presentes en América Latina, superaron los US\$23.000 millones de dólares en 2004, con el 24% de la participación mundial, lo que entrega una idea de lo lucrativo que es el sector, tal como se observa en la tabla siguiente.

² El Consejo de la Americas, también concluyó en un reciente informe que la inseguridad es uno de los principales factores de atraso en América Latina, porque está frenando las inversiones: una encuesta del Consejo entre las multinacionales, muestra que la inseguridad constituye "el principal riesgo" para las empresas en la región. Muchas corporaciones multinacionales ya no invierten en Latinoamérica por los altos costos de seguridad, ya que mientras los gastos operativos en seguridad representan el 3% de los gastos totales de las empresas en Asia, en América Latina la cifra asciende al 7%.

Tabla 2. Volúmenes de ventas de empresas líderes mundiales, 2004

Empresa	Millones de dólares
SECURITAS	9.020
GROUP4SECURICOR	7.610
CHUBB	2.700
BRINKS	2.490
PROSEGUR	1.240

Fuente: Fuente: Vigilancia y Seguridad Privada en Colombia (Herrera, Bermúdez y Romero, 2006).

En Latinoamérica resulta difícil acceder a cifras certeras para medir el tamaño de la industria y la dimensión económica del sector de la Seguridad Privada. En general, las cifras disponibles están severamente subvaluadas en razón de la informalidad que caracteriza a ciertos segmentos de este negocio, inclusive en mercados desarrollados, y también por la falta de información y registro centralizado de estas actividades. Hay una gran cantidad de servicios de seguridad privada que están subfacturados y pertenecen a la economía informal, lo que es un problema en la mayoría de los países. En todo caso, habría ciertos sectores, como los que proveen servicios de Seguridad Electrónica, contra secuestros y fraudes, entre otros, que presentan los más altos grados de informalidad. Por lo tanto no se tiene un conocimiento real de la envergadura y ritmo de desarrollo de este mercado (Frigo, 2006).

Tabla 3. Personal empleado en seguridad, 2004

País	Cantidad de habitantes (millones)	Cantidad de Guardias/vigilantes	Relación de habitantes por guardia/vigilante
Argentina	38,4	110.000	349
Brasil	177,3	580.000	30,5
Chile	15,7	60.000	263
Colombia	44,5	190.000	234
México	103,3	450.000	229,5
Perú	26,9	55.000	490
Reino Unido	60,0	240.000	250

Fuente: Mesa Sectorial de Vigilancia y Seguridad Privada, 2004.

El mercado de la seguridad privada en América Latina se mueve entre lo formal y lo informal, observándose la proliferación de empresas ilegales; se estima que hay unos 4.000.000 de personas contratadas por esta industria en la región (Carballido, 2008). En la mayoría de los países los agentes privados son muy superiores en número a los agentes de policía, y suelen disponer de recursos tecnológicos superiores a estas (Fundación Arias, 2003). Las cifras que

muestran el tamaño de la industria de la seguridad privada son dispersas y en muchos casos las citadas por distintas fuentes para un mismo año son incongruentes. Sin embargo, en la tabla siguiente se anotan datos de diversas fuentes, a fin de tener una idea aproximada de cómo se configura la situación de esta industria en la Región y, a su vez, ilustrar las carencias de información.

Tabla 4. Número de empresas y agentes, 2005/2007

País	Empresas legales	Agentes formales	Empresas ilegales	Agentes ilegales	Policías	N° de agentes privados por policía
Argentina ³	1.000	150.000	-	50.000	120.000	1,67
Bolivia ⁴	57	500	-	-	-	-
Brasil	2.538	570.000	-	1.000.000	-	-
Chile	1.000	45.000	-	-	35.053	1,28
Colombia ⁵	3.511	19.000	-	-	119.146	1,59
Costa Rica			300	5.000	-	-
Ecuador	849	40.368	-	-	42.610	0,95
El Salvador	274	19.200	200-300	-	16.889	11,37
Guatemala	127 (+99)	120.000/ 150.000	-	-	19.974	6,0 / 7,5
México		450.000	-	600.000	-	-
Perú	1.932	50.000	-	-	90.093	0,55

Fuente: elaboración propia, en base al diagnóstico de Seguridad Pública y Privada (OEA, 2008); Superintendencia Vigilancia y Seguridad Privada, 2007; Organización de Servicios Especiales de Córdoba; Correos del Sur, 2004.⁶

El número de agentes ilegales es superior al de agentes legales en México y Brasil, en que el millón de agentes ilegales casi duplica la cifra de agentes legales. En Costa Rica operan más de 300 compañías ilegales y las autoridades estiman que habría unos 5.000 oficiales de seguridad laborando sin permiso, situación que califican como “muy peligrosa” porque la mayoría porta armas de fuego (La Nación, 2009). En Ecuador, el promedio de crecimiento de las compañías de seguridad privada en los últimos nueve años fue del 13,8%, pasando de 390 empresas registradas en 2000 a 855 en 2007, según informaciones de la Superintendencia

3 Organización de servicios especiales de Córdoba. La Nación (31,08,07).

En: http://www.osecseguridad.com.ar/index.php?s=mas_vigiladores_que_policias

4 Los datos de Bolivia son del 27 de febrero de 2002, En: http://www.correodelsur.net/2002/0227/w_nacional6.shtml

5 Basedatos Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada en Colombia. Enero 2008. En: www.supervigilancia.gov.co

6 Diagnóstico de seguridad pública y privada del Departamento de Seguridad Pública de la OEA.

<http://scm.oas.org/pdfs/2008/CP20722T01.ppt#259,1>, Seguridad pública y privada en América Latina. Recuperado el 16.01.10

de Compañías; además, existiría al menos un guardia ilegal por cada legal (El Comercio, 2009). En El Salvador (2003) existían entre 200 y 300 empresas con armamento y tecnología que superaban la infraestructura de la seguridad pública (Vértice, 6 de marzo 2005).

2.1 Argentina

En Argentina no hay una ley marco que regule la seguridad privada en toda la nación, lo que la convertiría en “un pseudo ejército de hombres, en una fuerza de seguridad paralela sin control” (El Alí, 2008). La preocupación por este tema -las empresas, los agentes, su capacitación, armamento, etc.-, se instaló en la opinión pública en 1995. “En aquella oportunidad, la Comisión de Defensa inicialmente, y la de Seguridad Interior cuando se formó, trataron de consensuar los numerosos proyectos que se habían presentado, llegando a obtener en 1998 la sanción en la Cámara de Diputados de un proyecto común para normalizar la actividad en forma unificada, al cual los estados provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires debían adherir en forma similar a la Ley de Seguridad Interior” (El Alí, 2008). Ese año, se suspendió la aplicación del Decreto N° 1172, única norma que regulaba los servicios de seguridad privada en todo el país, y cada jurisdicción pasó a regular estos servicios, sin haber un mecanismo de coordinación para disponer de datos centralizados que permitieran proveer de información para mejorar el control de estas actividades.

En 1999 el Poder Ejecutivo promulgó el decreto 1002/99, para regular las prestaciones de seguridad privada en todo el país, el cual mantenía para las autonomías provinciales la facultad de habilitar y controlar estas agencias; organizaba un banco de datos en línea con el Registro Nacional de Armas del Ministerio de Defensa, interconectando con las distintas jurisdicciones. Pero este decreto fue objeto de algunos cuestionamientos de carácter legal y su aplicación no prosperó; no se logró obtener información sobre las dimensiones y características de estas empresas en el país (El Alí, 2008). El debate respecto a la regulación de la seguridad privada en la sociedad Argentina se reactivó en 1997 a raíz del asesinato de un periodista que se encontraba investigando a un empresario ligado al lavado de dinero, el que murió a manos de los escoltas de éste.

Si bien las provincias han regulado la actividad en cada región estableciendo condiciones, exigencias, marcos de acción, etc., se escuchan voces pidiendo que la regulación y el control estén a cargo de la nación (Hidalgo, 2003). De esta manera, el debate se ha centrado en la decisión respecto a cuál es la institución que debe encargarse de regular la industria. Una de las propuestas es que la responsabilidad recaiga en el Estado Federal, para unificar la normativa y la aplicación de criterios locales, sin contradecir el marco normativo nacional. En 2008 se esperaba que los Diputados aprobaran uno de los tantos proyectos elaborados sobre esta materia, pero la iniciativa nuevamente fracasó (El Alí, 2008). El jurista Enrique Hidalgo ha señalado que la eficiencia de la seguridad pública se pone en jaque cuando es entregada por el gobierno a los ciudadanos, ya que “una sociedad que exhibe ciudadanos que destinan sus recursos a armarse (individualmente o mediante empresas de seguridad privada) nos habla de una violencia cada vez mayor y de un modelo que no puede contener y conducir a las personas hacia conductas menos agresivas” (Hidalgo, 2008).

Así, se ha discutido durante años si la regulación de esta actividad es o no facultad del Parlamento Nacional. Aquellos que opinan que sí debe haber una regulación nacional que obligue a todas las provincias, se basan en que esta actividad consiste en el ejercicio de un comercio lícito, que se rige por el artículo 75 (inciso 12) de la Constitución. Esta disposición constitucional establece que el ejercicio del comercio y las relaciones del trabajo son regulados por la Nación, y son iguales en todo el país. Los ciudadanos tienen entonces iguales derechos para desarrollar la empresa (industria lícita) y trabajar en cualquier lugar del territorio nacional. Si la seguridad privada es una "industria lícita", la facultad de dictar las reglas de su ejercicio es del Congreso de la Nación (Hidalgo, 2003). La pregunta obvia tras esta afirmación sería ¿por qué el ciudadano tendría que someterse a las leyes nacionales cuando pretende proveerse por sí mismo de los medios para defenderse -armamento y otros- y, en cambio, cuando esa misma actividad la desarrolla una empresa a cambio de un precio, la Nación no tiene potestades para regularlas sino que es atribución de las provincias? (Hidalgo, 2003). En todo caso, quienes promueven que exista una regulación nacional de la seguridad privada, no piensan lo mismo en lo que se refiere a la materia propiamente de seguridad; y concuerdan en que cada provincia podría aplicar sus propios criterios locales, sin contradecir el marco normativo nacional y sin alterar el poder de policía en manos de las gobernaciones (El Ali, 2008)⁷.

Por otra parte, hay quienes argumentan que la seguridad interior de cada provincia es una atribución reservada a estas por la Constitución, y la seguridad privada sería complementaria a aquella. Por lo tanto, su reglamentación le corresponde a cada estado. Para el jurista Enrique Hidalgo, esta tesis supondría que la seguridad privada es algo más que una "industria lícita" o una "contribución a la legítima defensa", y se entendería más bien como una extensión o complemento de la fuerza pública, monopolio del Estado. En este caso, la subordinación de la fuerza pública de la seguridad privada debería ser casi total y la actividad asemejarse (o constituir) un servicio público; pero como la causa de la obligación de la empresa privada es el cumplimiento del contrato con el cliente -y no una finalidad pública- el argumento se debilita. "Para que el argumento de la atribución provincial sea fuerte debería demostrar que la actividad de las empresas de seguridad privada son un servicio público, y que no remite ni al ejercicio de una industria lícita ni al ejercicio de la legítima defensa. En tal caso su régimen se asemejaría más a la concesión del servicio público, donde el papel del Estado es también decisivo" (El Ali, 2008). En síntesis, si es una actividad lícita, entonces corresponde a la Nación regularla.

⁷ Para el Diputado L. Cigogna "sin dudas, es objeto de regulación por parte federal, ya que lo sustancial es el ejercicio de un comercio lícito dentro del Código de Comercio, lo que indica que sería una facultad del Congreso de la Nación, según el artículo 75, inciso 12, de la Constitución Argentina".

Tabla 5. Servicios de seguridad privada en Argentina

Subsector	Mercado 2000 (millones de dólares)	Crecimiento (% anual)
Seguridad Física	850	11
Seguridad electrónica	230	14,5
Consultoría e Investigaciones	37	23
Transporte de fondos	100	10
Capacitación	s/d	alto
TOTAL	1.217	13

Fuente: E. Frigo (2006).

Según la Cámara Argentina de Empresas de Seguridad e Investigación (CAESI, que reúne más del 90% del total de empresas de seguridad privada en el país), en 2006 el número de guardias privados era de unos 150.000. En el país habría casi dos guardias de seguridad privada por cada policía⁸; 150.000 serían de empresas registradas y 50.000 de empresas ilegales. A partir de la crisis de 2001, el sector creció a un ritmo del 5% anual, tanto en empresas nacionales como europeas, y en 2005 facturó unos US \$2.000 millones (Organización Servicios Especiales Córdoba, 2009). Un 44% de esta actividad estaría concentrada en la provincia de Buenos Aires.

La falta de una legislación nacional que regule las empresas y prestaciones de seguridad privada en todo el país, es una tema pendiente y un desafío no sólo para los juristas, sino que es también una necesidad declarada por las propias empresas, ya que cuando prestan servicios en más de una provincia se ven obligadas a solicitar la habilitación en cada una de ellas, lo que hace más engorroso el sistema; hay empresas que tienen hasta 24 habilitaciones cuando operan en todo el país.

8 En la Argentina se calcula que 80.000 policías integran las fuerzas bonaerense y Federal y que alrededor de 40.000 uniformados más aportaría el interior del país.

La participación de ex integrantes de la fuerza pública en empresas de seguridad privada

Un problema que genera debate en Argentina, es la participación en empresas de seguridad privada de ex funcionarios de la fuerza pública involucrados en casos de derechos humanos y/o de corrupción. Un artículo del diario digital Noticias Urbanas, informaba en marzo de 2009 que, según los dichos de un ex-comisario mayor de la policía bonaerense, el fuerte crecimiento de la industria a fin de la década de los '90 en Argentina estaría asociado a "...quienes son los dueños de las empresas de seguridad. La mayoría de ellos son integrantes de alguna fuerza de seguridad, ya sea el ejército, la policía, gendarmería o prefectura" (Noticias Urbanas, 2009). Agrega que existen 490 empresas de seguridad privada inscritas en el registro de la Dirección General de Seguridad Privada capitalina, lo que es requisito para trabajar en la metrópolis, y casi la totalidad de ellas tienen la autorización para que sus miembros porten armas de fuego. Otro dato que destaca es la cantidad de empresas registradas en la Capital Federal vinculadas a ex integrantes de las fuerzas de seguridad, algunos de ellos relacionados con casos de corrupción. Un ejemplo de esto es "MCM Global Security", dirigida por el ex comisario mayor de la bonaerense, Mario Naldi, quien -a principios de los '90- estuvo involucrado en narcotráfico y secuestros extorsivos; o el comisario retirado de la bonaerense Oscar Rossi, quien se vió envuelto en el secuestro de un empresario (Fundación Alborada, 2003), y que luego de su retiro ocupó por un tiempo el puesto de director ejecutivo de PROSEGUR, una de las empresas más importantes de la Ciudad.

Por su parte, el presidente de la Cámara Argentina de Empresas de Seguridad e Investigación (CAESI), en 2006 declaraba que "Hoy la extracción de los guardias privados es civil y su capacitación poco tiene de militar, porque estudian por ejemplo derechos humanos. Además, el 80% de la actividad es sin armas (...) Si hay ex policías, o están más involucrados en la custodia de valores porque pueden portar armas o bien participan en la dirección de seguridad de alguna empresa" (Sitz, 2006).

En este escenario de informaciones diversas, a veces confusas, y hasta contradictorias, hay voces de alerta sobre la extensión de los campos de actuación de las empresas de seguridad privada en la Argentina, por ejemplo hacia los establecimientos educacionales. Según datos oficiales, hay unos 360 custodios cumpliendo funciones en 163 establecimientos porteños, y hay denuncias de parte de algunos padres porque han hecho rondas y requisas en las aulas y pasillos de estos establecimientos.

2.2 Bolivia

Mediante Resolución del Comando General de la Policía Nacional 324/2002, se creó en Bolivia el Departamento Nacional de Empresas Privadas de Seguridad (DENCOES), así como las Jefaturas Departamentales de Control de Empresas Privadas de Seguridad (JEDECOES). Órganos encargados de la fiscalización y control de estas empresas.

En septiembre de 2006, las informaciones de prensa indicaban que, de un total de 57 empresas de seguridad privada autorizadas en todo el país, 36 de ellas trabajaban en La Paz; luego de haber completado los trámites legales dentro del plazo otorgado por el Ministerio de Gobierno (El Diario, 12 de septiembre 2006)⁹ para regularizar su situación. El proceso de regularización de las empresas privadas de seguridad comenzó el 7 de octubre de 2002, cuando se aprobó en el Comando General de la Policía, la resolución que creó el DENCOES y JEDECOES. A comienzos de 2008, el DENCOES informaba que de 159 empresas de seguridad privada, 45 trabajaban en forma ilegal, 95 de ellas estaban autorizadas para su funcionamiento y ratificadas por el Ministerio de Gobernación y Policía, y 19 se encontraban en proceso de regularización (El Mundo, 2008).

A comienzos de 2007, la Jefatura Departamental de Control de Empresas de Seguridad (JEDECOES), de la Policía de Santa Cruz, manifestaba tener instrucciones superiores para cerrar una diversidad de entidades de seguridad privada que operaban al margen de la ley y se negaban a regularizar su situación. Junto a esto, se planeaba decomisar las armas de fuego de los vigilantes privados por no estarles permitido portarlas. En ese momento, la información disponible en la JEDECOES –producto de un estudio- indicaba que de más de 150 empresas de seguridad privada funcionando en Santa Cruz solo 22 se encontraban habilitadas; y unas 80 eran clandestinas, al estar funcionando sin haber cumplido los tramites para obtener permiso o licencia de funcionamiento y no haber regularizado su situación en el plazo otorgado para ello (El Deber, 2007)¹⁰. Esta situación persiste, a pesar que en Santa Cruz existe la Cámara Departamental de Empresas Privadas y la Asociación Departamental de Empresas Privadas de Seguridad.

La cifra que se maneja sobre empresas que funcionan al margen de la ley en el país, fluctúa entre 150 y 300. En Bolivia, los prestadores de servicios de seguridad privada no pueden portar armas de fuego, por cuanto el Reglamento que regula estas actividades señala en su artículo 50 que se las autoriza a portar armas de fuego una vez que se promulgue la ley de armas (La Patria, 2008)¹¹. Con la aprobación de esta ley, podrían comenzar a utilizar armas civiles de bajo calibre. Un problema que enfrenta el sector en Bolivia, son las malas condiciones laborales en que suele encontrarse su personal, ya que muchos de ellos trabajan turnos que exceden lo señalado por las leyes laborales y no tienen seguridad social (Navia, 2009)¹².

9 36 de ellas funcionaban en La Paz, 11 en Santa Cruz, 6 en Cochabamba, 2 en Potosí, y 2 en Chuquisaca.

10 En 2006 la Policía clausuro 10 de estas empresas. Santa Cruz de la Sierra - Bolivia.

11 El hallazgo y confiscación de media tonelada de municiones que provenía de Estados Unidos, descongeló el debate sobre la necesidad de contar con la Ley de Armas, Municiones, Explosivos y obligó al gobierno, las Fuerzas Armadas y Policía Nacional a llegar a un consenso definitivo. El viceministro de Régimen Interior dijo que los ministerios de Gobierno y Defensa y los comandos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, lograron arribar a un acuerdo en esa norma que desde hace cuatro gobiernos se encontraba olvidado en el Legislativo, debido a que no avanzó por diferencias en cuanto a las competencias de policías y militares.

12 La seguridad privada mueve 12 millones de bolívares al mes.

Las empresas de seguridad habrían generado unos quince mil empleos directos en los últimos diez años y aportan tres millones de bolivianos mensuales –señala el Presidente de la AESP– por concepto de impuestos, incluidos los cobros en el proceso de acreditación y el costo de la tarjeta de acreditación que entrega la policía por cada efectivo de seguridad privada. En Cochabamba, luego de acogerse favorablemente un Amparo Constitucional, estos cobros fueron anulados y las autoridades policiales conminadas a devolverlos. Sin embargo, transcurridos dos años desde que se dictó el fallo aun no se habían realizado los reembolsos.



El Batallón de Seguridad física de la Policía boliviana:

En Bolivia, a la evidente falta de datos relativamente confiables sobre la dimensión y comportamiento de esta industria, se agrega el persistente malestar de quienes prestan estos servicios de manera regular -que acusan irregularidades en los procesos manejados por la JEDECOES (Opinión, 21 de enero 2009)¹³- y los cuestionamiento a la existencia del Batallón de Seguridad Física Privada (BSFP) de la policía, el que consideran ilegal e ilegítimo.

El Batallón de Seguridad física pertenece a la Policía Nacional, y se trata de un servicio en donde arriendan o alquilan a sus efectivos policiales, venden sus servicios y compiten con la empresa privada. La crítica central al BSFP es que se pone a servidores públicos vendiendo servicios a quien puede pagarlos, con lo cual la Policía estaría perdiendo cerca de 6.000 efectivos (Opinión, 2009). Los detractores de este Batallón argumentan que la policía debe dedicarse a sus actividades de seguridad pública en lugar de funcionar con su propia empresa de seguridad privada. En este escenario, la Policía aparece como juez y parte en el proceso de fiscalizar y controlar a las empresas de seguridad privada, al punto que las empresas señalan que la Policía ha entorpecido el avance del proyecto de ley de armas, a fin de retardar la posibilidad que los agentes de seguridad privada puedan portarlas, lo que los hace menos competitivos frente a la policía que es armada.

Las críticas al Batallón de Seguridad Física Privada surgen también a raíz de que se han visto involucrados en algunos hechos punibles. Tal es el caso de lo ocurrido en septiembre de 2007 cuando, en la ciudad de Potosí, un operativo realizado por el ejército puso a disposición de la justicia a tres policías por el presunto hurto de mineral (491 kilos de estaño, con un valor aproximado de US\$6.000), desde la empresa minera en que prestaban servicios de seguridad física (ANEB, 2008). Por otra parte, una auditoría especial realizada por una empresa externa, a raíz de la recomendación efectuada por la Fiscalía al BSFP, para corroborar las investigaciones preliminares que se habían efectuado internamente, concluyó que al menos 13 millones de bolívares fueron desviados irregularmente del BSFP en las gestiones 2000, 2001 y 2002. En esos tres años no se emitieron facturas por un monto total de 10 millones de bolívares y se anularon documentos fiscales por otros 3 millones. La suma total fue desviada hacia cuentas personales, de acuerdo a la investigación policial. Según las indagaciones existían empresas fantasmas que, aunque no figuraban en la lista de clientes de la BSFP, efectuaban mensualmente el pago de servicios en sus oficinas. Para ejecutar la defraudación se usaba a los postulantes al BSFP que llegaban a través de una convocatoria, se les mandaba por tres meses a prestar los servicios de seguridad a prueba y a modo de práctica; finalmente no se les pagaba y el dinero entraba directamente a la cuenta de un comandante, sin llegar a las cuentas fiscales del BSFP. También faltaban facturas, y se observó que en algunos casos se ingresaban montos menores a los efectivamente percibidos. La auditoría destacó la falta de un registro o base de datos de clientes en el BSFP, así como la fijación de una escala de precios que ayude al mejor control administrativo de los contratos.

¹³ El Presidente de la Asociación de Empresas de Seguridad Privada (AESP, al que pertenecen las empresas con más de 5 años de antigüedad), declaraba en febrero de 2009, que en 2008 no tuvieron coordinación alguna con la JEDECOES, no se clausuraron las empresas ilegales, ni hubo política a favor de las empresas legalmente establecidas.

A lo anterior, se agregan las demandas de quienes pertenecen al BSFP, como fue el caso de los miembros del BSFP de Cochabamba, que iniciaron una movilización a comienzos de 2008 solicitando ser incorporados al escalafón de las policías, ya que, aunque dependen de ella, sus efectivos no gozaban de los beneficios salariales, ascensos y categorías de las policías (La Razón, 20 de abril 2008). Este conflicto concluyó con la recategorización de los efectivos del BSFP y sacó a la luz pública diversas denuncias de corrupción en el manejo del Batallón desde los años 90.

2.3 Brasil

En 1969 el Gobierno Federal de Brasil dictó la legislación sobre seguridad privada, donde cada estado era encargado de la constitución y fiscalización de estas empresas. Esta situación cambió el año 1983 con la entrada en vigencia de la Ley Federal N° 7102, donde las responsabilidades pasaron al Ministerio de Justicia a través de la policía federal y la superintendencia en todos los Estados. La seguridad privada es la segunda industria mayor contribuyente de impuestos en Brasil, con aproximadamente 600 millones de reales al año. Su facturación representa el 1.54% del PIB brasileño (De Mattos, 2008).

Se destaca a Brasil como el tercer mercado de seguridad privada en el mundo, donde la inseguridad y el temor abren un mercado a las más variadas estrategias para la prevención y la protección frente a actos delictivos. Entre 1985 y 1995, esta industria se habría más que duplicado (De Mattos, 2008). La expansión del sector se ha dado en un escenario en que crece el crimen, la violencia y el temor, así como también la falta de confianza en el Estado para proveer de seguridad, y las facilidades para recurrir a soluciones privadas para resolver un problema que corresponde a la esfera pública. El autor del libro "as raíces da la violencia" señala que "Brasil está gastando cerca de 108.000 millones de reales (49.000 millones de dólares), el 10% de su PIB, en la seguridad de sus habitantes, y el 60% de ese valor es gasto en empresas privadas" (Foro de seguridad)¹⁴. La Seguridad Privada hoy es una de las principales fuentes de empleo en Brasil.

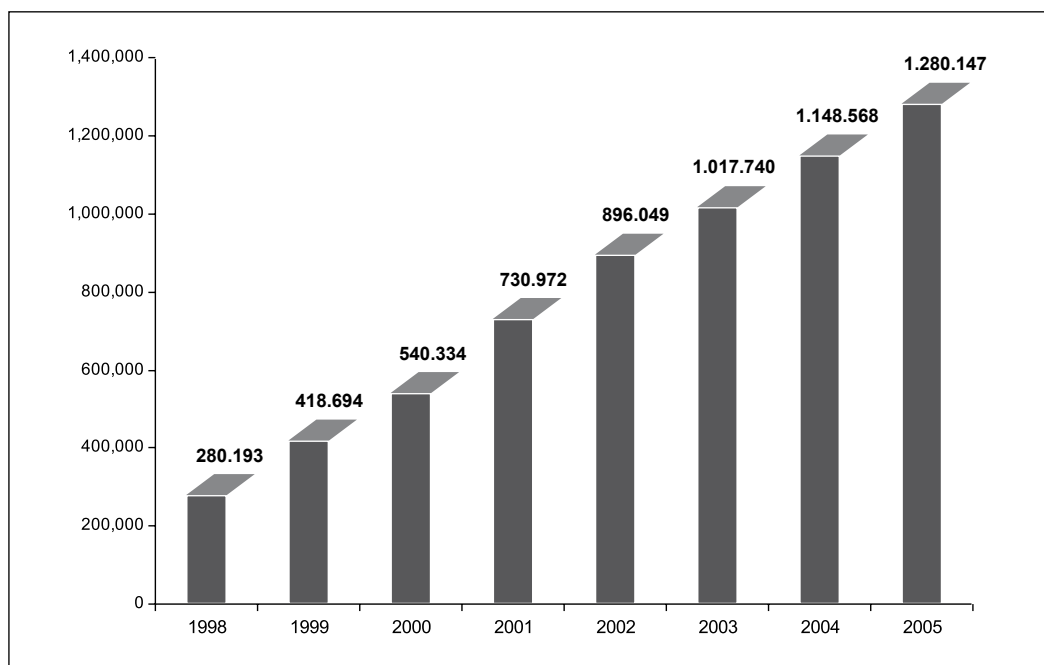
Un informe de actividades del Departamento de Policía Federal (DPF), del año 2005, señalaba que la cifra de vigilantes catastrados (registrados) era de 1.280.147, el cual duplica el del año 2000. En la tabla siguiente se observa que la cifra de las Carteras Nacionales de Vigilantes -donde aparecen aquellos vigilantes que pueden comprobar un vínculo laboral-, es menor que la de "vigilantes catastrados", que registra aquellos que pasan por el curso de formación. Esto indica que hay un contingente de vigilantes formados que no tienen vínculo laboral, ya sea porque no tienen trabajo o porque se encuentran trabajando de manera informal. Las cifras entregadas por el DPF, en todo caso, no hacen precisiones respecto a qué es lo que cuentan; por ejemplo, en el caso de la cifra de *vigilantes por año* no se indica si se refiere a los nuevos vigilantes o es el total acumulado (De Mattos, 2008).

¹⁴ En: http://www.forodeseguridad.com/artic/discipl/disc_4017.htm

Tabla 6. Servicios prestados por el Departamento de Policía Federal de Brasil (1998-2005)

Servicios prestados por la CGCSP-DPF	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Vigilantes catastrados*	280.193	418.694	540.334	730.972	896.049	1.017.740	1.148.568	1.280.147
CNV expedidas (nuevas)*	-	4.427	57.846	186.642	54.894	88.465	91.664	54.979
Empresas de vigilancia catastradas*	174	1.502	1.368	1.431	1.555	1.792	2.144	1.727
Empresas de transporte de valores catastradas*	248	251	236	256	273	309	293	305
Curso de formación de vigilantes catastrados*	159	177	178	191	210	241	198	208
Empresas de seguridad orgánica registradas (acumulado)*	718	969	811	910	954	558	1.012	1.308
Vehículos/carros blindados catastrados*	2.764	3.099	3.503	3.916	3.964	4.414	4.474	4.962
Establecimientos financieros catastrados*	8.783	12.067	15.481	17.186	18.429	20.525	21.223	24.228
Revisión de autorización de funcionamiento	-	-	983	109	950	936	814	775

Fuente: De Mattos. C. (2008). Mecanismos de control sobre la seguridad privada de Brasil.

Gráfico 1. Comportamiento empresas de seguridad orgánicas registradas (1999-2005)

Fuente: De Mattos. C. (2008). Mecanismos de control sobre la seguridad privada de Brasil.

La labor fiscalizadora de la DPF muestra ciertas inconsistencias al observar las sanciones aplicadas entre el 2000 y 2005, años en que las multas descienden de 865 a 454; las cancelaciones oscilan entre 97 y 77; las clausuras pasan de 97 a 168 entre el 2000 y el 2001, luego bajan a 77 en 2003, 176 en 2004 y 53 en 2005 (según informe de la DPF, citado por De Mattos, 2008).

Tratándose de las armas de fuego, la tabla siguiente muestra el fuerte aumento en las armas registradas entre 2004 y 2005, lo que podría atribuirse a la política de control de armas adoptada en diciembre de 2003 con la aprobación del Estatuto del Desarme y la posterior campaña de Entrega Voluntaria de Armas; además del referéndum sobre la comercialización de éstas y las municiones, todo lo cual generó una intensa discusión sobre el tema durante 2005.

Tabla 7. Armas Registradas por empresas de seguridad privada en Brasil

Años	Armas
2000	5.812
2001	8.108
2002	5.231
2003	10.404
2004	7.066
2005	15.908

Fuente: Informe anual del DPF.

En Brasil, existe una fuerte crítica respecto a la ambigüedad de los servicios de seguridad privada, por cuanto se mueven en un ámbito confuso entre lo público y lo privado, en especial porque es sabido que las policías se involucran en actividades de seguridad privada, ya sea al realizar trabajos para ella o ejerciendo roles directivos en estas empresas (De Mattos, 2008). Dicha ambigüedad puede ser disminuida o mediada por un sistema de control sólido y efectivo, capaz de garantizar que la actividad de seguridad privada se desarrolle dentro de los límites legales y reglamentarios. Cuando el sistema de fiscalización y control es débil o difuso, la seguridad privada puede terminar afectando negativamente a la seguridad pública.

En Brasil, la falta de control y fiscalización efectiva sobre los agentes policiales, sumado a la práctica de permitir actividades extrafuncionales como empleo subsidiario en el ámbito de la policía militar (bico), han permitido la aparición de un mercado paralelo y clandestino de seguridad que actúa en las calles, y que comenzó en el pasado como una forma de emplear a vigilantes desempleados. Hoy, esta práctica funciona en la ciudad con la fachada de empresas legalmente constituidas, pero que poseen registros falsos y falsas autorizaciones de la Policía Federal¹⁵. De esta forma, en Brasil deben enfrentar no sólo el fenómeno de las empresas de seguridad privada legalmente constituidas -incluso por policías en ejercicio, pero que no aparecen como socios-, sino que también ha emergido una seguridad privada ilegal. Este mercado paralelo permite a los policías obtener un segundo ingreso, que muchas veces es más importante que el salario pagado por el Estado.

¹⁵ Jorge Ferreira Melo, Coronel de Reserva de la Policía Militar de Salvador de Bahía, en entrevista realizada en enero de 2009.

El Leviatán herido: privatización y clandestinidad de la seguridad pública en el Estado brasileño

Antonio Jorge Ferreira Melo*

Ya no hay una institución estatal que pueda considerarse libre de la privatización, como no hay servicio público ajeno a la hipótesis de ser sacrificado en el altar del mercado libre. La privatización no se detiene, ni siquiera ante el núcleo central del Estado: el monopolio de la fuerza.

Respecto de la seguridad, básicamente, los estudios acerca del proceso de privatización reflejan tres ángulos de análisis. La primera corriente de pensamiento viene acompañada de una visión dicotómica: los proveedores de seguridad son vistos como compañeros de menor importancia de las instituciones públicas, o evolucionan en total aislamiento sin nunca integrarse con ellas. Este abordaje admite la existencia de la seguridad privada, pero minimiza las interdependencias y los numerosos vínculos existentes entre los dos sectores (Waard, 1999, citado por Dupont, 2006). Otro enfoque enfatiza que el mercado pasó a constituir un mecanismo privilegiado de distribución de seguridad, en detrimento de los valores democráticos de justicia, equidad e imputabilidad (Loader, 2001, citado por Dupont, 2006). Finalmente, una tercera corriente de pensamiento, asociada a los trabajos de Bayley y Shearing (2001) y de Johnston y Shearing (2003), citados por Dupont (2006), se concentra en las complejidades de las nuevas estructuras organizacionales que caracterizan la producción de seguridad en sociedades contemporáneas. Esta última corriente trata sobre la "multilateralización de la seguridad" o la "gobernanza nodal de la seguridad", en referencia a una red descentralizada de actores públicos, privados y mixtos que autorizan o producen seguridad (Dupont, 2006).

Según la visión de Andrea Giménez-Salinas Framis (2008), nos encontramos frente a un período parecido a la consolidación o la creación de las policías modernas, pero en un sentido inverso. Sin embargo, este cambio, diferente de aquel, ha sido mucho más silencioso, al punto de ser denominado por Clifford Shearing como la "revolución tranquila", ya que no ha comportado cambios fundamentales ni legislativos (Shearing, 2003).

En la línea de pensamiento de la "revolución silenciosa" (Shearing y apud Framis, 2008) un análisis de las transformaciones sufridas por el proceso de producción del bien seguridad, ocurridas a lo largo de los últimos 20 años, pone en jaque la teoría weberiana del monopolio legítimo de la violencia entregado a la institución policial, mostrando que la seguridad privada asumió una posición preponderante en el conjunto de los mecanismos contemporáneos de control social.

* Jorge Melo, Coronel de Reserva de la Policía Militar de Bahía, Profesor de las Academias de Policía Militar y Civil, del Centro Universitario de Bahía, de la UNEB y de la IFBA.

En Brasil, en los términos de la Ley nº 7.102, del 20 de junio de 1983, la seguridad privada comprende cualquier actividad particular dirigida a la vigilancia patrimonial o a la seguridad física de las personas (armada o desarmada), transporte de valores y escolta armada, comprendiendo seguros y servicios contra siniestros y defensa civil (servicios anti-incendios y salvavidas); investigación (detectives particulares); venta y adiestramiento de perros; servicios de guardacostas; y venta, instalación, mantenimiento y reparación de equipos de seguridad (Musumeci, 1998; Zanetic, 2006).

Aunque esa no haya sido la intención de la legislación constituyente de 1998, las disposiciones de la carta magna brasileña (art. 144) que considera la seguridad pública derecho y responsabilidad de todos (Brasil, 1988), posibilitó la renovación del pensamiento en torno a la producción de seguridad, promoviendo la superación de la oposición clásica entre Estado y mercado, reafirmando que esos dos modos de organización social están inexorablemente en estrecha relación. En este sentido, es como si la seguridad pasara a ser pensada no como monopolio, sino como una red, en el sentido que le otorga Lazega (1994) citado por Dupont (2006), esto es: un conjunto de relaciones de tipo específico entre un conjunto de actores.

Aunque los eslabones que unen esos actores sean de diversa naturaleza: el don, la delegación, la conscripción, o incluso la abdicación pura y simple de responsabilidades, lo cierto es que, en general, poseen una naturaleza mercantil (Dupont, 2005). El mercado pasó a constituir un mecanismo privilegiado de distribución de seguridad, en detrimento de los valores democráticos de justicia, equidad e imputabilidad y, como advierten Jarman (2006) y Trevor & Newburn (2002) citados por Maia (2008), esas formas de policiamiento muchas veces escapan del control del Estado o actúan de modo paralelo, complementario o en oposición a la policía.

Que no se objete precipitadamente, alegando que el fenómeno reproduce la adopción de un modelo neoliberal, haciendo que el Estado abdique de su capacidad de integración social a través del servicio público, privatizando, concediendo el derecho de exploración del bien público de seguridad o seleccionando aquellos que serán beneficiados por el servicio público en detrimento de otros, pues la realidad apunta a algo más profundo, más perturbador y más grave: el Estado está perdiendo el control y la capacidad de mantener el orden social.

En una sociedad marcada por iniciativas privadas para la resolución de cuestiones públicas, resulta normal que la seguridad privada surja como una alternativa rápida para suplir la ineficiencia del servicio público. Todavía no se puede encarar con naturalidad la existencia de 1,3 millones de vigilantes catastrados en el Brasil, aunque solamente 333 mil actúan legalmente (Ricardo, 2007), además de un contingente gigantesco de vigilantes y guardias que trabajan en la informalidad sin ningún reparo para ejercer esa función.

Lo que ocurre en el escenario brasileño, ante los ojos complacientes de las autoridades -muchas de las cuales son beneficiarias directas de esa modalidad de seguridad clandestina que nace y crece al alero de la seguridad pública, recubierta por intereses privados y escondida, no es raro, bajo la formalidad de patentes (Soares, 2001)-, es que hay

policías, civiles y militares, tratando de ofrecer servicios de seguridad a través del mercado formal e informal, o simplemente de forma clandestina. Esto, por el "transformismo" de una categoría profesional que, si antes era movida apenas por el voluntarismo, ahora se mueve también, explícitamente, por otros intereses y perspectivas más bien compensatorias. En realidad se trata de la adopción por parte de sectores del servicio público de un modelo de actuación más cercano al empleado por los agentes económicos, con sus persistentes ataques kamikaze al Estado; con todo y todos buscando sacar el máximo de partido de la seguridad pública: privatizar lo público sin socializar lo privado. A este respecto, Luiz Eduardo Soares alerta sobre el hecho de que:

"Para evitar hallar a los policías en esas actividades ilegales, en la medida en que esa ilegalidad, en cierto modo, es parte de su lucha legítima por la sobrevivencia, las autoridades estatales de seguridad terminan por hacer la vista gorda, tolerando el ilícito y aceptando el cuerpo mole de la Policía Federal y del Ministerio de Justicia, y fiscales que omiten la seguridad privada. La hipocresía ha tornado esto en un sistema cruel con los policías (que arriesgan la vida sin protección institucional y trabajan sin garantías formales elementales) y cómodamente útil para los ejecutivos estatales, pues la actividad privada acaba financiando la seguridad pública, garantizando aquello que los marxistas denominarían la reproducción de la fuerza de trabajo".

"Las consecuencias son las siguientes: la seguridad privada, además de las empresas serias, prosperan en complicidad con el crimen, gracias a ese velo de clandestinidad que deriva de la tolerancia paternalista" (Soares, 2001: 2).

En un Estado de Derecho, la policía sólo puede "funcionar" como una fuerza estatal institucionalizada si no fuera sometida a la racionalidad de la valorización del valor, asumiendo por el contrario, roles especiales en el exterior de la valorización del capital, como instrumento contra las tendencias destructivas del "molino diabólico del mercado", para usar palabras con que Karl Polany se refería al mercado capitalista".

En Brasil, la actuación de las empresas de seguridad privada en espacios públicos está prohibida. El segundo empleo de los policías está prohibido. Pero en la vida real, se vive un mundo de fantasía legal: muchos policías civiles y militares tienen un segundo empleo y casi siempre, en la seguridad privada clandestina que, fortalecida por la autorización velada del Estado, evoluciona hacia el ejercicio de una especie de "policía extra oficial": las milicias que pueden hacer básicamente todo lo que la Policía hace, y más aún, lo que el crimen practica, pues lo combate usando las tácticas y estrategias de este último.

La mercantilización que caracteriza actualmente la producción del bien seguridad pública en Brasil, viene explicitando una gigantesca y multifacética trama de interdependencias que pone en jaque, no sólo el monopolio weberiano, sino la propia idea de una separación entre los sectores público y privado. Esto, porque la seguridad clandestina o "milicias"-formadas por policías y ex policías, bomberos, vigilantes, agentes penitenciarios y militares-ya sea que se las considere como un movimiento de reacción (en que intentan rescatar su dignidad y al mismo tiempo protegerse a sí mismos, a su familia y su comunidad), o sea considerando sus objetivos financieros y/o políticos, no pueden ser entendidas como una actividad complementaria a los servicios de policías, puesto que son ilegales.

En un contexto de anomia que tiene sus génesis en la ineficacia del Estado en mantener el control y el orden social, se materializan dos situaciones graves y complejas: la perpetuación de un modelo de seguridad pública basado en una visión de guerra que profundiza el odio social y fragiliza la autoridad policial, y el peligro que los policías se tornen cada vez más bárbaros y terroristas, como los saqueadores de inicio de la Edad Moderna. A pesar de eso, los gobiernos tienen cada vez menos inhibiciones en abrir la mano del monopolio de la violencia para esas fuerzas baratas y privadas, que nada pueden conseguir contra la crisis de la sociedad mercantil.

2.4 Chile

Las cifras muestran que en Chile ha habido un fuerte crecimiento de la industria de seguridad privada en los últimos años. Esto, como en el resto de la Región, va asociado a la percepción del nivel de riesgo en la sociedad, y más específicamente a la percepción de inseguridad y temor asociados al crimen. Aunque Chile está entre los países con índices más bajos de delincuencia para América Latina¹⁶ y presenta los índices de mayor confianza ciudadana en la policía (FLACSO-Chile, 2007: 71), las encuestas de victimización dan cuenta de altos índices de inseguridad y temor en la población (Fundación Paz Ciudadana, 2007)¹⁷. Al igual que en el resto de la Región, la industria ha tenido un crecimiento exponencial, y el 2005 facturó US\$716 millones, representando un 0.63% del PIB de la nación y en 2002 esta cifra sobrepasaba los US\$800 millones. El 80% de esta facturación es generada por guardias de seguridad y monitoreo de alarmas. Cabe destacar que la industria de la seguridad privada en Chile genera alrededor de 100.000 puestos de trabajo al año (Lee Mira, 2008).

Los principales campos de acción de la seguridad privada son la vigilancia y protección de residencias e industrias, y la custodia y traslado de valores (Leemira, 2008); un área que no ha tenido desarrollo en Chile es la de protección personal, que sí muestra un desarrollo importante en otros países -como México y Colombia-, en razón del tipo de violencia criminal que se ejerce contra las personas. En Chile, los policías tienen prohibición de prestar servicios de seguridad privada (aunque no está dispuesta en la ley), pero sí pueden hacerlo luego de haber pasado a retiro.

¹⁶ Salvo el caso del delito de lesiones, la tasa de homicidios es una de las más bajas de la Región.

¹⁷ En 2007, un 66,1% de la población se declaraba con nivel de temor medio, y 19% con alto temor. Este último aumentó de 15,4% en 2005 a 19% en 2007. Índice de Paz Ciudadana, junio 2007.

Tabla 8. Requisitos para ejercer funciones de protección y seguridad

Vigilante privado (Artículo 11, D.S. N° 1.773/1994)	Nochero, portero, rondín, guardia de seguridad (Artículo 8, DS N° 93/1985)
Ser chileno	Ser chileno
Tener 21 años	Tener 18 años
8° año de educación aprobado	8° año de educación aprobado
No haber sido condenado ni estar sometido a proceso por crimen o simple delito	No haber sido condenado ni estar sometido a proceso por crimen o simple delito
Tener salud y condiciones físicas y psíquicas compatibles	Tener salud física compatible
Haber cumplido efectivamente el servicio militar o ser funcionario en retiro de las FF.AA., Carabineros, Policía de Investigaciones o Gendarmería*.	No indica

Fuente: elaboración propia, 2009.

* Servicio Penitenciario.

Las personas naturales prestando servicios de seguridad privada, en los distintos rubros, serían aproximadamente 5.000 y las personas jurídicas cerca de 1.400, estando más de dos tercios de estas dedicadas a entregar servicios de recursos humanos (guardias en general). "De acuerdo a los datos obtenidos, las empresas que proveen servicios de seguridad privada en el país, generaron ventas por \$ 734.962.333.122 el año 2004 y por \$ 861.546.903.437 el año 2005 (...). Entre el año 2004 y 2005, las ventas de servicios de seguridad privada realizadas por personas naturales y jurídicas, experimentaron un crecimiento de 17%, mientras que en el mismo periodo el PIB nacional fue de 6%"¹⁸.

En el sector, los tipos de clientes varían según el servicio demandado. De acuerdo al IV Estudio sobre esta industria, publicado en 2008 (Lee Mira, 2008), en el caso de los servicios de seguridad prestados en la modalidad de recursos humanos (guardias en general), la cantidad de guardias privados acreditados alcanzaría la cifra de 92.864 en 2007, a los que habría que sumar unos 6% adicionales de aquellos no acreditados¹⁹. Los guardias por contrato directo (entidades bancarias, públicas, estratégicas, etc.) han crecido de 10.769 en 2003 a 19.015 en 2007; y aquellos contratados a través de empresas de seguridad aumentaron de 44.796 en 2005 a 73.849 en 2007. Esta es, en Chile, el área más fuerte de desarrollo de la seguridad privada. Sin embargo, las empresas de seguridad han aumentado levemente entre 2003 y 2007, de 1.043 a 1.048. El sector industrial sería el principal demandante de estos servicios con 33,6%, seguido del comercio con 20,8%, y los particulares representarían 18,4% en 2007 y 12% en 2005; en este último caso se trata principalmente de comunidades

18 Diagnóstico de la industria de la seguridad privada en Chile (2008). CESC, Documento entregado por la Subsecretaría del Interior a la Cámara de Diputados.

19 A estos, habría que sumarle los nocheros, rondines, porteros y otros similares, que harían doblar la cifra anterior.

habitacionales. Las entidades estatales representaban el 5% de clientes en 2005 y 9% en 2007. En cuanto a las empresas de monitoreo de alarmas (Leemira, 2008), son los particulares los principales clientes, con el 50% de la demanda (138.000 hogares); seguido por el comercio que representaba el 13,5% en 2005 y 21% en 2007 (cubriendo ambos el 72,5% del mercado). Por otra parte, tratándose del transporte de valores, en Chile las empresas dedicadas a dar este servicio son pocas en razón de los costos (vehículos blindados y seguros), habría unas 6 empresas en este rubro, de las cuales dos cubrirían el 80% de la demanda. Estas empresas cuentan con cerca de 2.000 vigilantes. Sus principales clientes serían el comercio, con 37,5% de la demanda, seguido por las entidades financieras con 19,5% (que tenían 47,5% en 2005), en tercer lugar los particulares con 14,1% y la industria con 7,1%. La facturación sería de US\$ 13.500.000.- mensuales (sumando otros servicios complementarios que presta el 66% de ellas; tales como cajeros, bóveda y otros).

Tabla 9. Tipos de servicios que se prestan

Componentes del sistema	Cantidad
Guardias de seguridad	88.602
Vigilantes privados	6.327
Personas prestadoras de servicios de seguridad privada	5.317
Empresas obligadas y voluntarias	4.411
Empresas acreditadas autoridades fiscalizadoras	1.348
Cajeros automáticos	4.952
Vehículos transporte de valores	425
TOTAL	111.382

Fuente: Leemira, 2008. <http://www.cnc.cl/pdfs20>.

20 Coronel Alberto Etcheberry, Seminario seguridad pública y privada ¿seguridad para todos? Subdirección de Seguridad Privada OS10.

Tabla 10. Infracciones cursadas año 2007

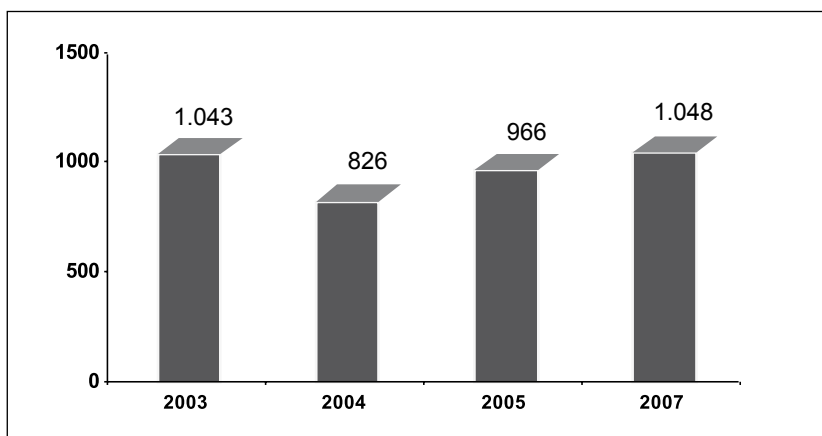
Infracciones cursadas	Cantidad
Sin credencial	449
Credencial vencida	26
Sin capacitación	276
Sin contrato	33
Sin seguro vida	95
No dar cumplimiento programa de capacitación	3
Empresa capacitadora sin autorización	3
Empresas capacitadoras sin directiva de funcionamiento	240
No dar cumplimiento directiva funcionamiento	81
Empresas sin autorización prestar servicios seguridad privada	82
Empresas sin acreditación	15
Contar empresas recursos humanos sin autorización	2
Prestar servicios con recursos humanos de terceros	2
Sin alarmas sin conexión a carabineros	3
No presentar medidas de seguridad	15
No dar cumplimiento medidas de seguridad	33
Otras	24
TOTAL	1.382

Fuente: <http://www.cnc.cl/pdfs²¹>.

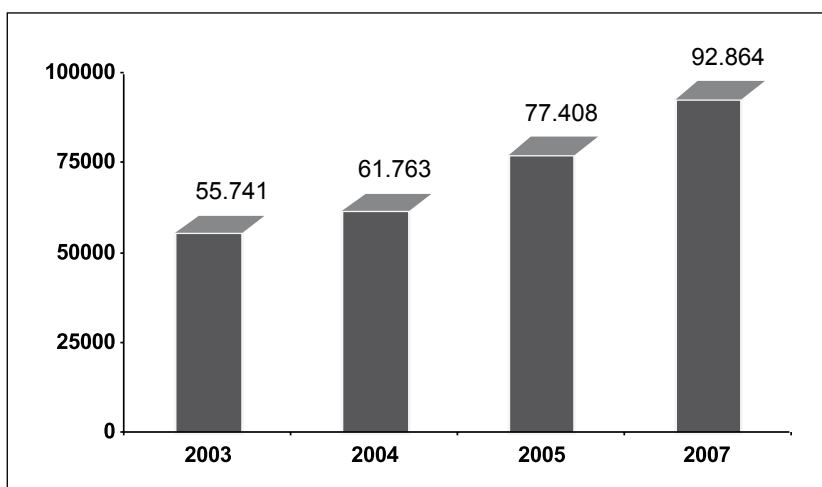
Una de las principales problemáticas asociadas a la seguridad privada en Chile es la dispersa y confusa geografía de normas que la regulan. Es necesaria una legislación que contemple todas aquellas áreas donde no existe un marco normativo de acción. En la actualidad, se encuentra en redacción un nuevo cuerpo legal que busca mejorar la legislación vigente y abordar aquellos vacíos legales existentes. La nueva legislación apunta a regular y aumentar las exigencias en el ingreso de nuevas empresas en el rubro, optimizar y controlar de manera más eficientes a las empresas que se encuentran operando en el mercado, mejorar la formación y la capacitación de los trabajadores y velar por el cumplimiento de las leyes laborales, etc.

La necesidad de una mejor legislación es un tema que se evidencia cuando ocurren casos de carácter criminal donde se ven involucrados los servicios de seguridad privada. Ejemplo de esto, es el crimen de un martillero público (2008) para la cual se contrató servicios de investigación privada con cuya información se planificó y ejecutó el crimen. El debate público se ha centrado en la legalidad de este tipo de servicios de seguimiento e investigación de personas con fines personales, ya que no están regulados. De acuerdo a los datos entregados por el IV Estudio sobre el mercado de la seguridad Privada en Chile, del año 2008, la cantidad de empresas de seguridad existentes en 2003 y 2007 es prácticamente la misma, 1.043 y 1.048, respectivamente. Llama la atención la baja experimentada en 2004, con 826.

²¹ Ibíd.

Gráfico 2. Cantidad de empresas

Fuente: IV estudio Oferta de la Industria de la Seguridad Privada en Chile, 2008

Gráfico 3. Evolución cantidad total de guardias a nivel nacional

Fuente: IV estudio Oferta de la Industria de la Seguridad Privada en Chile, 2008

Los guardias de seguridad -a diferencia de las empresas-, desde el año 2003 al 2007 han tenido un crecimiento exponencial, incrementándose en 37,123 en esos cuatro años.

2.5 Colombia

En febrero de 2009, el Senador Manuel R. Velásquez informaba que: “En Colombia existen legalmente autorizadas 525 empresas de vigilancia armadas, 87 empresas de vigilancia sin armas, 50 cooperativas de vigilancia armadas, 774 departamentos de seguridad en empresas urbanas y rurales, 21 empresas blindadoras de vehículos, 12 empresas arrendadoras de vehículos blindados, 7 empresas transportadoras de valores, 16 empresas asesoras en seguridad, 56 escuelas de capacitación en seguridad y 950 personas naturales-particulares como investigadores, consultores e investigadores acreditados ante la superintendencia de vigilancia” (Senado de la República, 2009). Según Velásquez, el total de activos está conformado por un 8,2% en micro empresas, 72,9% pequeñas empresas, 10,8% medianas empresas y 8,1% grandes empresas. En cuanto al desempeño económico del sector, en el año 2007, quienes vendían estos servicios recibieron ingresos operacionales por 3.1 billones de pesos²². Dentro del conjunto de estos servicios, las empresas armadas generaron ingresos operacionales en el año 2007 y primer trimestre de 2008 por 2.4 billones de pesos; las empresas sin armas 165 mil millones; las cooperativas 169 mil millones; las transportadoras de valores 296 mil millones; las empresas blindadoras y arrendadoras 91 mil millones, y las escuelas de capacitación 17 mil millones de pesos²³.

Para 2006, los datos de fuentes oficiales indicaban que el total de activos del sector de vigilancia y seguridad privada en Colombia, estaba distribuido en 40% de empresas armadas, 32,84% en transporte de valores, 15,52% empresas de medios tecnológicos, 8,29% empresas con medio canino, y 3,05% empresas sin armas. En cuanto a los sectores en que se desarrollaba la actividad, la mayor parte se concentraba en el residencial, con 27%; comercio y servicios 24%, industrial 18%; financiero 8% y 7% el sector público (Herrera, Bermúdez y Romero, 2006).

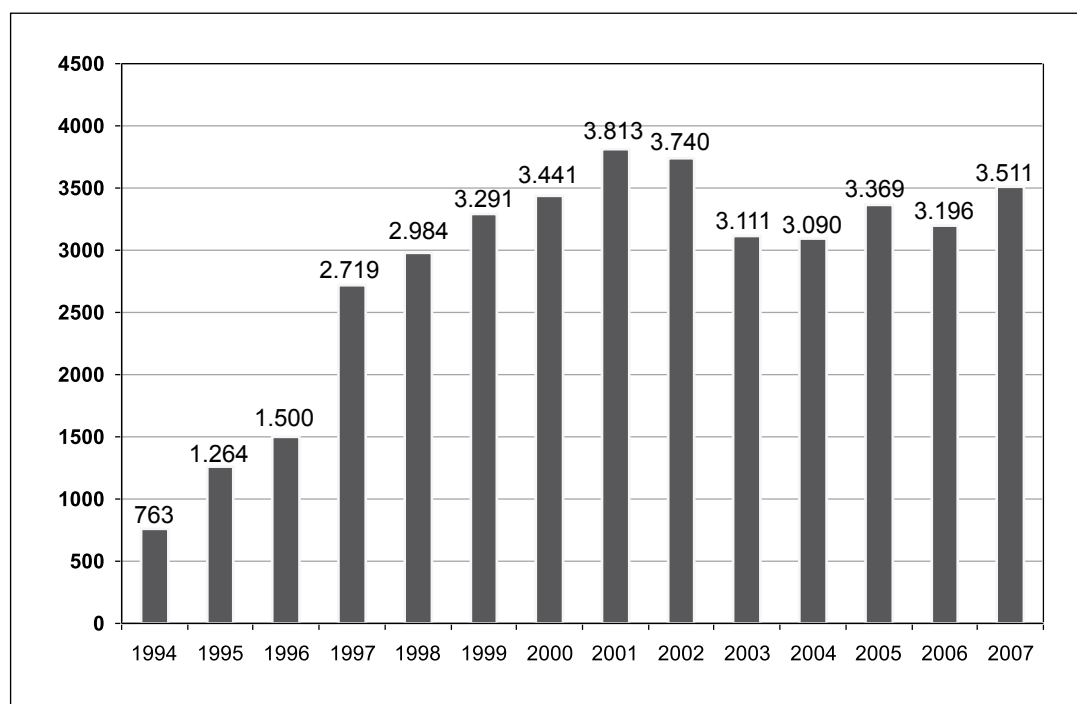
El Gráfico n° 4, muestra la evolución de los servicios prestados por este sector, entre 1994 y 2007, en base a datos de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, consolidados al 31 de septiembre de 2007. Según estos, en Colombia existían 2.074 empresas de vigilancia privada entre las que figuraban empresas de vigilancia armadas y sin armas, cooperativas armadas, transportadoras de valores, departamentos de seguridad, blindadoras, asesoras, de servicios especiales, escuelas de capacitación y arrendadoras de vehículos blindados. A estas, se sumaban 1.436 empresas que brindaban otros servicios de seguridad, tales como los departamentos de capacitación, consultores, asesores e investigadores. La Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), ha estimado que más del 15% de las empresas de

²² Por sobre otros sectores como el floricultor, bananero y el hotelero que registraron ingresos operacionales por 2, 1.2 y 0.8 billones de pesos, respectivamente; sectores económicos que son comparables entre sí por ser intensivos en mano de obra (Velásquez, 2009).

²³ Según datos de la Superintendencia de vigilancia y Seguridad Privada, en Colombia operaban legalmente, 567 empresas de vigilancia y seguridad privada; 1517 departamentos de seguridad; 50 cooperativas de seguridad; y se encuentran inscritas 191 personas naturales y jurídicas, como consultores, asesores e investigadores en seguridad, dando la posibilidad de empleo directo a más de 90.000 personas en la ciudad. En Colombia existe -prácticamente- el mismo número de miembros de la fuerza pública que vigilantes privados, según datos de la misma entidad. En Bogotá hay aproximadamente 5.000 policías y 90.000 vigilantes privados; 3.500 radios de comunicación oficiales y 20.000 privadas; 180 patrullas de policía y 600 patrullas de las empresas de vigilancia. Mientras que la Fuerza Aérea Colombiana cuenta con 5.000 militares activos, una empresa grande de vigilancia privada tiene a su servicio el mismo número de uniformados (Alcaldía de Bogotá, 2005).

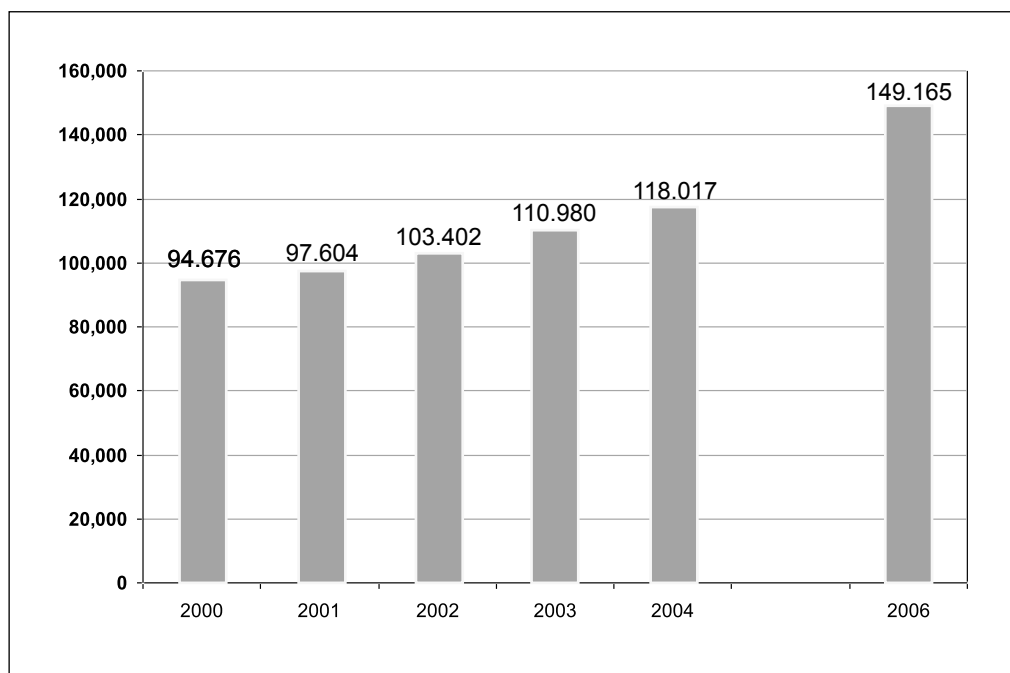
seguridad privada son ilegales. Según el Senador Manuel R. Velásquez (2009) las empresas de seguridad privada tienen 170.000 personas trabajando en vigilancia armada y 30.000 en vigilancia no armada.

Gráfico 4. Evolución Servicios de Vigilancia y Seguridad Privada en Colombia, 1994-2007



Fuente: Informe de Gestión SuperVigilancia, 2008.

En los servicios de vigilancia y seguridad privada en Colombia, el 57% del persona son retirados de la FFAA (SENA, 2006).

Gráfico 5. Personal empleado en servicios de vigilancia y seguridad privada en Colombia

Fuente: Herrera, Bermúdez y Romero, 2006. Vigilancia y Seguridad Privada en Colombia.

En los primeros diez meses de 2007, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada había impuesto 46 sanciones a empresas de vigilancia, transportadoras de valores y departamentos de seguridad (propios) en las empresas. También había impuesto 255 medidas cautelares contra empresas ilegales de vigilancia y estaban abiertos 722 procesos por irregularidades detectadas en el sector (BusinessCol, 2007).

La capacidad y el desempeño de la Superintendencia es uno de los puntos que concentran la preocupación en Colombia, incluso desde la misma institución. En primer lugar, se indica que falta un esquema de control de las relaciones obrero-patronales, y las entidades del ámbito de la protección social no han desarrollado programas especiales para la prevención de los problemas médicos, psicológicos o de bienestar familiar para los trabajadores del sector. Numerosos costos de operación serían, finalmente, transferidos a los trabajadores. Entre 1992 y 2006 los servicios de vigilancia y seguridad privada crecieron un 450% y la estructura del sistema de control y vigilancia del Estado había decrecido -al 2006- un 57%, pasando de tener 243 funcionarios a sólo 93. Debido a la falta de personal, los controles son mínimos y reactivos. La capacidad tecnológica y de administración de la información se encuentra obsoleta, la información no está actualizada y no existen sistemas formales de interconexión con las demás agencias del Estado.

2.6 Costa Rica

La seguridad privada nace en Costa Rica, al igual que en el resto de los países de América Latina, como un servicio complementario a la seguridad pública (Fundación Arias, 2003), y su crecimiento se encuentra relacionado, en parte, con los altos niveles de inseguridad de la ciudadanía a causa del incremento de los índices de violencia, y también por las altas exigencias de seguridad a raíz del desarrollo económico. El crecimiento del mundo empresarial genera la necesidad de contar con mejores niveles de seguridad, y las empresas han optado por externalizar estos servicios debido al alto costo asociado, generando un espacio para el crecimiento de dicha industria. Un estudio de la Fundación Arias Para la Paz (2003) señala que en el año 1994 existían 28 empresas operando en el país, situación que en el año 2001 había crecido a 754, y a diciembre del 2008 la cantidad de empresas operando era de 1.134 (Estadísticas generales de la Dirección de Servicios de Seguridad Privado, 2008).

La brecha entre las empresas que se encuentran en los registros oficiales cumpliendo con la normativa vigente y aquellas que operan en el mercado de manera informal es muy amplia. De acuerdo a las estadísticas generales de la Dirección del Servicio de Seguridad Privado, de 1.134 empresas de seguridad privada operando en el país a diciembre 2008, solo 607 contaban con licencia al día, mientras que 527 lo hacían al margen de la ley. Como en otros países, esta situación persiste y, de acuerdo al gobierno, el motivo es atribuible a las limitaciones de los recursos humanos, materiales y tecnológicos del organismo encargado de la fiscalización y el control de estas empresas. En mayo de 2009, el Ministro de Seguridad Pública informaba que en Costa Rica hay unas 190 empresas de vigilancia privada funcionando en la ilegalidad. El Director de Servicios de Seguridad Privada de ese Ministerio, agrega que de una muestra de 54 empresas investigadas, 27 eran "fantasmas", ya que ni siquiera estaban registradas. La proliferación de estas empresas ilegales se debe a la alta demanda que existe por estos servicios, y esta es una manera de obtener mayores ganancias ya que se evitan los costos de inscripción de la compañía y las armas, los gastos en seguridad social, y pólizas de seguros. Se bajan así los costos operacionales que, finalmente, soportan los trabajadores (Carvajal, 2009).

Informes del Ministerio de Seguridad Pública indican que más de 5.000 guardias trabajan sin tener conocimientos básicos del oficio, ni los permisos que exige la ley. Esta situación se da principalmente en urbanizaciones, barrios y pequeños centros comerciales de zonas rurales del país; y, frecuentemente, se trata de extranjeros, algunos de ellos indocumentados, lo que propicia la explotación. Generalmente no cuentan con permisos para portar armas de fuego. El Organismo de Investigación Judicial (OIJ) incluso ha sorprendido a guachimanes contra quienes existía orden de captura por robos, u otros delitos (Aguilar, 2009). Entre enero y mayo de 2009, se habían decomisado 205 armas, por no estar registradas o porque quienes las portaban no tenían licencia para ello. En los dos últimos años la autoridad ha realizado 49 y 42 operativos indagatorios de empresas de seguridad privada, en los que se repite el uso ilegal de armas -que dio lugar a 60 denuncias penales- y el incumplimiento de requisitos exigidos para el personal operativo (Aguilar, 2009)²⁴.

²⁴ Denunciándose a 647 oficiales privados.

Tabla 11. Estadísticas generales de la Dirección del Servicio de Seguridad Privado (Diciembre 2008)

Total de empresas de seguridad registradas	1. 134
Empresas de seguridad privada con licencia vigente al día de hoy	607
Empresas de seguridad privada que se encuentran al margen de la ley (licencia vencidas y rechazadas por incumplimiento de requisitos)	527
Agentes de seguridad con carné vigente	18.823
Agentes de seguridad con carné vencido	12.372
Vigilantes independientes con carné vigente	710

Fuente: Estadísticas Generales de la Dirección del Servicios de Seguridad Privado, 2008.

Las carencias relativas al órgano de supervisión y control, como ocurre en otros países de la región, es un tema que destaca también en Costa Rica. El diario digital Nación, informaba en enero de 2009 que, aunque hay 740 empresas de seguridad privada registradas en el Ministerio de Seguridad Pública, el departamento a cargo de supervisarlas solo cuenta con 5 funcionarios. “Se trata de inspectores quienes deben ingeniárselas para vigilar a más de 19.600 guachimanes legales en todo el país. Dicho personal está adscrito a la Dirección de Servicios Privados de Seguridad, cuyo jefe, Juan Luis Sánchez, reconoció limitaciones para cumplir su labor. Por eso, recordó que en ocasiones coordinan con la Fuerza Pública para realizar revisiones en cualquier punto del país. Lo anterior, empero, depende muchas veces de la cantidad de policías y de los vehículos asignados en cada delegación. Además de velar porque los *legales* cumplan con su trabajo, los cinco agentes tienen que bregar con una numerosa cantidad de empresas y agentes ilegales que, según las autoridades, pululan por todo lado” (Aguilar, 2009).

2.7 El Salvador

La expansión de la seguridad privada en El Salvador tiene su origen en las fuertes olas de violencia que ha vivido el país, y fue durante el conflicto armado que aparecieron los llamados servicios custodios para la protección de personas y empresas. Sin embargo, el apogeo de la industria se produjo en la década de los 90 (post-conflicto), debido a la alta percepción de inseguridad de la ciudadanía en razón de los altos índices de violencia que presentaba el país. Fue, precisamente, en el ámbito del cuidado de personas donde la industria encontró su mayor desarrollo (Fundación Arias, 2003). Otros países donde esta área también ha crecido fuertemente son México y Colombia, en cambio en otros, como Chile no presenta ningún desarrollo; lo que indica que el tipo de delincuencia determina el tipo de industria en cada país. La vinculación de alguna parte de la policía nacional con hechos delictivos y actos de corrupción vinculados a las instituciones encargadas de la justicia y la seguridad, generan que la ciudadanía busque alternativas para su seguridad. El estudio realizado por el Centro de Estudios de Guatemala (CEG) el año 2005, señala que en El Salvador el gasto en seguridad

privada es muy alto, llegando a significar el 10% del presupuesto de un empresario (El Nuevo Diario, 2005). Este hecho revela una gran problemática asociada, ya que su alto costo la hace inaccesible para aquellos que no pueden pagarla, situación que profundiza la inequidad y favorece el aumento de la inseguridad en la ciudadanía; y también promueve la generación de empresas ilegales.

“Según cifras de la propia Policía Nacional Civil (PNC), en 2003 había más de 170 empresas de seguridad privada que empleaban a 23 mil agentes, es decir, 3 mil efectivos más que los de la PNC. Hoy existen entre 200 y 300 empresas con armamento y tecnología que superan la infraestructura de la seguridad pública” (El nuevo diario, 2005). Otras informaciones agregan que existen unas 143 empresas dedicadas al rubro, y que manejarían entre 12 y 13 mil armas. Las grandes empresas pueden tener aproximadamente unos 2.000 trabajadores.

Los aspectos relativos a las condiciones laborales de los trabajadores del sector son, una vez más, fuente de conflicto y crítica en razón de su precariedad. Así, los representantes de sindicatos de trabajadores han denunciado ciertas prácticas que tendrían algunas empresas para evitar pagar las vacaciones (sujetas a la acreditación anual de la solvencia penal y policial del trabajador); y tampoco les respetarían el máximo de la jornada laboral ni el pago de horas extras o nocturnas (Diario Colatino, 2008).

Tabla 12. Cifras de Seguridad Privada

Decesos	Agentes	Empresas	Costos
72 agentes asesinados en servicio entre 2002-2004.	20.000 Salvadoreños trabajan en empresas de seguridad autorizadas.	172 funcionan legalmente.	US\$ 69.120.000.- se paga en promedio en el país por la seguridad privada.

Fuente: Vértice, 2005. En: <http://www.elsalvador.com/vertice/2005/060305/portada.html>

La situación de El Salvador es una de las que presenta mayores complejidades en la región, básicamente, por los niveles de violencia que existen. Las Naciones Unidas y algunas organizaciones no gubernamentales, han coincidido en que los factores principales que deben combatirse en el país, son el deterioro de la situación socioeconómica y la tenencia indiscriminada de armas en manos de particulares y empresas privadas de seguridad (López, 2006). Algunos han señalado que el discurso contra las pandillas, que se vino sosteniendo en los últimos años, sería funcional a un negocio que mueve miles de millones de dólares por año y en el cual están involucrados desde jefes policiales hasta funcionarios estatales y militares retirados. El economista del PNUD William Pleitez, afirmaba que El Salvador es uno de los países latinoamericanos que más invierte en seguridad y uno de los que menos seguridad tiene. Los datos que maneja dicho organismo señalan que el Estado salvadoreño gasta más del 11 por ciento de su PIB en ese rubro, una cifra que duplica el presupuesto destinado a educación y salud, que en su conjunto sólo alcanzaba al 4,8% (López, 2006).

2.8 Guatemala

Luego de la firma de los Acuerdos de Paz en los países de Centroamérica que habían tenido conflictos armados, la mayor parte de los presupuestos fueron destinados a aquellos sectores desmedrados en período de conflicto, y se descuidaron aquellos de la seguridad, la defensa y la justicia (Trujillo, 2008). La falta de eficacia o preocupación del Estado por proporcionar seguridad ha facilitado, especialmente en Guatemala, el crecimiento –inorgánico, formal e informal- de la industria de la seguridad privada.

Un estudio del Centro de Estudios de Guatemala (López, 2005), señala que la falta de control y fiscalización es uno de los grandes problemas en el país, ya que el organismo encargado -la Oficina de Seguridad Privada de la Policía- no cuenta con los funcionarios suficientes para efectuar esta labor; a esto se agregan las deficiencias en la capacitación de los agentes, al no haber requisitos mínimos fijados para ello, y la falta de control en el porte y uso de armas. Por otra parte, el marco de acción en materia de seguridad pública es confuso, y muchas veces el personal de seguridad privada excede su ámbito de competencias realizando acciones propiamente policiales -como escuchas telefónicas, detenciones y registro de personas en la vía pública, y hasta patrullaje-, vulnerando derechos básicos de los particulares.

En este contexto, crecen en Guatemala las empresas de seguridad privada, donde la ley que las regula -Ley de Policías Particulares- data del año 1970. Después de firmarse los Acuerdos de Paz, surgieron nuevas formas de organización y distribución de funciones para el ejército y la policía, se disolvieron algunos cuerpos militares y se desmovilizan los combatientes. Los militares en retiro comenzaron a incorporarse al sector de la seguridad privada como gestores, socios o vigilantes. Algunos se atreven a aseverar que la mayoría de estas compañías están dirigidas por militares o policías en retiro. Un hecho que llama la atención en Guatemala es la participación de propietarios de empresas de seguridad privada en los últimos gobiernos; en los primeros años del período 2004-2008 uno de estos empresarios se desempeñó como asesor en un alto nivel de la Secretaría de Asuntos Administrativos y Seguridad (SAAS). En el gobierno actual participan tres empresarios de seguridad privada, uno como Director de esta misma Secretaría, otro es jefe de inteligencia, y un tercero ocupa un importante cargo de gobernación, encargado de resolver secuestros y otros delitos. Estas situaciones propician la creación de complejos lazos y compromisos comerciales con los organismos públicos, además de ponerse a disposición de estas empresas información privilegiada de carácter estratégico, como por ejemplo la relativa a materias sobre la venta y/o tráfico de armas y municiones (Trujillo, 2008)²⁵.

En la actualidad hay 20.000 efectivos policiales y 15.500 militares; los guardias privados ascenderían aproximadamente a 100.000 (Trujillo, 2008)²⁶. Este desequilibrio muestra el abandono que el Estado ha hecho del monopolio del uso de la fuerza, propiciando que exista una gran cantidad de armas en manos de particulares. Muchas empresas operan sin control,

²⁵ Algunos atribuyen a esta trama de nexos con el poder el que aún no se haya podido aprobar la ley especial que regula la seguridad privada, que cuenta con dictamen favorable desde 2004, ni tampoco la de armas (retenidas en el Congreso hace una decena de años).

²⁶ Las cifras encontradas fluctúan enormemente sobre este punto, lo que da cuenta del descontrol que hay sobre esta actividad en el país.

al margen de la ley, y se desconoce información sobre su personal, equipamiento, armas de que disponen y contratos; a esto se suma que muchos agentes se han visto involucrados en asesinatos, robos y otros delitos. Además, suele ocurrir que los particulares se vean afectados por actos de violencia ejercidos por guardias privados al exceder el ámbito del uso legítimo de la fuerza. En Guatemala, los costos de la seguridad privada superan ampliamente los de la seguridad pública.

Las prestaciones más comunes son para resguardar residencias o conjuntos habitacionales, industrias, empresas, comercio y colegios.

2.9 México

En México, también la seguridad privada experimenta un fuerte crecimiento en los '90. En este país existen cerca de diez mil empresas de seguridad privada, que operan bajo estándares diversos y discrecionales (La Jornada, 2008)²⁷. Cerca del 80% de las empresas de seguridad privada y 40% del personal de vigilancia estarían operando fuera de toda norma en México, según informaba en abril de 2008 León Dorantes, Presidente del Consejo Nacional de Seguridad Privada (CNSP). Un estudio realizado por la CNSP detectó la existencia de casi 10 mil empresas de seguridad privada en el país, y que de ellas únicamente 2 mil estaban registradas, ya sea en los estados o a nivel federal. En abril de 2008 la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSP) tenía registradas 430 empresas de seguridad privada. En tanto que, en 2005, la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal contaba con un padrón de 2.500, listado que en abril de 2008 llegaba a 400. En cuanto al número de empleados de estas empresas, eran alrededor de 600 mil a escala nacional, y habría unos 240 mil elementos más actuando en la ilegalidad (La Jornada, 2008).

Tal como suele ocurrir en estos casos, el personal carece de capacitación necesaria, perciben bajos salarios y ningún tipo de seguridad social. Como en otros países de la región, se rebajan así los costos operacionales, los que son soportados por los trabajadores. Esta situación se ve facilitada por la falta de un sistema de control efectivo que disponga de los medios idóneos para ejercerlo. El Consejo Nacional de Seguridad Privada (CNSP), que agrupa a más de 200 empresas, ha insistido ante las autoridades en la necesidad de corregir estas situaciones, ya que se produce una competencia desleal entre empresas legales que respetan las normas y soportan todos los costos operacionales y las ilegales que proliferan sin control.

Las empresas reclutan personal estableciendo sus propias reglas, unas exigen educación básica otros secundaria, otras buscan obviar la falta de capacitación contratando ex militares (El Mañana, 2008). Uno de los problemas en estas empresas es la alta rotación de personal, que los lleva a no dar de alta a los nuevos elementos para evitar pagar por alguien que durará poco en el servicio; al no ser dados de alta, la Subsecretaría de Seguridad Pública no puede verificar sus antecedentes. En la actualidad, esta Subsecretaría, a través de la Dirección General de Seguridad Privada, regula 520 empresas que operan en dos o más estados; las que operan en un solo estado tramitan un permiso estatal. Estas, cuentan con unos 35 mil elementos.

²⁷ No existen registros federales ni estatales, por lo que las cifras sólo pueden estimarse.

En México, se estima en 108 mil millones de dólares anuales el costo en seguridad, equivalentes al 15% del PIB, y sólo en su capital México D.F., esa cifra llega a 19 mil millones, según cálculos del Instituto Mexicano para la Competitividad. Esto incluye gastos en vigilancia privada, monto de lo robado, seguros, inversiones truncas y la afectación al consumo y el trabajo (Projusticia, 2007).

En este país, no han sido extraños los casos en que guardias de seguridad se han involucrado en la comisión de hechos delictuales con ocasión del cumplimiento de sus funciones. La falta de control de esta actividad ha permitido la fuerte proliferación de empresas ilegales. Como se ha señalado, esta tarea corresponde a la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) a través de la Dirección General de Seguridad Privada, pero esta no ha sido capaz de regularlas ni de transparentarlas, por lo cual hay quienes proponen que la Secretaría de Gobernación retome las riendas de esta Dirección. Según, Lorenzo Aldrete, integrante de la Asociación Nacional de la Industria de la Seguridad Privada, no existe plena transparencia de los consejos administrativos ni sobre el origen legal de sus capitales, por lo que se corre el riesgo de que se lave dinero o sus elementos se vinculen con actividades de narcotráfico (El Mexicano, 2008).

La Dirección General de Seguridad Privada de la SSP informa que en 2007 se amonestó a 178 empresas por incumplir lineamientos de la Ley Federal, y se clausuraron 120 por operar en la clandestinidad. La crítica a la labor que desarrolla la SSP federal y local, indica que esta se limita a realizar una serie de cobros.

2.10 Perú

En Perú existen más de 450 empresas de seguridad que trabajan sin ninguna regulación, permitiéndose el desarrollo de una oferta de servicios que muchas veces escapan a la ley. Ejemplo de lo anterior, son las empresas de espionaje, de informática e incluso de extorsión (La Nación, 2009). El jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas declaraba, en febrero de 2009, que centenares de empresas han entrado en una competencia totalmente descontrolada para ofrecer todo tipo de servicios vedados por la ley (La Nación, 2009).

La desregulación existente respecto a la seguridad privada queda de manifiesto en la prensa, a propósito de hechos de contingencia que involucran a personal privado de seguridad, como fue la golpiza recibida por un joven que asistía a un concierto, de parte del personal a cargo de la seguridad del evento. Este hecho pone en tela de juicio la informalidad del rubro, los sistemas de selección de personal y la calidad del servicio que brindan. Según el experto Gabriel Prado, en Perú habría tres agentes informales por cada formal (El Comercio, 10 de diciembre 2008).

Según informaciones de la Sociedad Nacional de Seguridad (SNS), en 2006 las empresas de seguridad en Perú contaban con 50 mil vigilantes formales y unos 25 mil informales (Projusticia, 2007). También se estima que trabajan en el Perú casi 800 guardaespaldas formales inscritos como personas naturales, y otros 500 laboran para empresas formales de seguridad; de manera informal operarían unos 1.500 guardaespaldas. En septiembre

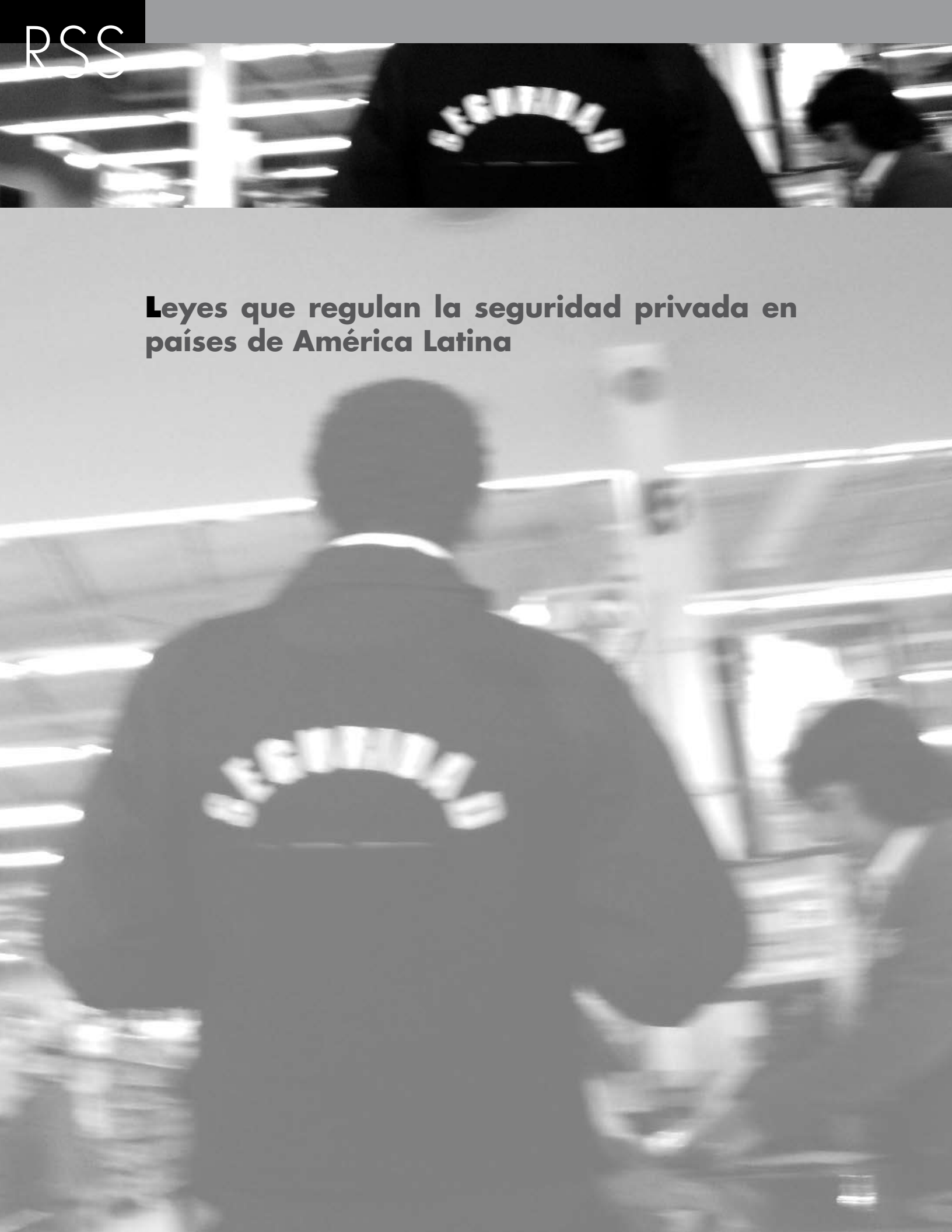
de 2008, el Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) informaba que 47.218 personas trabajaban en actividades ligadas a la investigación y seguridad, donde 34 mil lo hacían como empleados, 12 mil como vigilantes y 400 como ejecutivos, aproximadamente (El Comercio, 21 de septiembre 2008). Más de la mitad de estos trabajadores (55,9%) se concentra en la región de Lima. Estas empresas facturan unos 375 millones de dólares al año, siendo el 30% de esos ingresos por contratos con el Estado. Esta facturación ha crecido a un promedio de 8% anual desde 2001 y la demanda sigue constante, a pesar que en el período de mayor actividad terrorista las empresas gastaban el 6% de los costos de producción en seguridad, cifra que hoy sería menor al 2%.

Un aspecto que ha causado escándalo en el último tiempo han sido las interceptaciones telefónicas ocurridas, aunque la Ley 28.879 prohíbe las escuchas telefónicas y el espionaje industrial. El problema es que esta norma no ha entrado en vigencia. Un miembro de la Comisión de Inteligencia (J. Urquiza) ha declarado que el 10% de las empresas de seguridad privada practican el espionaje telefónico (La República, 2009).

Claramente, un problema que influye en el crecimiento de esta industria en Perú, aparte de la falta de una ley vigente, es la falta de efectivos policiales. La Policía Nacional, en 1986 tenía unos 120 mil efectivos; veinte años después (2006) existían 27 millones de peruanos pero sólo unos 92 mil policías. En definitiva, se ha producido una disminución de 23.3% en la cantidad de efectivos policiales, mientras que la población en este mismo período aumentó en 29% (Projusticia, 2007).



Leyes que regulan la seguridad privada en países de América Latina



3. Leyes que regulan la seguridad privada en países de América Latina

El siguiente análisis se ha realizado en base al estudio de las leyes especiales que regulan la seguridad privada en once países de América Latina. Estos son: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, de la sub región andina; Costa Rica, El Salvador, Guatemala en América Central; Brasil, Chile y Argentina, en el Cono Sur; y México. En el caso de Argentina se analiza la ley de la Provincia de Buenos Aires.

El análisis muestra los aspectos esenciales de las leyes vigentes, y sólo en ciertos casos especiales se abordan las disposiciones reglamentarias de estas normas, en razón de la importancia que asumen al reglamentar una norma demasiado general, como es el caso de Brasil; y en el caso de Bolivia, en que no hay una ley especial que regule las prestaciones y empresas de seguridad privada, sino que hay una breve referencia a ellas en la Ley orgánica de la Policía Nacional, que remite al reglamento para empresas de seguridad privada, siendo este último el que regula su funcionamiento, requisitos, control y otros aspectos.

En términos generales, es posible señalar que en América Latina la regulación de la seguridad privada se encuentra en normas especiales –leyes, decretos leyes y decretos supremos-, y la mayoría contempla un reglamento que detalla su cumplimiento. Excepcionalmente, algunos países consideran otros cuerpos normativos ad-hoc, como es el caso de El Salvador que cuenta con un código de conducta. En las leyes de América Latina, la seguridad privada está comprendida dentro del ámbito de la seguridad pública, esto es, asociada al ámbito en que desarrollan su labor las policías, como un complemento a ésta, dentro de los límites establecidos, y subordinada a su autoridad en los casos que está llamada a colaborar con la fuerza pública. En cuanto a las compañías de seguridad privada militar, estas normas no contienen ninguna mención y son excepcionales las que refieren a la actividad de mercenarios. En Colombia la actividad desarrollada por los Servicios Especiales de Vigilancia y Seguridad Privada podría asociarse a este ámbito; en Costa Rica la ley prohíbe la existencia de grupos privados armados; y, sólo la ley de Perú contiene una prohibición expresa de realizar actividades asociadas a la existencia de mercenarios.

El análisis de estas normativas permitirá conocer la calidad y profundidad de la regulación de la seguridad privada en sus distintos aspectos, así como observar los vacíos y el grado de vulnerabilidad de esta. Un aspecto que es tan importante como la calidad de las normas, es el sistema de control que se ha diseñado para la supervisión y control de estas actividades y las personas que las llevan a cabo. Hay países que han creado un órgano de control especializado y enfocado únicamente al control de estas empresas y sus actividades, como es el caso de Colombia; pero no por ello se asegura la calidad y efectividad del mismo. La mayoría ha optado por entregar este rol a instancias regulares del sistema de seguridad pública.

3.1 Normas que regulan la seguridad privada en once países de la Región

En todos los países analizados hay una ley especial que regula la prestación de servicios de seguridad privada, salvo en Bolivia, como ya se ha señalado, en que la regulación esta contenida en un reglamento, y la Ley Orgánica de la Policía Nacional se refiere genéricamente a estas actividades en un par de artículos. Todas estas leyes cuentan con un reglamento que

desarrolla con mayor detalle lo dispuesto en la ley, el que, acorde con sus fines, no puede ampliar, restringir ni modificar lo que la ley establece. Los únicos países analizados que no tienen reglamento son Guatemala y Perú. La ley de Guatemala data de 1970 y es una ley inadecuada para la realidad actual. Actualmente las autoridades han declarado su falta de interés por dictar un reglamento, argumentando que hay una nueva iniciativa legal²⁸ en discusión, por lo que se considera poco útil hacerlo ahora.

En el caso de Perú, la situación es muy distinta. Se promulgó la Ley 28.879 en 2006, que, en su artículo 3° transitorio, dispone que su reglamento debe ser aprobado por decreto supremo en un plazo aproximado de 3 meses, contados desde la publicación de la ley; el reglamento debió estar promulgado a fines de 2006, pero no se ha hecho. La falta de reglamento ocasiona que la ley no pueda entrar en vigencia, ya que en sus artículos finales dispone que entrará en vigencia al día siguiente de la publicación de su Reglamento en el Diario Oficial. Este vacío legal favorece el desarrollo de actividades fuera del control legal.

Tabla 13. Principales normas aplicables

Países	Ley específica	Reglamento de la ley	Refiere a la ley de control de armas	Otras normas relacionadas
Argentina, Provincia de Buenos Aires	Ley N° 12.297/1999	Decreto N° 1.897/2002	No indica	
Bolivia	Ley N° 734/ 1985, Orgánica de la Policía Nacional	R.S. 222544 de 2004	No se ha dictado	
Brasil	Ley N° 7.102/1983	Portaria N° 387/2006,	No indica	- Portaria N° 992/1995 - Ley N° 10.826/2003 - Ley N° 9.437/1997
Colombia	Decreto ley N° 356/1994 Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada	Decreto reglamentario N° 2187/2001. Decreto reglamentario N° 3222/2002 reglamenta parcialmente el D. L. N° 356.	✓	Decretos reglamentarios: - N° 73/2002, fija tarifas mínimas para cobro de servicios. - N° 71/2002, sobre cuantías mínimas de patrimonio. - N° 1979/2001, manual de uniformes y equipos. - N° 2974/1997, sobre servicios especiales y comunitarios de vigilancia privada, y N° 1612/2002 que modifica el N° 2974. - Decreto 2535 /1993 Expide normas sobre armas, municiones y explosivos

²⁸ Iniciativa 2846, que se abordará más adelante.

Chile	Decreto Ley N° 3.607/1981 Establece normas sobre Funcionamiento de vigilantes privados.	- D. S. N° 1.773, de 1994. D. S. N° 93/85.; - Reglamento del artículo 5° bis del Decreto Ley N° 3.607.	✓	- Decreto 1226/2000, dispone medidas de seguridad mínimas que deben adoptar las entidades de transporte de valores. - Ley N° 19.329/1994, radica tuición de la seguridad privada en Carabineros. - D. S. N° 1.122/1998. Dispone medidas de seguridad mínimas que deben adoptar las entidades de transporte de valores. - Decreto N° 41 de 1996. Autoriza conexión a centrales de comunicaciones de Carabineros. - D. S. N° 1772/1995. - Ley N° 19303/1994. Establece obligaciones para entidades que manejan valores o dinero y de venta de combustible al público. - Ley N° 17.798 de control de armas.
Costa Rica	Ley N° 8.395/2003. De regulación de os servicios de seguridad privados.	Decreto N° 33128-sp de 2006	✓	Ley N° 7.530/1995
Ecuador	Ley N° 2003-12 De vigilancia y seguridad privada.	Decreto N° 1181. RO 383 de 2008	✓	- DE-1104. RO 257/1998 Reglamento de Organizaciones de Seguridad Privada. - RS. 08. Q.004. RO 394/2008 Instructivo para la constitución de compañías. - DE-169. RO 32/1997. Reglamento a la Ley de fabricación, importación, exportación, comercialización y tenencia de armas, municiones, explosivos y accesorios. - DS-3757. RO 311 de /1980
El Salvador	Decreto N° 227/2000. Ley de los servicios privados de seguridad. Decreto 1124/2003, lo modifica.	Decreto N° 33.128/2006	✓	- Decreto N° 1.124/2003. Modifica normas sobre inscripción en la academia de seguridad pública y curso sobre procedimientos de agentes privados de seguridad y derechos humanos. - Decreto N° 655/1999 - Decreto N° 915/ 2002
Guatemala	Decreto N° 73-70 Ley de policías particulares. Decreto 19-79 Ley de los Cuerpos de Seguridad de las Entidades Bancarias Estatales y Privadas.	No hay	✓	- Decreto 11-97. Ley de la Policía Nacional Civil. - Decreto 39-89 Ley de armas y municiones.
México	Ley Federal de Seguridad Privada /2006	✓ Reglamento Ley de Seguridad Privada Federal	✓	- Ley General de Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. - Ley Federal de Procedimiento Administrativo. - Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos
Perú	Ley N° 28.879/2006 De Servicios de Seguridad Privada	No hay	No indica	

Fuente: elaboración propia, 2009.

Para Brasil y México se han analizado las leyes federales. En el caso de México, la Ley Federal de Seguridad Privada regula las empresas que solicitan autorización para funcionar en dos o más estados; los servicios de seguridad privada que se presten sólo dentro del territorio de una entidad federativa, estarán regulados como lo establezcan las leyes locales correspondientes. Por su parte, la ley N° 7.102/1983 de Brasil, rige en todo el territorio²⁹ sin distinguir si se trata de empresas que funcionan en uno o más estados. Entre los países analizados la ley vigente más antigua es la de Guatemala y las más nuevas son la Ley Federal de los Estados Unidos Mexicanos, y de Perú, que datan de 2006.

La legislación de Colombia (D. 356 de 1994) es una de las más completas y contiene la descripción de distintas modalidades de servicios de vigilancia y seguridad privada, sus especificidades y las normas generales que las regulan; es la ley que tiene la mayor cantidad de normas destinadas a regular el porte de armas de fuego y sus municiones. Incluso, regula el uso de armas en caso de conflictos entre trabajadores y patrones de estas empresas, u otra actividad de carácter político o sindical.

En Chile, el decreto N° 3.607/1981 que regula la seguridad privada es acotado, breve y su articulado carece de estructura y orden, es muy general y deja áreas sin abordar. Las figuras sobre las que se funda la prestación de servicios de seguridad privada son los vigilantes privados (con armas de fuego) y los guardias (porteros, nocheros y rondines, que no pueden portar armas de fuego). El Decreto no establece modalidades precisas de prestación y sólo señala requisitos generales para ejercer estas funciones, quedando entregada a un reglamento general (D/S. N° 1.773, de 1994) la especificación de los requisitos y condiciones para ejecutarlos. A este se suman otros reglamentos (como se señala en la tabla siguiente), como es el D. S. N° 93/1985 sobre el artículo 5° bis, y el D/S. N° 1.122/1998, que fija las normas generales a que deberá someterse la organización y funcionamiento del organismo de seguridad de las empresas bancarias y otras definidas como estratégicas por la policía de carabineros, así como las medidas mínimas que deberán contener los estudios de seguridad exigidos a estas.

En el caso de Ecuador, la ley contempla normas más bien generales y no regula en su totalidad los diversos aspectos de las empresas y sus funciones.

La Ley Federal de Brasil (N° 7.102/1983, modificada por ley N° 8.863/1994, N° 9.017/1995, N° 11.711 de 2008), regula los servicios de seguridad privada, en especial, los de instituciones financieras -vigilantes y transporte de valores- y las empresas prestadoras de servicios de seguridad privada. Esta ley no regula la situación ni condiciones laborales del personal, no hace referencia a la posibilidad de que agentes de la policía o de las Fuerzas Armadas puedan participar como socios o agentes de compañías de seguridad privada, entre otros aspectos.

²⁹ No hay legislación provincial. La excepción son las normas expedidas por la Superintendencia del Departamento de Policía Federal, como es el caso de Bahía donde hay ordenanzas para regular la contratación de empresas de seguridad en época de carnaval.

Sin embargo, aunque esta ley base es breve, Brasil cuenta con la Portaria N° 387 de 2006³⁰, que reglamenta en todo el territorio nacional las actividades de seguridad privada armada y desarmada, desarrolladas por estas empresas o por los profesionales que en ellas desarrollan actividades, y otros diversos aspectos relativos a esta actividad. Describe detalladamente los tipos de empresas y servicios, la fiscalización, las licencias, las infracciones administrativas, etc.

Es interesante señalar que el ordenamiento jurídico brasileño frecuentemente se presenta como un todo no armónico, confuso, cargado de incongruencias y disposiciones repetidas³¹; de esta manera la principal dificultad al intentar hacer un levantamiento de las normas jurídicas en el ámbito federal es identificar las que efectivamente se encuentran vigentes. Esto, se debe al uso de la fórmula tradicional: “se revocan las disposiciones en contrario”, agregada al final del texto de la ley que modifica una anterior. “En Brasil, la legislación infraconstitucional –en la arquitectura del ordenamiento jurídico- esta compuesta por leyes y decretos, es decir, las normas de carácter general emanadas del Poder Legislativo, como innovadoras del orden jurídico (incluidas –con este rol- las emanadas del Poder Ejecutivo con la misma naturaleza y las resoluciones del Congreso Nacional), y las emanadas del Jefe del Poder Ejecutivo en el ejercicio de su poder regulador. Luego, vienen los actos normativos de nivel jerárquico inferior, en donde se encuentran las portarias, resoluciones, instrucciones normativas, avisos circulares, etc., emitidos por los Ministros de Estado u otras autoridades federales”³². En síntesis, la Portaria 387 cumple el rol de un reglamento de la ley federal, y su articulado complementa, esclarece y regula su articulado.

El caso de México es distinto, la Ley Federal de Seguridad Privada es del año 2006, y sus normas se concentran más bien en detallar una diversidad de requisitos y pasos para la obtención de la licencia de funcionamiento y la renovación de las mismas. Las normas sobre el uso y manejo de armas y municiones son mínimas y no contiene disposiciones expresas sobre los derechos de los trabajadores o condiciones laborales específicas exigidas. Esto, es coherente con el hecho que se trata de una ley destinada a regular sólo las empresas que prestan servicios en dos o más entidades federativas; los que se prestan en una sola de ellas, se rigen por las leyes locales pertinentes. Esta ley, por ser una ley federal que se complementa con las normas locales, contiene ciertas menciones que la distinguen de las demás analizadas, como es que, entre sus fines –además del registro y regulación de estas actividades- señala la estructuración de un banco de datos que permita detectar factores criminógenos mediante la observación de conductas que el prestador ponga en conocimiento de la Dirección General de Registro y Supervisión a empresas de seguridad privada (artículo 3°). También propone establecer un sistema de evaluación, certificación y verificación del prestador, su personal operativo e infraestructura asociada a los servicios de seguridad privada. Agrega -el mismo artículo 3°- que se busca procurar políticas, lineamientos y acciones, mediante la suscripción

30 Las “Portarias” son actos normativos de nivel jerárquico inferior a las leyes y decretos y son propios de los Ministros de Estado y otras autoridades federales. El Departamento de Policía Federal, órgano de la estructura del Ministerio de Justicia editó esta Portaria. Esta norma equivale a un reglamento de la ley N° 7.102/1983, según lo señala Jorge Ferreira Melo, Coronel de Reserva de la Policía Militar de Salvador de Bahía (entrevista del 13 de marzo 2009). Agrega que muchas veces el ordenamiento jurídico de Brasil se presenta como un todo no armónico, con incongruencias e instrucciones repetidas.

31 Entrevista a Jorge Ferreira Melo. *Ibíd.*

32 *Ibíd.*

de convenios con las autoridades de los Estados, Distrito Federal y municipios, para un mejor funcionamiento y regulación de la seguridad privada. Esto, tendría que servir para ejercer las facultades que otorga la ley, consolidar el funcionamiento del Registro nacional de prestadores, resolver oportunamente los problemas que se susciten con estos servicios, y avanzar hacia la homologación de criterios, requisitos, obligaciones y sanciones en la materia.

La ley de Guatemala data de 1970, y es la única que denomina a los prestadores de seguridad privada como “policías particulares”, las que se asimilan a la Policía Nacional en aspectos tales como las sanciones y faltas (en una norma genérica). Esta ley usa un lenguaje propio de los institutos armados cuando se refiere a la aprobación del permiso para ser policía particular, “dar de alta”, y para revocarlo, “dar de baja”. La ley nunca fue reglamentada. En el caso de la provincia de Buenos Aires, la Ley 12.297/1999, contiene disposiciones que aluden expresamente al rol de la seguridad privada en relación a la seguridad pública, señalando que son complementarias y subordinadas a las que realiza el Estado Provincial, y sujetas a las políticas que se fijan con el objeto de resguardarla (art. 1); desarrolla adecuadamente las modalidades para prestar servicios de seguridad privada y su reglamento es del año 2002. En el caso de El Salvador los considerandos del Decreto Legislativo N° 227/2000 hacen referencia a los Acuerdos de Paz (suscritos en Chapultepec), en que se reconoció la necesidad de regular la actividad de estos servicios.

3.2 Definición y clasificación de los servicios de seguridad privada

En la tabla 14, se observa que la tendencia en Latinoamérica es que las leyes sobre seguridad privada contengan una definición expresa de las actividades que, genéricamente, corresponden a la seguridad privada; las excepciones a esto son las leyes de Chile, la Provincia de Buenos Aires (Argentina) y Guatemala. La situación de Guatemala es distinta, como se dijo anteriormente, ya que la norma vigente (Decreto 73-70) es muy breve y genérica.

Tabla 14. Definición de la actividad y/o empresas de seguridad privada en la ley

Buenos Aires, Argentina	No indica.
Bolivia	Son empresas de seguridad privada las entidades autorizadas y con fines de lucro, que se dedican a dar protección física y/o electrónica a personas e instituciones, la custodia y vigilancia de bienes muebles e inmuebles, y al transporte de valores, caudales y monedas.
Brasil	Son actividades de vigilancia del patrimonio de las instituciones financieras y otros establecimientos, públicos o privados, así como la seguridad de las personas; transporte de valores o asegurar el transporte de cualquier otra carga. II – realizar o transporte de valores ou garantir o transporte de qualquer outro tipo de carga.
Colombia	Son actividades que en forma remunerada o en beneficio de una organización pública o privada, desarrollan personas naturales o jurídicas, tendientes a prevenir o detener perturbaciones a la seguridad y tranquilidad individual en lo relacionado con la vida y los bienes propios o de terceros y la fabricación, instalación, comercialización y utilización de equipos para vigilancia y seguridad privada, blindajes y transporte con este mismo fin.
Chile	No indica
Costa Rica	Es la actividad de personas naturales o jurídicas que presten, de manera individual o colectiva, servicios de seguridad privados tanto a personas como a sus bienes muebles e inmuebles.
Ecuador	No indica
El Salvador	Actividad de todas aquellas entidades, grupos o personas que presten servicios de seguridad o protección a particulares, empresas o instituciones estatales, ya sean autónomas o municipales. Personas jurídicas y naturales.
Guatemala	No indica
México	Actividad a cargo de los particulares, autorizada por el órgano competente, con el objeto de desempeñar acciones relacionadas con la seguridad en materia de protección, vigilancia, custodia de personas, información, bienes inmuebles, muebles o valores, incluidos su traslado; instalación, operación de sistemas y equipos de seguridad; aportar datos para la investigación de delitos y apoyar en caso de siniestros o desastres, en su carácter de auxiliares a la función de Seguridad Pública.
Perú	Son aquellas actividades destinadas a cautelar y proteger la vida e integridad física de las personas, así como dar seguridad a patrimonios de personas naturales o jurídicas; realizadas por personas naturales o jurídicas bajo alguna de las modalidades normadas en la presente ley y debidamente autorizadas y registradas ante la autoridad competente.

Fuente: elaboración propia, 2009.

La tendencia es a considerar como prestadores de servicios de seguridad privada a personas naturales y jurídicas; tal es el caso de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México y Perú. En el caso de Colombia las personas naturales solo pueden realizar esta actividad, como tales, cuando se trata de fabricación, importación, instalación, comercialización o arrendamiento de equipos de seguridad privada; y, servicios de asesoría, consultoría e investigación de seguridad. Todas correspondientes a la modalidad sin armas. La ley de Bolivia, la Provincia de Buenos Aires, Ecuador y Guatemala disponen que estos servicios sólo puedan ser prestados por personas jurídicas. Buenos Aires no clasifica a quienes prestan estos diversos servicios, y se refiere a ellos como "prestadores de servicios de seguridad privada".

Las actividades de seguridad privada que regulan las normas nacionales son aquellas que se realizan en el territorio nacional de cada Estado, no hay disposiciones que regulen estas actividades fuera de los territorios nacionales. La única excepción podría darse en el caso de la ley colombiana que señala que el servicio de escoltas puede prestarse -ocasionalmente- a personas vinculadas a la empresa que tengan sede fuera del país (art. 19, decreto 356/1994).

En cuanto a las modalidades y/o tipo de prestaciones de seguridad privada, son descritos en las leyes de la manera que señala la tabla siguiente.



Tabla 15. Clasificación de los servicios de seguridad privada

Países	Modalidades / tipos de servicio
Buenos Aires, Argentina	<ul style="list-style-type: none"> - Vigilancia y protección de bienes. - Escolta y protección de personas. - Transporte, custodia y protección de cualquier objeto de traslado lícito, a excepción del transporte de caudales. - Vigilancia y protección de personas y bienes en espectáculos públicos, locales bailables y otros eventos o reuniones análogas. - Obtención de evidencias en cuestiones civiles o para incriminar o desincriminar a una persona siempre que exista una persecución penal en el ámbito de la justicia por la comisión de un delito y tales servicios sean contratados en virtud de interés legítimo en el proceso penal.
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> - Protección física y/o electrónica a personas e instituciones. - Custodia y vigilancia de bienes muebles e inmuebles. - Transporte de valores, caudales y monedas.
Brasil Ley Federal	<ul style="list-style-type: none"> - Vigilancia patrimonial para instituciones financieras, y otros establecimientos públicos y seguridad de personas naturales. - Transporte de valores o garantizar el transporte de otro tipo de carga. <p>(La Portaria N° 387/2006 -de carácter reglamentario- hace una clasificación más amplia: vigilancia patrimonial, transporte de valores, servicio orgánico de seguridad).</p>
Colombia	<p>Con armas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Empresas de vigilancia y seguridad privada: sociedad de responsabilidad limitada que presta servicios de vigilancia remuneradamente, en modalidad fija, móvil y escoltas. - Departamentos de seguridad³³: se establece al interior de una empresa o entidad de derecho público o privado para proveer de vigilancia y seguridad privada los bienes, instalaciones y personas vinculadas a la misma. - Cooperativas de vigilancia y seguridad privada³⁴: empresa asociativa sin fin de lucro en que los trabajadores son también los aportantes y gestores, creada para prestar servicios de vigilancia y seguridad en forma remunerada a terceros. Privada. Pueden funcionar en modalidad de vigilancia fija, móvil y escolta. - Transporte de valores. <p>Servicios especiales de vigilancia y seguridad privada: el que autoriza la superintendencia -en forma expresa, taxativa y transitoria- a personas jurídicas de derecho público o privado para proveer su propia seguridad, para desarrollar actividades en áreas de alto riesgo o de interés público que requieren un nivel de seguridad de alta capacidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Servicio comunitario de vigilancia y seguridad privada: organización de la sociedad en forma de cooperativa, junta de acción comunal o empresa comunitaria, para proveer seguridad a sus cooperados o miembros dentro del área de asiento de la respectiva comunidad. Pueden funcionar en modalidad de vigilancia fija o móvil, con armas y sin armas. <p>Sin armas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Empresas de vigilancia y seguridad sin armas; - Equipos para la vigilancia y seguridad privada; - Servicio de asesoría, consultoría e investigación de seguridad.

33 También deberán establecer Departamentos de Seguridad, las personas naturales que pretendan organizar servicios de vigilancia y seguridad privada con armas de fuego para su propia protección. (Art.17, Decreto 356/1994). En los Departamentos de Seguridad se incluye la modalidad de escoltas, en cuyo caso de debe informar el nombre y documento de identidad de quienes soliciten el servicio, y la justificación del mismo (Art. 19, parágrafo. Decreto 356/1993).

34 En este caso, la licencia de funcionamiento la expide la Alcaldía correspondiente.

Chile	<ul style="list-style-type: none"> - Vigilantes privados: para dar protección y seguridad en edificios, conjuntos habitacionales otras empresas o establecimientos, así como a los bienes y personas que se encuentren en ellos. - Servicio propio de vigilantes privados (con organismo de seguridad interno): el que deben mantener entidades bancarias o financieras, entidades públicas, empresas de transporte de valores, empresas estratégicas y servicios de utilidad pública que se determine. - Labores de asesoría o de prestación de servicios en materias inherentes a seguridad, o de capacitación de vigilantes privados (guardias, nochero, portero, rondín).
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> - Empresas de seguridad privada, es decir, las personas físicas o jurídicas de carácter privado dedicadas al adiestramiento, el transporte de valores, la prestación de servicios de custodia, la vigilancia, la protección de personas físicas o jurídicas y sus bienes, así como las personas físicas o jurídicas cuya actividad consista en la instalación, el mantenimiento y el monitoreo de sistemas y centrales de seguridad electrónica. El diseño de sistemas y centrales de seguridad electrónica, siempre que dicha función se realice de manera conjunta con alguna de las anteriores y en relación directa con el destinatario del servicio. - Cuerpos de vigilancia, categoría en la que se incluyen los vigilantes que, en forma individual o mediante una figura asociativa, estén debidamente autorizados para prestar servicios de vigilancia y protección de personas y bienes. - Investigadores privados. - Servicios particulares de protección patrimonial, incluso las entidades que dispongan de servicio de seguridad propio para proteger a sus servidores, su patrimonio y el transporte de valores.
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> - Vigilancia fija: se presta a través de un puesto de seguridad fijo o por cualquier otro medio similar, para brindar protección permanente a las personas naturales y jurídicas, bienes muebles o inmuebles y valores en lugar o área determinada. - Vigilancia móvil: se presta a través de puestos de seguridad móvil o guardias para brindar protección a personas, bienes y valores en sus desplazamientos. - Investigación privada: es la indagación del estado y situación de guardias naturales y jurídicas, y bienes, con estricta sujeción a lo previsto en la Constitución de la República.
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> - Las agencias o empresas de seguridad privada: personas naturales o jurídicas dedicadas al adiestramiento, transporte de valores, prestación de servicios de custodia, vigilancia y protección a personas naturales o jurídicas y sus bienes. - Las asociaciones de vigilantes o vigilantes independientes: brindan vigilancia y protección de personas y viviendas en barrios, colonias o zonas geográficamente determinadas, - Las agencias de investigación privada. - Servicios propios de protección patrimonial: personas naturales o jurídicas que tengan su propio servicio de seguridad para la protección de las personas al servicio de la misma de su patrimonio y transporte de valores.
Guatemala	No indica

México	<ul style="list-style-type: none"> - Seguridad privada a personas: protección, custodia, salvaguarda, defensa de la vida y de la integridad corporal del prestatario; - Seguridad privada en los bienes: cuidado y protección de bienes muebles e inmuebles; - Seguridad privada en el traslado de bienes o valores: servicios de custodia, vigilancia, cuidado y protección de bienes muebles o valores, incluyendo su traslado; - Seguridad de la información: Consiste en la preservación, integridad y disponibilidad de la información del prestatario, a través de sistemas de administración de seguridad, de bases de datos, redes locales, corporativas y globales, sistemas de cómputo, transacciones electrónicas, así como respaldo y recuperación de dicha información, sea ésta documental, electrónica o multimedia. - Sistemas de prevención y responsabilidades: prestación de servicios para obtener informes de antecedentes, solvencia, localización o actividades de personas; - Actividad vinculada con servicios de seguridad privada: actividad relacionada directa o indirectamente con la instalación o comercialización de sistemas de blindaje en todo tipo de vehículos automotores, y de los equipos, dispositivos, aparatos, sistemas o procedimientos técnicos especializados.
Perú	<ul style="list-style-type: none"> - Vigilancia privada: lo prestan empresas especializadas para la protección de la vida e integridad de las personas, seguridad de instalaciones públicas o privadas, seguridad en eventos. - Protección personal: prestado por empresas especializadas, que proporcionan resguardo, defensa y protección de personas. - Transporte de dinero y valores (empresas especializadas). - Servicio de protección por cuenta propia: organizado e implementado por cualquier entidad pública o privada para cubrir sus propias necesidades de seguridad interna, con personal vinculado laboralmente a dicha entidad. - Servicios individuales de seguridad personal y patrimonial: actividades orientadas a la protección de personas y patrimonios, prestados exclusivamente por personas naturales capacitadas. - Servicios de tecnología de seguridad: servicios de monitoreo de señales y de respuesta a las mismas, emanadas por dispositivos electrónicos de alarmas; controles de acceso; circuitos cerrados de televisión; sistemas de posicionamiento satelital; y, sistemas de control de mercadería. - Asesoría y consultoría en temas de seguridad privada: prestados por personas naturales o jurídicas dedicadas a la elaboración de estudios profesionales de seguridad privada, análisis de riesgos, planes de contingencia, evacuación de instalaciones y controles de pérdidas

Fuente: elaboración propia, 2009.

De acuerdo al decreto salvadoreño, las Agencias de seguridad privada corresponden a las empresas propiamente tales y deben tener una matrícula de comercio; las Asociaciones de vigilantes y vigilantes privados (personas naturales sin asociación alguna), por su parte, son autorizadas por el Director de la Policía Nacional Civil (PNC), y prestan vigilancia diurna y nocturna en vecindades o zonas delimitadas, para protección de las personas y sus bienes. Estos se asimilan a los guardias, nocheros y rondines, que contempla la ley chilena. En el caso de Brasil, la Portaria N°387 de 2006 (que tiene carácter de reglamento de la Ley N° 7.102/1983), establece que se consideran actividades de seguridad privada: la vigilancia patrimonial, el transporte de valores, la escolta armada (para garantizar cualquier tipo de carga o de valores), seguridad personal, cursos de formación dirigidos a vigilantes³⁵.

En cuanto a los “servicios propios de seguridad privada”, estos son mayoritariamente considerados en las normas. El Salvador los califica así cuando una persona natural o jurídica los tiene para proteger su vida, patrimonio o transporte de valores y no exceden de las cuatro personas (se les permite portar armas); debiendo informar a la División de Registro y Control de Seguridad Privada de la PNC. Si son más de cuatro, se agregan otros requisitos, similares a los establecidos para las agencias y asociaciones. Costa Rica presenta una situación similar, aunque el límite máximo es de 5 vigilantes.

El Decreto N° 356 de Colombia también contempla estos servicios propios, pero tienen características especiales, que no aparecen mencionadas en las otras legislaciones. Estos servicios especiales de vigilancia y seguridad privada (Art. 39), son servicios propios de las personas jurídicas que realizan actividades en zonas de alto riesgo, y son autorizados por el órgano fiscalizador -la Superintendencia de Vigilancia y seguridad Privada- en forma expresa, taxativa y transitoria. La calificación de especial, está determinada por el porte de armas de fuego de uso restringido, previa autorización del Comité de Armas, y la utilización de técnicas y procedimientos diferentes a los de otros servicios de seguridad privada. Atendida la naturaleza especial de estos servicios, la Superintendencia puede ejercer un control permanente, con cargo al vigilado.

3.3 Algunos aspectos regulados para obtener licencia de funcionamiento

Todos los países exigen la autorización y licencia o permiso otorgado por la autoridad pública respectiva para realizar prestaciones de seguridad privada, exigiendo cumplir con determinados requisitos, que pueden diferir según se trate de personas naturales o jurídicas, de personal que porta armas de fuego o no, o el tipo de actividad que se pretenda desarrollar. En todo caso, suelen existir requisitos básicos y comunes para todas las prestaciones. Algunas normas señalan los requisitos y exigencias en forma diferenciada según el tipo de servicio que se preste (tal es el caso de El Salvador, Chile, Colombia, entre otros), otros los indican en forma genérica, como es el caso de Buenos Aires. En todos los países, la regla general es exigir que los prestadores se limiten a desarrollar exclusivamente las actividades específicas para las cuales se les otorgó el permiso.

³⁵ Los vigilantes son definidos como: los profesionales capacitados en cursos de formación entregados por empresas de seguridad privada, registradas en el Departamento de la Policía Federal

Tabla 16. Algunos requisitos para la obtención de licencia o permiso

	Capital mínimo para constituir compañía de SP	Seguridad social	Contratación de seguros	Nacionalidad de socios	Nacionalidad de agentes ³⁶	Uniforme y credencial	Duración de licencia
Buenos Aires, Argentina	No indica	✓	✓	✓	No indica	✓	No indica
Bolivia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	3 años
Brasil (Ley N° 7.102/83)	✓	No indica	✓	✓	✓	✓	1 año
Colombia	✓	✓	✓	✓	No indica	✓	5 años
Chile	No indica	✓	✓	No indica	✓	✓	2 años (vigilante privado)
Costa Rica	No indica	✓	✓	No indica	✓	✓ ³⁷	5 años
Ecuador	No indica	✓	✓	No indica	✓	✓	No indica
El Salvador ³⁸	No indica	No indica	✓	✓	No indica	✓ ³⁹	3 años
Guatemala	No indica	✓	✓	✓	✓	✓	
México	No indica	No indica	No indica	✓	✓	✓	1 año
Perú	No indica	✓	✓	No indica	✓	✓	5 años

Fuente: elaboración propia, 2009.

Sólo Bolivia, Brasil y Colombia fijan en estas normas los montos mínimos de capital para constituir empresas o compañías de seguridad privada (CSP). En el caso de Colombia, el Gobierno Nacional puede establecer las cuantías mínimas de patrimonio que deberán mantener y acreditar estas empresas.

En materia de seguridad social, la tendencia es a tener alguna disposición expresa sobre esta materia. Buenos Aires señala que debe acreditarse anualmente –a lo menos– el cumplimiento de las obligaciones previsionales de todo el personal, mediante certificado expedido por la entidad competente en la materia. El Salvador se refiere a esto genéricamente, al señalar que es falta grave no cumplir con las prestaciones de ley al personal empleado por su empresa; sin hacer otras menciones en la ley especial. La norma chilena (D. L. 3.607), remite a código del trabajo señalando que los vigilantes privados se rigen por sus normas; en cuanto a los guardias sin armas

³⁶ Se entiende por agentes las personas naturales que ejercen como prestadores de servicios de seguridad privada.

³⁷ Los vigilantes independientes no están obligados a usar uniforme, pero si un distintivo que lleve la palabra VIGILANTE /art. 29, ley N° 8395/2003).

³⁸ Válido para las agencias de seguridad privada, asociaciones de vigilantes o vigilantes independientes.

³⁹ Se exceptúan los investigadores privados y servicios propios de protección con hasta 4 vigilantes.

(nochero, portero o rondín), no hace referencia alguna y dispone que pueden ser contratados directamente por los particulares o a través de las empresas que desarrollen “labores de asesoría o prestación de servicios en materias inherentes a la seguridad, o capacitación a vigilantes privados” (Art. 5° bis, D. L. 3.607). El Decreto N° 356 de Colombia exige certificar la afiliación del personal a un sistema de seguridad social y a una Caja de Compensación Familiar.

Tratándose de la contratación de seguros, Bolivia, Buenos Aires, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, establecen la obligación de contratar seguros de responsabilidad civil (por daños a terceros). Bolivia exige póliza de seguro por responsabilidad contractual y extra contractual a favor de todos sus contratantes y terceros que pudieran ser afectados por sus actividades (Art. 10 R. S. 222544/2004). En Buenos Aires el monto lo fija periódicamente la Autoridad de Aplicación⁴⁰, según el potencial riesgo que involucren las actividades desarrolladas (art. 24, letra b, Ley 12.297/1999). En Colombia, este seguro se exige para cubrir los riesgos del uso indebido de armas de fuego u otros elementos de vigilancia y seguridad privada; en Costa Rica se exige para las personas naturales y jurídicas, siendo de doscientos salarios mínimos legales en el primer caso y 50 en el segundo. La ley en Ecuador, por su parte, contiene una norma que refiere a la responsabilidad civil y solidaridad patronal, de manera que no solo las compañías son civilmente responsables de los daños a terceros, provenientes de los actos u omisiones del personal a su servicio, sino que serán también solidariamente responsables respecto de las personas que presten sus servicios a su favor (Art. 25). Guatemala, en su Decreto 73-70, incorpora la obligación de las “policías particulares” de prestar una fianza “para garantizar su actuación frente a terceros que contraten sus servicios, siempre que hechas las investigaciones del caso, se compruebe que ha habido complicidad, negligencia o dolo por parte del vigilante o policía particular” (Art. 2, letra b); esta garantía se aplicará sólo mientras se estén prestando los servicios.

En cuanto a los seguros en beneficio del personal, Brasil exige la contratación de un seguro de vida colectivo. El Decreto 3.607 de Chile exige a las empresas contratar seguros de vida para los vigilantes privados, y en cuanto a los guardias dispone que las personas naturales o jurídicas que desarrollen esta actividad deben contratar un seguro de vida en beneficio del personal (Art. 5° bis, letra c). Costa Rica exige que el empleador contrate una póliza de seguro por riesgos del trabajo; Ecuador dispone la contratación de pólizas de seguro de vida y accidentes mientras dure la relación laboral, y Guatemala uno que cubra todos los riesgos a que está expuesto el personal en ejercicio de sus funciones. El Salvador exige un seguro de vida colectivo para el personal y no cumplir con ello constituye falta grave. La Ley Federal de México no hace mención a seguros, lo que puede estar regulado en las normas estatales. La ley 28.879 de Perú, obliga a las empresas a contratarles un seguro de salud, vida e invalidez; y esto procede también para quienes contraten servicios individuales de seguridad, por el tiempo que dure el contrato.

Respecto a la nacionalidad, la tendencia es que se haga referencia a las personas naturales, sin limitar la posibilidad de ser prestador a los nacionales, sino que pueden ser nacionales o extranjeros, siempre que cumplan con los requisitos para trabajar. En el caso de los agentes u operadores, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, Guatemala y México –en su Ley federal- establecen

⁴⁰ Esto es, el Ministerio de Justicia y Seguridad, a través de la Secretaría de Seguridad Pública.

como requisito que sean nacionales. Chile no alude a la nacionalidad en el Decreto Ley N° 3.607, pero si lo hacen sus Reglamentos (D. S. 1773/94 y D. S. 93/85), que exigen nacionalidad chilena para desempeñarse como vigilante privado o guardia de seguridad (nochero, portero, rondín).

Tratándose de los socios de compañías de seguridad privada, Bolivia, Brasil, Buenos Aires, Colombia y México exigen que sean nacionales. Brasil señala que esta vedada la propiedad y administración de estas empresas a los extranjeros (Art. 11, Ley N° 7.102/1983). El reglamento boliviano exige acreditación de nacionalidad boliviana de origen para los propietarios, representantes legales, directivos y administrativos de estas compañías. Por su parte, el Decreto colombiano exige que los socios tengan nacionalidad colombiana, exigencia que nos es mencionada en el caso de los servicios comunitarios de vigilancia y seguridad privada (con o sin armas), ni en ninguna de las tres modalidades de servicios sin armas. Guatemala indica que los directores, gerentes y administrativos deben ser guatemaltecos.

Todas las normas exigen el uso de uniformes y credenciales a los operadores o agentes de seguridad privada, los que deben ser diferentes a los que utilizan los agentes de la fuerza pública (policías, Fuerzas Armadas, y funcionarios penitenciarios en el caso de Buenos Aires). También se les exige uso de una credencial o tarjeta de identificación. Algunas leyes, como la de Buenos Aires (12.297/1999), establecen que la autorización para portar armas de fuego debe constar en esta credencial. En Chile, el Decreto Ley N° 3.607 establece que, en casos debidamente calificados, la Prefectura de Carabineros respectiva podrá autorizar el no uso de uniforme y el no porte de armas de los vigilantes privados (art.4); tratándose de los guardias (si armas), están obligados a portar una tarjeta de identificación otorgada por Carabineros. La Ley peruana exime de estas exigencias a quienes presten servicios individuales de seguridad privada. La norma costarricense exige que la credencial se renueve cada dos años y en Colombia esta dura un año⁴¹.

Otra exigencia general es disponer de instalaciones adecuadas tanto para el desempeño de labores -en los casos que corresponda- como para mantener y guardar las armas, municiones y el equipamiento necesario, según la modalidad o tipo de servicios que se presten.

3.4 Requisitos básicos que debe cumplir el personal operativo de seguridad privada

La mayoría de las leyes especiales exigen una edad mínima para ser agente, y un nivel educacional mínimo. Las leyes de Colombia Guatemala y Perú no disponen mínimos en ninguno de los dos ámbitos. En cuanto a las condiciones físicas y psicológicas, la tendencia es a exigir que se acredite su compatibilidad con las funciones a cumplir, mediante certificado expedido por el profesional competente. Brasil exige, además, un examen psicotécnico, y México agrega uno toxicológico. Buenos Aires y Perú disponen que estos exámenes se realicen anualmente. En materia de salud, Chile no contempla disposición alguna en el D. L. 3.607, pero si están en los

41 Para obtenerla, el representante legal envía una solicitud a la superintendencia con certificado, de capacitación e idoneidad para el manejo de armas, en su caso. Esto procede cada vez que se pida o renueve.

reglamentos (D. S. 1773 y 93), que exigen tener salud y condiciones físicas compatibles, en el caso de los guardias, y agrega la exigencia de acreditar condiciones psíquicas compatibles en el caso de los vigilantes privados.

En cuanto a los requisitos en materia educacional, la exigencia de contar con un nivel educacional mínimo⁴² no está contemplada en la norma especial de Buenos Aires, Colombia, Guatemala, México y Perú. En cambio, la exigencia respecto a la idoneidad moral está en la mayoría de las legislaciones -para los socios, directivos y agentes-, debiendo acreditarse el no tener antecedentes penales (no haber sido condenado ni estar procesado por algún delito). La ley de Perú agrega el no tener antecedentes "policiales ni judiciales", lo que amplía los requerimientos respecto a la idoneidad moral de los prestadores de estos servicios.

La mayoría de las leyes disponen la incompatibilidad para ejercer simultáneamente actividades de seguridad privada y actividades en la fuerza pública (policía y fuerzas armadas). La ley de Buenos Aires prohíbe desempeñarse en actividades de seguridad privada al personal activo de las policías, fuerzas armadas, servicio penitenciario y servicios de inteligencia; Costa Rica también agrega a quienes presten servicios en centros penitenciarios. Bolivia determina que no pueden ser propietarios, socios, asesores ni personal de empresas de seguridad privada, quienes estén en servicio activo en las fuerzas armadas, la Policía Nacional o sean funcionarios públicos, de cualquier nivel. En Colombia, el Decreto N° 356 dispone que no podrán ser socios ni empleados de los servicios de vigilancia y seguridad privada los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional en servicio activo, los empleados públicos, trabajadores oficiales del Ministerio de Defensa Nacional, de la Policía Nacional, del Departamento Administrativo de Seguridad y de la Superintendencia de Vigilancia (Art. 78). México declara la incompatibilidad para quienes estén en servicio activo en instituciones de seguridad pública federal, estatal o municipal, o en las fuerzas armadas. Perú señala esta incompatibilidad para operadores y empresarios.

⁴² Los servicios de investigación privada tienen características y exigencias distintas a los otros. El Salvador y Costa Rica elevan la exigencia educacional para los investigadores privados, al grado de bachiller. En El Salvador, se explicita que esta no será considerada como actividad auxiliar a la administración de justicia (art. 39).

Tabla 17. Requisitos para ser agentes (operativo) de seguridad privada

	Edad	Nivel educativo mínimo	Examen psicológico y físico	No tener antecedentes penales	Incompatible con función policial y FF.AA
Argentina, Buenos Aires	21 años	No indica	✓	✓	✓
Bolivia	Mayoría de edad	Bachiller o ciclo primario completo	No indica	✓	✓
Brasil	21 años	4° de enseñanza básica	✓	✓	✓
Colombia	No indica	No indica	No indica	No indica	✓
Chile	21 años los vigilantes; 18 los guardias	8° básico	✓	✓	No indica
Costa Rica	✓ 18 años	2° ciclo enseñanza básica	✓	✓	✓
Ecuador	No indica	Educación básica completa	✓	✓	✓
El Salvador ⁴³	18 años	6° básico ⁴⁴	✓	✓	No indica
Guatemala	No indica	No indica	No indica	✓	No indica
México	Mayor de edad	No indica	✓	✓	✓
Perú	No indica	No indica	✓	✓	✓

Fuente: elaboración propia, 2009.

3.5 Capacitación de los agentes u operadores

En materia de capacitación, todos -excepto Bolivia- exigen una capacitación previa impartida por las entidades autorizadas por la autoridad competente. Así, las leyes exigen que el personal operativo apruebe los cursos de capacitación adecuados a la actividad que desarrollarán, como un requisito para obtener la autorización para desempeñarse como agente de seguridad privada. Estos cursos, en general, son impartidos por organismos acreditados por la entidad que supervigila y controla los servicios de seguridad privada. Pero también pueden ser impartidos por las Escuelas de Policía, como ocurre en el caso de Brasil, por ejemplo⁴⁵. En cuanto al

43 Válido para quienes se desempeñan en agencias de seguridad, asociaciones de vigilantes o independientes, y servicios propios de protección patrimonial que tengan más de 4 vigilantes (art.20,31,44, Decreto 227).

44 En el caso de los investigadores privados se exige grado de bachiller como mínimo; lo mismo ocurre en Costa Rica.

45 La Portaria 387/2006, señala que el ejercicio de actividades de capacitación está vedada a extranjeros (art. 41),

contenido de estos cursos, la tendencia es que deben ser aprobados por la autoridad pública bajo cuya tuición está la seguridad privada.

En Buenos Aires es la Autoridad de Aplicación quien determina los centros en que se dictan los cursos –no se especifican a priori- y es quien define su contenido; las compañías de seguridad privada deben hacer lo necesario para que sus miembros reciban el entrenamiento que les permita adecuar su actuar a los principios de legalidad, gradualidad y razonabilidad (art.18, Ley N° 12.297/1999). También deben asegurar la capacitación permanente y formación especializada de este personal, la que difiere según se trate de personal con armas o sin armas.

En Chile, el D. L. 3.607, dispone que las entidades que cuenten con vigilantes privados deben capacitarlos para el cumplimiento de sus funciones específicas “cuando así lo disponga la respectiva Prefectura de Carabineros, con arreglo a los estudios de seguridad previamente aprobados”; esta capacitación solo puede impartirse a los vigilantes privados autorizados por la Prefectura correspondiente (Art. 7). El Reglamento (D. S. N° 1.773/94), agrega que esta capacitación debe ser periódica, conforme a lo que señale la Dirección General de Carabineros, y que “el curso de capacitación de vigilantes privados finalizará con un examen ante la autoridad fiscalizadora, que entregará a quienes lo aprueben un certificado de haber cumplido con los requisitos correspondientes, no necesitando a futuro rendir este curso cuando cambien de entidad y sigan cumpliendo funciones de vigilantes privados” (Art. 18).

En cuanto a los guardias -el Art. 5° bis, letra e, del Decreto Ley 3.607-, dispone que las personas naturales o jurídicas que desarrollen las actividades que señala (asesoría, prestación de servicios en materias de seguridad, capacitación a vigilantes privados) deben cumplir las instrucciones sobre capacitación y adiestramiento impartidas por la respectiva Prefectura de carabineros. Las personas naturales o jurídicas autorizadas para capacitar Vigilantes Privados deberán obtener, de la respectiva Prefectura de Carabineros, la aprobación de los programas, planes y materias de cada uno de los cursos que sobre el particular pretendan impartir (Art.9, D. S. 93/85). En caso que el empleador desee capacitar directamente a su propio personal de vigilantes privados deberá requerir la autorización de la Prefectura de Carabineros. En Chile, el reglamento del D. L. 3.607 (D. S. 1.773, Art. 18 bis) señala que “el curso de capacitación de vigilantes privados finalizará con un examen ante la autoridad fiscalizadora, que entregará a quienes lo aprueben un certificado de haber cumplido con los requisitos correspondientes, no necesitando a futuro rendir este curso cuando cambien de entidad y sigan cumpliendo funciones de vigilantes privados”.

El Decreto 356/1994 de Colombia, asigna a los servicios de vigilancia y seguridad privada la responsabilidad de capacitar a quienes contraten, y la capacitación se desarrolla al interior de las mismas cuando han establecido un departamento de capacitación, o deben exigir al personal que tome estos cursos en las escuelas de capacitación y entrenamiento aprobadas por la Superintendencia⁴⁶. Los contenidos de los programas de capacitación y entrenamiento deben informarse a la Superintendencia, al igual que los medios a utilizar y el lugar en que se desarrollará; este órgano ejerce el control, inspección y vigilancia sobre los programas para garantizar que se cumplan las leyes y la seguridad pública.

Ecuador, entrega a las compañías la posibilidad de crear establecimientos de formación, los que deben contar con la asesoría y supervisión de la Policía Nacional (Art. 6, ley N° 2003/12). El Salvador exige, a quienes estén a cargo de la organización y operación de estos servicios, tener conocimientos sobre la legislación relativa a seguridad pública y privada, las garantías procesales y derechos humanos (art.14), así como experiencia en administración y dirección de este personal, y comprobables antecedentes de respeto a los derechos humanos; lo que será verificado por la PNC. La capacitación básica para los vigilantes la entrega la Academia Nacional de Seguridad Pública en un curso sobre procedimientos de los agentes de seguridad privada y derechos humanos. La no aprobación del curso constituye una prohibición para desempeñarse como vigilante, y es una falta grave no respetar esta prohibición (Decreto 1.124/2003). El Salvador es el único país que contempla una disposición como esta. La norma de Guatemala señala que debe comprobarse la capacitación ante la Escuela de la Policía Nacional, y el certificado de aptitud para dar de alta (aprobar) un agente lo da esta misma.

En México, la Ley Federal establece que se deben exhibir los planes y programas de capacitación y adiestramiento adecuados al tipo de servicio que se prestará, y estos deben estar registrados en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (art. 25). En este país, la capacitación de las empresas que regula la ley federal (aquellas que intentan desarrollar actividades en a lo menos dos estados), puede realizarse en las instituciones educativas de la Secretaría de Seguridad Pública Federal o en otro centro autorizado por la Dirección General. Esta Dirección puede hacer acuerdos con los prestadores de servicios para instrumentar y modificar sus planes o programas de capacitación, y los prestadores deben registrar sus cursos para el personal operativo -planes y programas- en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. La ley federal obliga a los prestadores de servicios a proporcionar periódicamente capacitación según modalidades del mismo.

En Perú capacitan los centros autorizados por la Dirección General de Control de Servicios de Seguridad, Control de Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (DICSCAMEC), ésta junto al Ministerio de Educación definen la malla curricular básica y los requisitos académicos para la obtención de los grados considerados en la ley: instructor, supervisor, con especialización para el uso de armas, y grado básico de seguridad privada.

⁴⁶ Esta capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad privada, en ningún caso podrá consistir en la organización, instrucción o equipamiento de personas en tácticas, técnicas o procedimientos militares o terroristas (Art. 63). Escuelas de capacitación y entrenamiento aprobadas por la Superintendencia son sociedades de responsabilidad limitada (Art. 64).

Tabla 18. Exigencias de capacitación en la ley especial

	Exige curso especial previo	Fija cantidad mínima de horas	Determina entidad que lo imparte	Incluye asignatura DD.HH
Argentina, Buenos Aires	√	No indica	La que determine la Autoridad de Aplicación	No indica
Bolivia	No indica	No indica	No indica	No indica
Brasil	√	No indica	Las que apruebe el Ministerio de Justicia	No indica
Colombia	√	No indica	Departamento de capacitación de las empresas o las que apruebe la Superintendencia	√
Chile	√ (para vigilantes privados)	No indica	Las entidades autorizadas por Carabineros	No indica
Costa Rica	√	No indica	Escuela Nacional de Policía o ente autorizado por ésta.	No indica
Ecuador	√	No indica	Las que creen las empresas (art. 6)	No indica
El Salvador	√	No indica	Academia Nacional de Seguridad Pública	√
Guatemala	√	No indica	No indica	No indica
México	√	No indica El reglamento	Instituciones educativas de la Secretaría, u otras autorizadas por la Dirección	No indica
Perú	√	No indica	Centro especializado autorizado	No indica

Fuente: elaboración propia, 2009.

Las leyes especiales no indican una cantidad mínima de horas para el curso de formación básico. En Brasil, la Ley 7.102 señala que el Ministerio de Justicia fiscaliza los cursos de formación de vigilantes y fija los currículos; aunque la Portaria N° 387/2006, detalla los currículos de los cursos de formación. Sólo Colombia y El Salvador exigen la inclusión de materias de derechos humanos en la capacitación.

3.6 Porte de armas

La regla general es que las materias relativas a las armas, aparte de la breve regulación que las leyes especiales hacen de su porte y uso por parte de los prestadores de servicios de seguridad privada, quedan entregadas a lo dispuesto en las leyes especiales de control de armas y explosivos, en cada país. Todos aquellos prestadores que están autorizados a portar armas de fuego deben contar con la licencia respectiva y cumplir, además, con las exigencias especiales impuestas por las leyes que regulan la seguridad privada. Otra regla general es establecer que el porte de armamento, al igual que el uso de uniforme, debe limitarse al lugar y horario en que se prestan los servicios autorizados, debiendo ser devueltos al final de la jornada laboral.

Tabla 19. Uniformes y armamento

	Porte de arma	Limita el calibre
Argentina, Buenos Aires	√ Sólo estando autorizados	√ Calibre 38
Bolivia	√ Obligatorio dotarlos de armas	No indica
Brasil	√	√ Calibre 32 o 36 ⁴⁷
Colombia	√	Las catalogadas de defensa personal (Decreto 2535/1993)
Chile	√ Obligatorio para vigilantes privados; prohibido para los guardias	No indica
Costa Rica	√	No indica
Ecuador	√ Autoriza el comando conjunto de las FF. AA	Determina el Comando Conjunto de las FF. AA
El Salvador	√	No indica
Guatemala	√ Obligatorio dotarlos de armas	√ Calibre 38
México	√ Sólo estando autorizados	No indica
Perú ⁴⁸	√ Estando autorizados	Las que no son de guerra

Fuente: elaboración propia, 2009.

La ley de Buenos Aires establece que estas compañías sólo pueden utilizar los medios materiales y técnicos autorizados por el Ministerio de Justicia y Seguridad a fin de evitar daños o perjuicios a terceros y se ponga en peligro la seguridad pública (art. 15 y 16). La ley de la Provincia de Buenos Aires limita el porte de armas a las de calibre 38, como máximo; sin embargo, permite el uso de carabinas, escopetas y pistolas ametralladoras que tienen un calibre mayor, para lo cual se requiere autorización previa de la Autoridad de Aplicación (Ministerio de Justicia y Seguridad,

⁴⁷ Tratándose de quienes transportan valores, podrán utilizar espingarda permitida de calibre 12, 16 o 20 (art. 22, Ley 7.102/1983).

⁴⁸ La ley 28.879 de Perú, señala expresamente que las personas que prestan servicios individuales de seguridad patrimonial "no se encuentran autorizadas respecto al uso de armas que no son de guerra" (art.19.3).

a través de la Secretaría de Seguridad Pública), la que se otorga cuando los objetivos a cumplir justifiquen el uso de este armamento (art. 41). El uso de armas esta limitado a lugares privados sin libre acceso al público.

En el Caso de Bolivia y Guatemala es obligación entregar cierto tipo de armas al personal. Sin embargo, se debe destacar que en Bolivia -hasta la fecha- los vigilantes no pueden portar armas de fuego, ya que el artículo 50 del Reglamento (RS N° 222544/2004) dispone que “El personal de las Empresas de Seguridad Privada, no podrá portar armas de fuego mientras no se apruebe la Ley de Armas y Explosivos”. En Chile, los vigilantes privados deberán portar armas dentro del recinto o área del lugar en que prestan sus servicios y tienen la obligación de usar uniforme; en casos especiales se podrá autorizar a los vigilantes el no porte de armas y no uso de uniforme (Art. 4). El uso de armas se regula por las normas de la Ley de control de armas N° 17.798. De esta forma, los vigilantes privados deben cumplir con los requisitos generales establecidos para tener un arma, entre los que se encuentran: poseer aptitud física y psíquica compatible con el uso de armas, la que se debe acreditar cada cinco años contados desde la fecha de inscripción; tener conocimientos sobre el manejo y uso de estas; no haber sido condenado por crimen o simple delito. Al inicio de cada jornada laboral se entrega el arma al vigilante, indicando en un libro su tipo y cantidad de munición entregada; cada vez que un vigilante haga uso de su arma debe dejarse constancia en el libro respectivo, indicando la munición utilizada y si hubo muerte o lesiones de alguna persona o cualquier otro daño. Carabineros puede, en casos calificados, autorizar el uso de armas de mayor potencia que las armas cortas, indicando el tipo y duración de la autorización⁴⁹.

El Decreto N° 359 de Colombia es el que contiene mayor cantidad de disposiciones relativas al armamento. Establece que en caso de suspensión de labores por parte del personal que presta servicios de vigilancia con armas, debe informarse por escrito a la Superintendencia y esta dispondrá el traslado del armamento, municiones y permisos, así como los uniformes y distintivos, a la unidad militar más cercana. Esta norma exige que el armamento y cualquier otro instrumento fabricado para causar amenaza, lesión o muerte debe ser de exclusiva propiedad del servicio de vigilancia y seguridad privada; en todo caso este solo pueden usar armas de fuego de aquellas catalogadas de defensa personal (Art. 11, Decreto 2.535/1993). Quienes presten estos servicios con armas están obligados a usar uniforme (excepto los escoltas), credencial, copia autenticada del permiso de porte. Entre los principios y deberes se menciona el de abstenerse de emplear armamento hechizo (Art. 74, N° 8, Decreto 356/1993). Colombia sanciona expresamente la tenencia o porte de armas en lugares distintos a aquellos en que se presta el servicio o en la respectiva sede principal o sucursal o agencia, lo que da lugar al decomiso del arma; sin perjuicio de las sanciones penales que corresponda (Art. 97, N° 2, Decreto 356/1993).

Brasil, en su Ley Federal, dispone que el Ministerio de Justicia (por sí o por convenio con las Secretarías de Seguridad Pública) fija la naturaleza y cantidad de armas de propiedad de las empresas especializadas y de los establecimientos financieros; también autoriza la adquisición y posesión de armas y municiones, las fiscaliza y controla las utilizadas. Esta normativa dispone que la propiedad de las armas debe ser de las empresas de seguridad o establecimientos

⁴⁹ En Chile, una restricción nueva sobre el porte de armas -introducida por la ley N° 20.014/2005- es no haber sido sancionado en procesos sobre violencia intrafamiliar.

financieros. En Costa Rica la ley señala que es una obligación que los agentes de seguridad porten armas; en el caso de los vigilantes independientes (personas naturales que prestan servicios de seguridad privada), podrán portar arma sólo si han contratado la póliza de seguro por responsabilidad civil.

En Ecuador, la autorización para portar armas -y su registro- es competencia del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, quien determina las características, calibre y demás especificaciones técnicas de las armas que podrán utilizar las compañías de vigilancia y seguridad privada. El Comando Conjunto de las FF.AA. puede suspender o cancelar estos permisos comunicando dicha resolución al Ministerio de Gobierno y Policía, debiendo las compañías proceder a subsanar la causa que dio lugar a la sanción; el permiso puede ser repuesto una vez que el mencionado Comando Conjunto ratifique que la situación ha sido corregida (art. 24, Ley 2003-12). Los representantes legales de las compañías deben entregar un reporte anual sobre el armamento disponible, sus características y estado en que se encuentra.

En El Salvador, todos los servicios de seguridad privada están autorizados para portar armas; además, se permite expresamente el uso de armas de propiedad de los vigilantes (en general) durante el desempeño de sus labores, debiendo informarse sobre estas a la Policía Nacional Civil (PNC). Por su parte, la Ley Federal mexicana exige que se solicite a la Secretaría de Seguridad Pública Federal su opinión para que el personal porte armas de fuego mientras realiza sus funciones; su opinión favorable es un requisito para tramitar la licencia colectiva para portar armas de fuego ante la Secretaría de la Defensa Nacional (art. 24).

Otra tendencia general de las leyes que regulan esta actividad, es exigir la entrega del armamento, municiones, uniformes y otros equipamientos al término de la jornada laboral. El Reglamento del DL. 3.605 en Chile (Decreto Supremo N° 1.773/94), desarrolla las normas sobre el uso de armas y establece la obligación de entregarla al final de la jornada, al funcionario que la entidad designe para ello. México, en su Ley Federal, dispone que el personal operativo de las empresas únicamente pueda usar el uniforme, armamento y equipo en los lugares y horarios de prestación de servicios (art.32, XV). Por su parte, la ley salvadoreña dispone expresamente que, al momento de presentarse una huelga legal o paro de labores de algún servicio privado de seguridad, su máxima autoridad debe poner a disposición de la División de Supervisión y Control de los Servicios Privados de Seguridad de la PNC -y a través de inventario- la totalidad del armamento, munición y equipo de seguridad que posean en el lugar donde se lleva a cabo la huelga o paro; el no cumplimiento es susceptible de sanción. En estas situaciones los agentes tampoco pueden usar los uniformes y distintivos (art. 17, decreto N° 227). Una vez normalizada la situación y autorizada la restitución de los servicios, se devuelve el armamento, municiones y equipos. Situación similar ocurre en Colombia, en que, en caso de ocurrir conflictos obrero-patronales en las empresas de seguridad privada, la Superintendencia ordenará -a solicitud de aquella- el retiro del armamento, inutilización o inmovilización de los equipos; por otra parte, esta prohibido que el personal porte las armas o equipos durante reuniones que realicen en el ejercicio de sus derechos, sean estas políticas, sindicales o de otro tipo.

3.7 Relaciones de la seguridad privada con las fuerzas de seguridad pública

En general, las actividades de seguridad privada se prestan en el ámbito de la seguridad pública y se entienden complementarias a las que realizan las policías. En este sentido, deben colaborar o prestar apoyo a las fuerzas de seguridad pública cuando así se requiera y se entienden subordinadas a éstas.

Algunas normas analizadas, como en el caso de la Provincia de Buenos Aires, determinan este ámbito de acción de manera expresa, al señalar que las actividades de las personas jurídicas prestadoras de servicios de seguridad privada son complementarias y subordinadas a las que realiza el estado Provincial, y están sujetas a las políticas que se fijen con el objeto de resguardar la seguridad pública (Art. 1, Ley N° 12.297/1999). Brasil, por su parte, no refiere a esta relación en la Ley Federal, pero sí lo hace la Portaria N° 387/2006 al indicar que la política de seguridad privada envuelve la gestión pública, en nivel patronal y laboral, y obedece a principios de dignidad de la persona, las relaciones públicas, la satisfacción del usuario, la prevención, la proactividad para evitar o aminorar los efectos de actos dañosos. La ley ecuatoriana enumera entre las actividades que constituyen el objeto social de estas empresas, la prestación de servicios de prevención del delito, y agrega que estos deben orientarse a las amenazas que puedan afectar la vida, la integridad personal y el ejercicio de los derechos de propiedad y bienes, sin invadir la órbita de la competencia privativa de la fuerza pública. México, en su ley federal, señala que uno de los fines de la ley es fortalecer la seguridad pública bajo un esquema de coordinación de la Secretaría de Seguridad Pública Federal con el prestador de estos servicios, para lograr las mejores condiciones de seguridad en beneficio de los particulares (art. 3, III).

En Colombia se entiende como finalidad de los servicios de vigilancia y seguridad privada el “disminuir y prevenir las amenazas que afecten o puedan afectar la vida, la integridad personal o el tranquilo ejercicio de legítimos derechos sobre los bienes de quienes reciben su protección, sin alterar o perturbar la condiciones para el ejercicio de los derechos y libertades públicas de la ciudadanía y sin invadir la órbita de competencia reservada a las autoridades” (Art. 73, decreto 356/1994). Entre los principios y deberes esta: contribuir a la prevención del delito, reduciendo las oportunidades para la actividad criminal y desalentando la acción de los criminales, en colaboración con las autoridades; y, prestar el servicio con personal idóneo y entrenado para prevenir y contrarrestar la acción de la delincuencia.

La obligación de colaborar con la fuerza pública es la norma general. Sin embargo, se encuentran diferencias en la extensión de esta obligación en los distintos países. La norma bonaerense determina que deben colaborar con la policía y órganos de persecución penal en cuanto a las personas o bienes bajo su vigilancia o protección; en catástrofes o emergencia; y, cuando lo requiera la fuerza pública (Art. 9, 10 y 11).

El artículo 27 del Reglamento boliviano indica que estas empresas deben informar al respectivo Comando de Policía sobre los aspectos operativos que se requieran. Y entre las funciones de las empresas de seguridad privada establece que, aquellas que efectúen transporte y custodia de valores, caudales y monedas dentro del territorio nacional, deben “efectuar la coordinación y

contratación con el personal especializado necesario de la Policía Nacional para la prestación de este servicio" (Art. 25).

En Colombia la colaboración procede en caso de calamidad pública. Costa Rica establece la obligación de colaborar con las fuerzas policiales, pero sólo si son requeridas expresamente por la autoridad competente y siempre que la naturaleza de la situación indique emergencia o estado de necesidad. En Ecuador la norma es menos precisa y señala que estos servicios prestarán colaboración inmediata a la Policía Nacional en apoyo a la seguridad ciudadana. Situación similar es la de El Salvador y Perú, en que es deber de la empresa de seguridad colaborar con la Policía Nacional Civil en todo lo que se le solicite, en el primer caso, y cuando la Policía Nacional lo requiera, en el segundo.

El Salvador establece como falta grave el negarse o promover el incumplimiento de órdenes dadas por la Policía Nacional Civil, así como faltar el respeto o negar colaboración a los funcionarios públicos. El Salvador cuenta con una norma única entre los países analizados. El artículo 15 de la ley N° 227/2000, señala que en el caso de ocurrir graves anomalías en el desempeño de las funciones de los servicios privados de seguridad o su actividad obstaculice un procedimiento judicial y policial, perturbe el orden público o la seguridad interna del Estado, la Dirección General de la Policía Nacional Civil (PNC) podrá ordenar la suspensión de operaciones de tales servicios mientras dure esa situación anómala y se resuelva autorizar su funcionamiento nuevamente. En estos casos la PNC asumirá la responsabilidad de las funciones que desempeñan los agentes de las agencias de seguridad privada mientras dure el procedimiento respectivo; una vez finalizado éste, la PNC hará entrega formal a la agencia de seguridad privada.

El Decreto 73-70 de Guatemala, dispone que en caso de aplicación de la Ley de Orden Público estas policías particulares cooperan directamente con la Dirección general de la Policía Nacional, y todos sus miembros están obligados a prestar el auxilio que se les requiera y sin remuneración adicional; las policías particulares son entidades de carácter privado y de formación disciplinaria similar a la de la Policía Nacional, apolíticas, obedientes y subordinadas a las normas que fijan los deberes de relación jerárquica entre los miembros del cuerpo policiaco y de este con la Dirección General de la Policía.

En esta materia, Perú cuenta con una disposición excepcional que obliga a las empresas especializadas de seguridad privada a colaborar con sus efectivos, a requerimiento del Poder Ejecutivo, en los casos en que se decreta el régimen de excepción normado por la Constitución Política (art. 23, letra j de la ley 28.879). Esta norma obliga a reflexionar sobre las implicancias de que estas empresas compartan funciones o participen junto a las fuerzas de seguridad pública en caso de decretarse un estado de excepción, en una situación de desastre o conflicto interno o externo.

Finalmente, la Ley federal de México, dispone que deben coadyuvar con las autoridades y las instituciones de seguridad pública en situaciones de urgencia, desastre o en cualquier otro caso, previa solicitud de la autoridad competente de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, cuando así lo requiera la autoridad de seguridad pública.

Tabla 20. La seguridad privada y sus relaciones con las policías

	Obligación de colaborar	Subordinada a las policías	Obligación de informar a las policías sus actividades
Buenos Aires, Argentina	√	√	√
Bolivia	No indica	√	√
Brasil	No indica	No indica	No indica
Colombia	√	No indica	A la Superintendencia
Chile	No indica?	√	√
Costa Rica	√	No indica	No indica
Ecuador	√	No indica	No indica Sólo socios y el personal
El Salvador	√	√	√
Guatemala	√	√	No indica
México	√	No indica	No indica
Perú	√	No indica	No indica

Fuente: elaboración propia, 2009.

La obligación de los prestadores de servicios de seguridad privada de informar a las policías de sus actividades, en principio, esta asociada al rol que estas juegan en materia de fiscalización y control. En la letra de la ley esto esta expresamente señalado en algunos casos y en otros se subentiende. El D. L. N° 3.607, de Chile, lo señala expresamente en el caso de los guardias de seguridad (sin armas). En el caso de Costa Rica informan a la Dirección de Servicios de Seguridad Privados del Ministerio de Seguridad pública, y en Colombia a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. En Buenos Aires, la Autoridad de Aplicación (el Ministerio de Justicia y Seguridad, a través de la Secretaria de Seguridad Publica), es quien fiscaliza y controla estas empresas, pero la ley las obliga a comunicar a las comisarías todo objetivo a cumplir en la jurisdicción de las mismas, consignando toda la información sobre los servicios contratados, incluidos los medios y equipos a utilizar.

Entre otras obligaciones que tienen los prestadores de servicios de seguridad privada con las autoridades y/o las policías, está la de denunciar a las autoridades correspondientes cualquier hecho punible que conozcan en el cumplimiento de su cometido. Sólo pueden detener en caso de flagrancia para poner al detenido a disposición de la autoridad en el más breve plazo; siguiendo la regla general que se aplica a cualquier ciudadano. Otra disposición común en la región es la que ordena guardar secreto respecto a la información y/o documentación relativas a la actividad que desarrollan, de la cual sólo pueden informar a los contratantes o comitentes y la autoridad respectiva; el no mantener la reserva de estas informaciones constituye una infracción. Todas las normas imponen a las agencias de seguridad privada la obligación de secreto respecto a la información a que tengan acceso en el desarrollo de su actividad, la que puede ser comunicada sólo a los comitentes y la autoridad judicial.

3.8 Sistema de control de la seguridad privada

Todos los países cuentan con un sistema, más o menos complejo, de control y supervisión de estas empresas. La autoridad rectora en los países analizados es o forma parte del sistema de seguridad pública, a excepción de Colombia. Los órganos de control otorgan los permisos o licencias (habilitan) a las personas jurídicas y naturales para ejercer como prestadores de servicios de seguridad privada. Estos órganos de control están radicados en entidades ministeriales, que realizan esta actividad a través de las policías, o directamente en las policías, como ocurre en Bolivia, Chile y El Salvador. En este último, se creó la División de Registro y Control de Servicios de Seguridad Privada en la Policía Nacional Civil (PNC), y en Chile está la Subdirección de Seguridad Privada de Carabineros⁵⁰, siendo las Prefecturas quienes fiscalizan y controlan. En Guatemala, aunque la autorización de funcionamiento recae sobre el Ministerio de Gobernación, las policías particulares deben atenerse a las órdenes, requerimientos y disposiciones que sobre su funcionamiento dicte la Dirección General de la Policía Nacional. En Buenos Aires la Autoridad de Aplicación es el Ministerio de Justicia y Seguridad que cumple la labor a través de la Secretaría de Seguridad Pública; esta, entre otras funciones, debe mantener un banco de datos provinciales con el registro de las empresas, sus recursos humanos y materiales.



50 Mediante la Orden General Digcar N° 1.609, del 29 de noviembre de 2004, el Departamento OS.10 fue elevado de categoría, creándose la Subdirección de Seguridad Privada, encargada de dirigir las labores de seguridad y vigilancia privada que ejecutan los particulares, orientándolas y controlándolas, con el fin de hacerlas útiles a las acciones de Seguridad Pública que realiza la institución. www.carabineros.cl

Tabla 21. Sistema de Control de la Seguridad Privada

	Órgano de control	Autoriza permiso o licencia	Supervisión y Control	Suspende licencia	Cancela o revoca licencia/ permiso	Conoce de infracciones
Argentina, Provincia de Buenos Aires,	Ministerio de Justicia y Seguridad, a través de la Secretaría de Seguridad Pública	✓	✓	✓	✓	✓
Bolivia	Comando General de la Policía nacional a través del Departamento Nacional de Control de Empresas de Seguridad Privada, y Comandos Departamentales (DENCOES)	Comando General de la Policía Nacional y ratifica el Ministerio de Gobernación por resolución ministerial.	Comando General de la Policía Nacional a través de la DENCOES, que delega en las jefaturas departamentales	Comando General de la Policía	Comando General de la Policía	Comandos Departamentales de la Policía Nacional
Brasil	Ministerio de Justicia a través del Departamento de Policía federal	Ministerio de Justicia Puede hacer convenios con las Secretarías de Seguridad Pública de los Estados	✓	✓	✓	✓
Colombia ⁵¹	Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada	✓	✓	✓	✓	✓
Chile	Prefectura de Carabineros	D. S. firmado por Ministros del Interior y Defensa (vigilantes privados). Prefectura de Carabineros en caso de guardias	Prefectura de Carabineros	Prefectura de Carabineros	Prefectura de Carabineros	Prefectura de Carabineros. (Excepto delitos).
Costa Rica	Dirección de los Servicios de Seguridad Privados, del Ministerio de Seguridad Pública	Dirección de los Servicios de Seguridad Privados, del Ministerio de Seguridad Pública	Dirección de los Servicios de Seguridad Privados, del Ministerio de Seguridad Pública	Director de la Dirección de los Servicios de Seguridad Privados	Director de la Dirección de los Servicios de Seguridad Privados	No explicita
Ecuador	Ministerio de Gobierno y Policía. y Superintendencia de compañías	Ministerio de Gobierno	✓ Ministerio de Gobierno y Policía ⁵² y Superintendencia de compañías.	Ministerio de Gobierno y Policía	Ministerio de Gobierno y Policía	✓ Ministerio de Gobierno y Policía
El Salvador	División de Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad, de la PNC	Director General de la PNC, previo dictamen favorable de la División de Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad	División de Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad, en coordinación con la División de Armas y Explosivos	✓	✓	Director General de la PNC. Puede delegar la instrucción en un funcionario

Guatemala	Ministerio de Gobernación	Presidente de la República mediante Acuerdo Gubernativo	Ministerio de Gobernación, por conducto de la Dirección General de la Policía Nacional	No indica	No indica	La Dirección General de la Policía Nacional
México (Ley Federal)	Secretaría de Seguridad Pública, a través de la Dirección General de Registro y Supervisión a Empresas y Servicios de SP	✓	Secretaría de Seguridad Pública Federal	Secretaría de Seguridad Pública Federal	Secretaría de Seguridad Pública Federal	Secretaría de Seguridad Pública Federal
Perú	Ministerio del Interior, a través DICSCAMEC	DICSCAMEC	DICSCAMEC	No indica	No indica	No indica

Fuente: elaboración propia, 2009.

La regla general en los países es disponer que las empresas lleven un registro actualizado sobre el armamento, municiones, equipos, personal, y contratos. Estos registros deben estar a disposición permanente de la entidad de supervisión y control, debiendo enviárseles informes regulares sobre estos movimientos. Colombia y El Salvador son países que disponen que esta información se entregue en plazos breves. En Colombia, este informe debe comunicarse a la Superintendencia mensualmente, dentro de los 5 primeros días de cada mes, y trimestralmente deben enviar copia de los recibos de pago a los sistemas de seguridad social. Los estados financieros deben enviarse a la Superintendencia una vez al año. Este órgano puede consultar en todo momento los archivos de la Policía Nacional y de otros organismos de seguridad del Estado, para tener toda la información sobre cualquier cambio en las circunstancias que permitieron dar la autorización y credenciales para funcionar a las distintas empresas de seguridad privada. Así, pueden tomar las decisiones que crean necesarias en el momento oportuno, como por ejemplo suspender la licencia. Esta Superintendencia puede ordenar -previa solicitud del Director General de la Policía Nacional y los Comandos de Departamentos de la policía- la suspensión, instalación o el levantamiento transitorio de los servicios de vigilancia privada en un determinado sector o lugar dentro del territorio nacional, cuando sea necesario para la ejecución de una tarea oficial y mientras dure la actuación de las autoridades. La Superintendencia emite circulares para informar, instruir y/o fijar criterios técnicos que faciliten el cumplimiento de las normas, señala los procedimientos para ello e imparte órdenes para el cumplimiento de su función de vigilancia, inspección y control.

51 Las sucursales o agencias de empresas debidamente autorizadas, deben tener autorización de la Superintendencia, acreditando información sobre el personal directivo de esa agencia, licencia de funcionamiento de la Alcaldía, entre otros requisitos.

52 La Secretaría Nacional de Telecomunicaciones autoriza el uso de equipos y frecuencias, y realiza el control técnico de estos.

Sistema encargado de la seguridad privada en Brasil

En Brasil, el sistema a cargo de la seguridad privada no está descrito en la Ley, sino que en la Portaria N° 387/2006) que prescribe los siguientes órganos:

1. Comisión Consultiva para asuntos de Seguridad Privada (CCASP): órgano colegiado de naturaleza deliberativa y consultiva, presidida por el Director Ejecutivo del Departamento de Policía Federal, compuesto por representantes de la Dirección ejecutiva, entidades de clases patronal y laboral que actúan en la seguridad privada, así como por representantes del Comando del Ejército e instituto de reaseguros. Esta Comisión se reúne trimestralmente y en forma rotativa, con las diferentes superintendencias de la Policía Federal en los Estados. “Su atribución es contribuir al perfeccionamiento de las actividades de normalización y fiscalización del sector, examinar y opinar de forma conclusiva sobre los procesos que depuran violaciones a la legislación que regula el sector; además de otorgar la autorización de funcionamiento en lo que se refiere al permiso de adquisición y posesión de armas, municiones y otros equipamientos utilizados por las empresas de seguridad privada. Asimismo, respecto al currículo para los cursos de formación de vigilantes, la Comisión puede opinar sobre la realización de convenios y otras cuestiones referentes a la seguridad privada suscitadas por sus miembros. La existencia de la Comisión es algo extremadamente positivo, una vez que permite el perfeccionamiento de la reglamentación sobre el sector y la toma de decisiones por un colegiado compuesto por representantes de la sociedad; sin embargo, no incluye entre sus miembros a organizaciones de otras naturalezas, como por ejemplo las entidades de investigación y protección de los derechos humanos. Además, es preocupante que la Comisión sea responsable de decidir sobre las irregularidades y aplicación de las penalidades, dado que está compuesta, mayoritariamente, por entidades representativas del sector, lo que promueve una especie de «autorreglamentación»” (De Mattos, 2008: 57).

2. Coordinación General de Control de Seguridad Privada (CGCSP), unidad central vinculada a la Dirección Ejecutiva del Departamento de Policía Federal, responsable por la regulación, control, coordinación y fiscalización de las actividades de seguridad privada, así como por el acompañamiento de las actividades desarrolladas por las Comisarías de Control de Seguridad Privada (DELESP) y Comisiones de Inspección (CV). La CGCSP cuenta con la División de Fiscalización y Control de Estudios de Legislación y Pareceres, y la del Control Administrativo. Para desarrollar las actividades de forma más descentralizada en los Estados, existen las DELESP y las CV. En general, las DELESP se encuentran instaladas en las capitales y las CV en las ciudades donde hay comisarías de la Policía Federal (De Mattos, 2008: 57).

3. Comisarías de Control de Seguridad Privada (DELESP), unidades regionales vinculadas a las Superintendencias de Policía Federal en los Estados y en el Distrito Federal, responsables por la fiscalización y control de las actividades de seguridad privada, en el ámbito de sus circunscripciones;

4. Comisiones de “Vistoria”, unidades vinculadas a las DELESP de Policía Federal descentralizadas, responsables por la fiscalización y control de las actividades de seguridad privada, en el ámbito de sus circunscripciones; compuestas, en mínimo, por tres miembros titulares y respectivos suplentes, ocupantes de cargo de carrera policial del Departamento de Policía Federal.

Es decir, en Brasil, sin perjuicio de que se trata de un sistema bastante bien estructurado, depende fundamentalmente de los cuerpos policiales. En todo caso, la estructura institucional descrita, sigue siendo insuficiente para garantizar la efectiva fiscalización y control sobre la seguridad privada. La Policía Federal no dispone ni siquiera de una base de datos informatizada, actualizada y relacionada de los registros de las empresas y de las autorizaciones emitidas para los vigilantes, por lo que no puede ejercer efectivamente sus atribuciones de control y monitoreo (De Mattos, 2008). Por otra parte, no cuenta con los recursos humanos ni materiales suficientes para fiscalizar y controlar en todo el territorio nacional, considerando la cantidad de tareas que debe realizar la Policía Federal para el control del crimen. Lo que finalmente ocurre, es que se transfiere parcialmente esta labor hacia las Secretarías Estatales de Seguridad Pública, mediante convenios o acuerdos informales. Un problema de carácter estructural del Departamento de la Policía Federal es la falta de especialización de los policías que actúan en la Coordinación General de Seguridad Privada y su rotación, lo que no aporta a la buena realización de esta tarea.

En Bolivia, la ley Orgánica de la Policía Nacional N° 734 de 1985, contiene un par de normas generales para referirse a la seguridad privada. En su artículo 136 indica que “Las organizaciones privadas, destinadas a la investigación y seguridad particular, sólo podrán constituirse y funcionar previa autorización del Comando General de la Policía Nacional ratificada mediante resolución del Ministerio del Interior. Desempeñarán sus labores bajo el control de la respectiva Policía Departamental”; el Comando General delega en los Comandos Departamentales. El artículo 135, establece una prohibición, señalando que “No se crearán ni funcionarán en el país, entidades de carácter oficial, que cumplan funciones públicas paralelas o similares a las que corresponden a la Policía Nacional”. De esta forma, el Reglamento dictado por Resolución Suprema N° 222544 de 2004, se encarga de abordar el tema. El departamento Nacional de Control de Empresas de Seguridad Privada (DENCOES), se creó en Bolivia con el objeto de establecer políticas y procedimientos técnicos y operativos para el inicio, funcionamiento, operación, supervisión y cesación de las empresas de seguridad privada. Bolivia, exige un Manual de Normas y Procedimiento para otorgar autorización y su ratificación.

El Salvador exige que todas las personas naturales y jurídicas que desarrollan actividades de seguridad privada actualicen mensualmente la información sobre sus contratos, inventario de armas y equipos, nómina detallada del personal, así como cualquier cambio en su personal, dependencias, etc. (artículo 4, Ley N° 227/2000). Deben entregar a la PNC un informe trimestral sobre sus actividades y la PNC debe inspeccionar cada seis meses las instalaciones, pudiendo realizar otras inspecciones sin previo aviso. El Salvador es el único de los once países analizados que establece un Código de Conducta del personal en su reglamento. Todas las personas naturales deben someterse a un examen de control de consumo de drogas, cuando así lo requiera la PNC.

En el caso de Chile, es necesario señalar que los pasos para obtener la autorización de funcionamiento varían dependiendo de si se trata de vigilantes privados de edificios, empresas, conjuntos habitacionales u otros establecimientos (artículo 1); de aquellas que deben contar con su propio servicio de vigilantes privados (instituciones bancarias, financieras, entidades públicas,

o empresas estratégicas, entre otras); o, si se trata de guardias de seguridad (sin armas: porteros, rondines y nocheros). La autorización de funcionamiento de un servicio de vigilantes privados, en el primer caso, se efectúa mediante decreto supremo con firma del Ministro del Interior y el de Defensa, siempre que haya un informe favorable emitido por la respectiva Prefectura de Carabineros. Este decreto fija el número de vigilantes, sus requisitos y modalidades de organización y funcionamiento del servicio, y fija el plazo de la autorización, el que no puede exceder de los 2 años. En el segundo caso -entidades que deben contar con su propio servicio de vigilantes privados-, la autorización procede de la misma forma que en el caso anterior, por decreto supremo. La calificación de "empresas estratégicas" se hace por decreto supremo, con carácter de secreto (artículo 3° DL 3.607). Este tipo de empresas están obligadas a presentar un estudio de seguridad con propuestas acerca de cómo funcionará el órgano de seguridad interno y su oficina; la Prefectura de Carabineros lo aprueba, pudiendo hacerle modificaciones. La tercera modalidad, es la que regula el artículo 5° bis del D.L. 3.607, (toda persona, natural o jurídica, que realice o tenga por objeto desarrollar labores "de asesoría o de prestación de servicios en materias inherentes a seguridad"⁵³, o de capacitación de vigilantes privados), y deben contar con la autorización previa de la Prefectura de Carabineros⁵⁴.

En 1998, por Decreto Supremo N° 1.122, se dispusieron medidas de seguridad mínimas para el caso de las empresas que, de acuerdo al artículo 3° del DL 3.607, deben contar con su propio servicio de vigilantes privados, con el fin de proteger la vida e integridad física de los trabajadores de estas y las personas que concurren a ellas y su patrimonio. Así, se señalan aspectos a considerar en los estudios de seguridad, tales como prevenir y neutralizar la acción delictual, y evitar la alarma pública, entre otras. Se exige que cada entidad cuente con un Jefe de Seguridad, que debe coordinarse con la entidad fiscalizadora y las instituciones policiales; deben contar con dispositivos de alarma de asaltos conectadas con la central de comunicaciones de Carabineros o de la Policía de Investigaciones, para lo cual las policías podrán hacer el cobro correspondiente a las entidades obligadas. Corresponde a las Prefecturas de Carabineros la revocación o cancelación de los permisos, excepto en el caso de servicios propios de vigilantes privados (Art. 6) por anomalías, y en el de los guardias y empresas de capacitación (Art. 5° bis), en que corresponde a las Comandancias de Guarnición de las FF.AA. (Art. 6).

En Chile, la vigilancia y control de los servicios de seguridad privada está a cargo de la policía de carabineros. En recintos portuarios, aeropuertos u otros espacios sometidos al control de la autoridad militar, marítima o aeronáutica, estas atribuciones las ejerce la autoridad institucional que corresponda. El Ministerio de Defensa Nacional es el encargado de coordinar las actividades de las Prefecturas de Carabineros para la aplicación del Decreto 3.607 (Art. 8). La norma chilena contiene una disposición que no se encuentra en otras de las analizadas, al establecer que "Las empresas dependientes del Ministerio de Defensa o que se relacionen con el Gobierno por intermedio de dicha Subsecretaría de Estado, se exceptúan de las disposiciones

53 El reglamento de este artículo (DS93/1985), define estas labores como "aquellas que tengan por objeto dar consejo o ilustrar con su parecer a una persona o entidad, con el propósito de precaver el buen funcionamiento de una instalación, tanto en sus bienes como en los individuos que en ellas se encuentren, evitando que ésta falle, se frustre o sea violentada; y también las que tengan por objeto proporcionar, instalar, mantener o reparar los recursos o medios materiales que se estimen necesarios para precaver el buen funcionamiento de una instalación; y las que proporcionen, bajo cualquier forma o denominación, recursos humanos a terceros con similares propósitos a los allí indicados (artículos 2° y 3°).

54 La revocación de la autorización de funcionamiento de las personas indicadas en el art. 5° bis, es atribución de la respectiva Comandancia de Guarnición.

de esta ley, cualquiera que sea su carácter, y podrán establecer sus sistemas de seguridad y vigilancia, en cuyo caso deberán hacerlo de acuerdo con las normas que les imparta el señalado Ministerio” (artículo 10, D. L. 3.607).

Costa Rica, establece una norma única entre los países analizados, y es la que limita el crecimiento del número de agentes en relación al número de efectivos policiales en el país: “Las personas físicas y jurídicas autorizadas para prestar los servicios descritos en el artículo 2º de esta Ley, individualmente consideradas y aunque estén autorizadas para prestar varios tipos de servicios, no podrán mantener un número de agentes de seguridad superior al diez por ciento (10%) del total de los miembros de la Fuerza Pública por tipo de servicio, calculado según las estimaciones presupuestarias de cada año” (art. 19, Ley N° 8395/ 2003). Esta ley tiene una disposición que fortalece el control en materia laboral, al hacer una referencia especial a la función que corresponde al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, el que debe establecer políticas y rutinas de inspección y control a las personas físicas o jurídicas que prestan servicios de seguridad privada. La Inspección General del Trabajo debe enviar copia de los informes producidos en el cumplimiento de esta función a la Dirección de los Servicios de Seguridad Privados, la que está obligada a ejercer los mecanismos de control sugeridos y devolver un informe con sus resultados a la Inspección, cada tres meses.

En Ecuador la supervisión y control recae sobre el Ministerio de Gobierno y Policía, que es quien habilita, autoriza, suspende y cancela los permisos. La ley de Ecuador exige a las compañías inscribirse en los registros especiales que, para estos efectos, abrirán separadamente el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y la Comandancia General de Policía Nacional, previa notificación a la superintendencia de compañías. Se exige la entrega de un reporte semestral sobre los socios y el personal a la Comandancia General de la Policía Nacional. En Ecuador las FFAA intervienen en el control del porte y tenencia de armas y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas puede suspender o cancelar el permiso, de acuerdo a lo dispuesto por la ley relativa al manejo y producción de armas y municiones. Esta decisión debe comunicarla siempre al Ministerio de Gobernación y la Policía. Existe en la Ley 2003-12 una norma que establece que el Ministerio de Gobernación y la Policía pueden descentralizar y delegar las facultades que le han sido conferidas por esta ley.

En Guatemala las “policías particulares” están bajo el control del Ministerio de Gobernación, quien lo realiza a través de la Dirección General de la Policía Nacional. La solicitud de autorización para funcionamiento de un cuerpo de policía particular se presenta ante ese Ministerio el que, una vez cumplidos todos los requerimientos que la ley ordena, eleva el expediente con informe al Presidente de la República. Este decide discrecionalmente si procede o no emitir el Acuerdo Gubernativo que concede la autorización y aprueba el estatuto del cuerpo de policía particular.

La ley federal de México señala que la Dirección General puede hacer visitas de verificación para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, en cualquier momento. Esta misma ley contiene una disposición única, que autoriza a la Dirección General para adoptar una medida de seguridad, cual es, suspender temporal, parcial o totalmente las actividades de prestación de servicios de seguridad privada cuando ello sea necesario para

salvaguardar a las personas, sus bienes, entorno, o proteger la salud y seguridad pública (art. 39, Ley Federal, 2006); esta medida se puede ejecutar con el auxilio de la fuerza pública y señalar un plazo para subsanar la irregularidad que la motivó.

En Perú la autoridad competente para la regulación, control y supervisión de los servicios de seguridad privada es el Ministerio del Interior, y la ejerce a través de la Dirección General de Control de Servicios de Seguridad, Control de Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (DICSCAMEC, art. 3, Ley N° 28.879/2006). La DICSCAMEC realiza el control y supervisión en forma aleatoria y puede -en casos específicos- pedir que los ejecute la Policía Nacional del Perú, quien debe presentarle un informe al concluir la labor (artículo 3, ley 28.879). Sin embargo, la supervisión directa del personal operativo de las empresas está a cargo de un funcionario capacitado en seguridad privada con Grado de Supervisor. Esta labor puede ser desempeñada por civiles o por oficiales y suboficiales de las Fuerzas Armadas o Policía Nacional del Perú en situación de retiro⁵⁵. Llama la atención que la ley N° 28.879 no señala sanciones para el incumplimiento de sus normas por parte de las personas naturales o jurídicas que presten servicios de seguridad privada. En este caso, la falta de mención expresa de las atribuciones legales de la DICSCAMEC en materia de suspensión, cancelación de licencias y otras relativas a los procedimientos por infracciones a la ley, se debe, probablemente, a la falta de reglamento, el cual tendría que desarrollar esta normativa. En este mismo sentido, en el caso de México la falta de mención en este ámbito puede deberse a que -en materia infraccional- son las normas locales las que se aplican en cada territorio.

⁵⁵ Siempre que no hayan sido desvinculados por medidas disciplinarias o por sentencia judicial condenatoria (art. 27. Ley 28.879). Estos deben capacitarse y obtener el grado de Instructor en seguridad privada, en un centro especializado, debidamente autorizado (art. 27.3, Ley 28879/2006).

Tabla 22. Infracciones y sanciones contenidas en leyes de seguridad privada

	Clasifica Infracciones según gravedad	Asigna sanciones a infracciones	Señala plazo de prescripción de infracción	Señala plazo de prescripción de la sanción
Argentina, Provincia de Buenos Aires	√	√	√	√
Bolivia	No	No	No	No
Brasil	No	√	No	No
Colombia	No	No	No	No
Chile	No	No	No	No
Costa Rica	No	√	No	No
Ecuador	√	No	No	No
El Salvador	√	√	√	√
Guatemala	√	No	No	No
México	No	No	No	No
Perú	No	No	No	No

Fuente: elaboración propia, 2009.

Argentina asigna sanciones a las infracciones según sean leves, graves, o muy graves, a las que indica plazos de prescripción diferenciado (4, 2 y 1 año, respectivamente). Las sanciones van desde el apercibimiento administrativo y multas para las leves; suspensión temporal y multa para las graves; hasta la cancelación de la habilitación e inhabilitación de los prestadores en el caso de las muy graves (art. 52). En Brasil es la Portaria N° 387/2006, y no la Ley, la que establece las infracciones y sanciones para las empresas especializadas y las que poseen servicio orgánico de seguridad, por una parte, y para los establecimientos financieros, por otra. En el primer caso procede: la advertencia, multa, prohibición temporal de funcionamiento, cancelación de autorización de funcionamiento; en el segundo caso procede la advertencia, la multa y la interdicción. En cuanto a las infracciones, Brasil dispone un amplio y detallado listado de estas para el caso de las empresas especializadas y las que posean servicio orgánico de seguridad, asignando a cada grupo la pena que le corresponde.

En Bolivia, el reglamento (Art. 46) señala que las faltas y sanciones serán establecidas mediante reglamento específico, que será elaborado, aprobado y puesto en vigencia por la Policía Nacional. La Ley Federal en Brasil establece como sanciones para los establecimientos financieros que cometan una infracción: la advertencia, multa, interdicción de establecimiento. En el caso de las empresas especializadas de seguridad privada, las sanciones son, además, la prohibición temporal de funcionamiento y la cancelación de su registro (se exceptúa la de interdicción).

Costa Rica indica un listado de prohibiciones (art. 48, ley N° 8.395), pero establece las sanciones de amonestación, suspensión y suspensión agravada, asociándolas genéricamente al incumplimiento de algunos “deberes, obligaciones y atribuciones de los agentes” (art. 16) y “obligaciones de las empresas autorizadas” (art.17). Sólo la sanción de cancelación está asociada a dos prohibiciones específicas del artículo 48, esto es: vender, alquilar, ceder, traspasar o negociar la autorización otorgada; y, detener, aprehender, interrogar, requisar o privar de libertad a una persona. Ecuador señala cuatro sanciones coincidentes con la mayoría de los países: amonestación, multa, suspensión del permiso, y cancelación definitiva de este; y establece como único criterio para su aplicación el de “la gravedad de la infracción cometida” (art. 23, ley 2003-12). Colombia contempla estas mismas sanciones y en el caso de la cancelación puede ser de la licencia, las sucursales o agencias, o las credenciales respectivas.

El Salvador establece un sistema simple que distingue entre faltas leves, graves y muy graves, asignando una sanción específica a cada una: multa de distinto monto en los dos primeros casos, y la cancelación definitiva de la autorización para operar como servicio privado de seguridad para las faltas muy graves. En Guatemala, el Decreto 73-70 dispone que a las policías particulares se apliquen las sanciones que prescribe la Ley Orgánica de la Policía Nacional por las faltas cometidas; la Dirección General de la Policía Nacional puede indicar a las empresas que se imponga a su personal las sanciones correspondientes. México, en su Ley Federal opta por un sistema distinto a la mayoría de los países y, en lugar de listar las sanciones administrativas aplicables, establece criterios para que la Secretaría las determine⁵⁶, lo que le deja un amplio margen de decisión y disminuye el grado de certeza jurídica del sistema.

3.9 Regulación de aspectos especiales

a) Principios y límites generales de la acción

Sólo la norma de la Provincia de Buenos Aires, Costa Rica y México refieren expresamente a los principios por los que se rige la actividad de seguridad privada. En el primer caso, el accionar de las empresas “deberá adecuarse estrictamente al principio de razonabilidad, evitando todo tipo de actuación abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral contra las personas, así como también al principio de gradualidad, privilegiando las tareas y el proceder preventivo y disuasivo antes que el uso de la fuerza y procurando siempre preservar la vida y la libertad de las personas (art.3, Ley N° 12.297/1999). La norma costarricense y la Ley Federal mexicana, en cambio, señalan que la seguridad privada se rige por los mismos principios que rigen la actividad policial, en el primer caso, y a los cuerpos de seguridad pública, en el segundo. La norma mexicana agrega que deben conducirse con profesionalismo, honestidad y respeto hacia los derechos de las personas.

⁵⁶ Los criterios son: los antecedentes y condiciones del infractor; la antigüedad en el servicio; la reincidencia en la comisión de infracciones; el monto del beneficio que se obtenga; y, el daño o perjuicio económico causado a terceros (art. 40, Ley Federal/2006).

Tratándose de Costa Rica, los principios que rigen a la policía, y por ende a la seguridad privada, son: el cumplimiento de la Constitución, los tratados internacionales y las leyes; tutelar las libertades y derechos ciudadanos; mantener neutralidad político-partidista y ser imparciales, para evitar intervenciones arbitrarias o discriminatorias. Además, proteger las libertades ciudadanas, la dignidad de las personas y los derechos humanos; cuidar y proteger la salud física y mental de las personas bajo su custodia. Por ningún concepto y en ninguna circunstancia podrán invocar la obediencia debida a situaciones especiales -como estado de guerra o amenaza a la seguridad nacional o al Estado, una situación excepcional o cualquier otra emergencia pública-, como justificación, exculpación o impunidad para la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. Se agregan a estos los principios que indican: “En el momento de interrogar a una persona o de privarla de su libertad, estarán obligados a exponerle el motivo de la detención y a explicarle su derecho de ser asistido por un defensor y de abstenerse de declarar en su contra”, y “emplear la fuerza solo cuando sea estrictamente necesario y en la medida en que se requiera para el desempeño de sus funciones” (art. 10, letra d y m, respectivamente). El asimilar en esta norma general, los principios que rigen la acción policial a los prestadores de seguridad privada podría generar confusión en cuanto a los límites de la función pública y la privada. La tendencia general es a establecer con precisión que detener, interrogar y efectuar requisas son actos que están claramente fuera del ámbito de acción de las empresas de seguridad privada. No obstante lo anterior, el artículo 45 de la misma ley establece prohibiciones a las personas jurídicas y naturales de seguridad privada, entre las cuales está el interrogar, detener y efectuar requisas; agrega el violentar el derecho al honor, la intimidad personal, la integridad física, y la propia imagen, y violar la correspondencia, entre otras.

b) Resguardo de los derechos de las personas

Una disposición general es la de salvaguardar la información confidencial que conozcan en el desarrollo de sus actividades, y solo pueden darla a conocer a quienes han contratado sus servicios, así como a la autoridad competente en caso que esta así lo requiera.

Tabla 23. Prohibiciones que resguardan derechos individuales

	Intervenir comunicaciones de terceros	Detener Personas	Interrogar	Realizar requisas documentación personal
Buenos Aires, Argentina	√	√	√	√
Bolivia	No indica	No indica	No indica	No indica
Brasil	No indica	No indica	No indica	No indica
Colombia	No indica	No indica	No indica	No indica
Chile	No indica	No indica	No indica	No indica
Costa Rica	√	√	√	√
Ecuador	No indica	No indica	No indica	No indica
El Salvador	√	√	√	√
Guatemala	No indica	No indica	No indica	No indica

Fuente: elaboración propia, 2009.

Respecto al resguardo de los derechos de las personas, la tendencia es prohibir a los agentes de seguridad privada detener personas (salvo que se trate de delito flagrante, en cuyo caso deben ponerse a disposición inmediata de las instancias de justicia) o someterlas a interrogatorios. Buenos Aires, ordena abstenerse de todo tipo de acción abusiva, arbitraria o discriminatoria que involucre violencia física o moral contra las personas (art. 3, Ley N° 12.297/1999). Esta ley contiene una disposición de gran importancia, aunque poco común. Establece un listado de prohibiciones para los prestadores de servicios de seguridad privada, unas destinadas a proteger ciertas garantías individuales y otras a evitar su participación en conflictos sociales. Así, el artículo 14, señala la prohibición de: intervenir comunicaciones y transmisiones de cualquier mecanismo tecnológico capaz de transmitir datos, conversaciones o imágenes de terceras personas; tampoco pueden ingresar a fuentes de información computarizada sin autorización; no pueden interrogar a quienes se les impute la comisión de un delito; no pueden realizar requisas a personas o retener documentación personal. Por otra parte, no pueden intervenir en conflictos de carácter político, laboral, sindical o religioso; realizar investigaciones, crear o mantener un banco de datos, o controlar las opiniones sobre el origen racial o étnico, estado de salud, sexualidad, opinión política, sindical o religiosa, de las personas. Tampoco pueden vigilar o custodiar el almacenamiento o transporte de sustancias explosivas, salvo autorización específica de la Autoridad de Aplicación.

En Bolivia, la norma reglamentaria (artículo 25, letra b) que establece las funciones de estas empresas, señala que según necesidades y especificaciones de los contratos al interior de la propiedad privada, podrán: “controlar, registrar, restringir, impedir acceso y salidas de persona (...) sin infringir las leyes ni atentar contra las buenas costumbres”. Esta norma, al facultar expresamente para este tipo de acciones estableciendo un límite difuso como el señalado (leyes y buenas costumbres), va en dirección contraria a lo dispuesto en la mayoría de los países

en cuanto a la libertad de movimiento de las personas, pues “impedir la salida” equivale a una detención, respecto de lo cual la tendencia es prohibirla o dejarlo entregado a la norma general que señala su procedencia sólo en caso de flagrancia.

El decreto colombiano (N° 356/1994) establece entre los principios, deberes y obligaciones de las empresas, el respetar los derechos fundamentales y libertades de la comunidad, absteniéndose de asumir conductas reservadas a la fuerza pública. El Salvador, se refiere a estos aspectos al momento de enumerar las faltas, así, el efectuar requisas, impedir el libre tránsito o controlar identidad son consideradas faltas leves. Entre las faltas graves está realizar aprehensiones (salvo flagrancia), e infligir tratos inhumanos. Entre las muy graves se indica el emplear en las investigaciones privadas o promover que el personal utilice medios o técnicas que atenten contra los derechos y libertad de las personas. Coherente con su espíritu de resguardo de los derechos de las personas, la norma salvadoreña señala “Queda terminantemente prohibido en el ejercicio de la función de investigación privada, violentar el derecho al honor, a la intimidad personal, a la integridad física, moral y familiar y a la propia imagen” (art. 41, D. L. N° 227/2000).

La Ley Federal mexicana prohíbe aplicar, tolerar o permitir actos de tortura o malos tratos, actos crueles, inhumanos o degradantes, aún cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenazas a la seguridad pública” (art. 32, X). Establece como obligación de los prestadores “evitar aplicar, tolerar o permitir actos de tortura, malos tratos, actos crueles, inhumanos o degradantes, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenazas a la seguridad pública” (art. 32, X).

En Guatemala el Decreto 73-70 señala que, por la naturaleza de las atribuciones de las policías particulares, les está prohibido formar parte de asociaciones políticas, favorecer o ejecutar actividades de propaganda, o intervenir en manifestaciones de esta naturaleza.

c) Posibilidad de participación de las policías y Fuerzas Armadas en empresas de seguridad privada

Tabla 24. Prohibiciones a agentes de la policía y de las fuerzas armadas para participar en empresas de seguridad privada

<p>Argentina, Provincia de Buenos Aires Ley N° 12.297/1999</p>	<p>No pueden ser socios: - Quienes hayan sido excluidos de las fuerzas armadas, de seguridad, policiales, del servicio penitenciario u organismos de inteligencia por delitos o faltas relacionadas con las actividades reguladas por la presente ley. - Quienes sean personal en actividad de las fuerzas armadas, de seguridad, policiales, del servicio penitenciario u organismos de inteligencia. - Quienes se beneficiaron con las Leyes 23.492 ó 23.521 (de amnistía) e indultados por hechos que constituyan violación a los derechos humanos.</p> <p>No pueden ser agentes: - Los ex integrantes de las Fuerzas Armada, de la Policía, organismo de inteligencia o servicio penitenciario, sean agentes de seguridad privada, señalando que -al igual que otros- deberán contar con la adecuada formación y actualización profesional especializada en las funciones establecidas en esa ley.</p>
<p>Bolivia R. S. N° 222.544/2004</p>	<p>- Las empresas de seguridad tienen prohibido contar entre sus propietarios, socios, asesores o personal en general, con miembros de las FF. AA de la Nación, Policía Nacional o funcionarios públicos de cualquier nivel que se encuentren en servicio activo. - Está prohibido a las empresas de seguridad privada contratar personas que hayan pertenecido a las fuerzas armadas de la Nación y Policía Nacional y que hayan sido exoneradas de las mismas, por la comisión de faltas graves o delitos.</p>
<p>Colombia Decreto Ley N° 356/1994</p>	<p>No pueden ser socios o empleados de servicios de vigilancia y seguridad privada: - Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en servicio activo. - Los empleados públicos y oficiales al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, de la Policía Nacional, del departamento administrativo de seguridad y de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada (art. 78).</p>
<p>Ecuador Ley N° 2003/12</p>	<p>No pueden ser socios, directivos ni agentes operativos: - Los miembros de la Fuerza Pública y de la Comisión de Tránsito de la Provincia del Guayas, en servicio activo (para los socios esta prohibición se extiende a: sus cónyuges y parientes hasta el segundo grado de consanguinidad y afinidad). - Los ex miembros de la Fuerza Pública que hayan sido dados de baja por la comisión de infracciones debidamente comprobadas por los órganos competentes.</p> <p>Tampoco pueden ser socios ni directivos: - Los funcionarios, empleados y trabajadores civiles al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, del Ministerio de Gobierno, de la Policía Nacional, de las Fuerzas Armadas y de la Superintendencia de Compañías.</p>

El Salvador Decreto N° 227/2000	<ul style="list-style-type: none"> - No podrán ser propietarios, accionistas o contratistas de Agencias o Empresas Privadas de Seguridad, los miembros activos de la Policía Nacional Civil. - Tampoco podrán serlo el Ministro de Seguridad Pública y Justicia, el Director General de la Policía Nacional Civil, el Sub Director de Gestiones y Operaciones y el Jefe de la División de Registro de las Empresas Privadas de Seguridad, ni sus familiares en primer grado de consanguinidad o afinidad, quienes además estarán inhibidos durante los tres años posteriores de haber cesado en sus funciones.
Guatemala Decreto 73-70	No puede ser prestador de servicios de seguridad privada el que hubiere sido expulsado de cualquier cuerpo policiaco.
Perú Ley N° 28.879/2006	<p>Personal operativo:</p> <p>Las personas que han sido dados de baja de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional del Perú por causal de medida disciplinaria.</p>
México(Ley Federal)	<p>Personal directivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - No haber sido separados o cesados de las fuerzas armadas o de alguna institución de seguridad federal, estatal, municipal o privada, por alguno de los siguientes motivos. - No ser miembros en activo de alguna institución de Seguridad Pública Federal, Estatal o Municipal o de las Fuerzas Armadas. <p>El personal operativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - No haber sido separado de las Fuerzas Armadas o de instituciones de seguridad pública o privada por alguna de las causas previstas en el II del artículo 27 de la presente Ley. - No ser miembros en activo de alguna institución de seguridad pública federal, estatal o municipal o de las Fuerzas Armadas. - No puede contratarse a personal que haya formado parte de alguna institución o corporación de seguridad pública o de las fuerzas armadas, que hubiese sido dado de baja, por los motivos señalados en la ley (art 32, XI). - No haber sido separados o cesados de las Fuerzas Armadas u otra institución de seguridad federal, estatal, municipal o privada, por asistir al servicio en estado de ebriedad o bajo la influencia de sustancias psicotrópicas o similares.

Fuente: elaboración propia, 2009.

d) Exigencias en materia de normas laborales

En lo relativo a las normas laborales que rigen las relaciones del personal con la empresa de seguridad privada, sólo Brasil, El Salvador y México no contienen en su ley de seguridad privada normas que resguarden especialmente el respeto a los derechos laborales de los operadores y/o agentes de estas empresas. Chile, contiene una mención genérica sobre esto. Distinta es la situación tratándose de la exigencia de mantener ciertos seguros. Buenos Aires, Bolivia, Colombia, Costa Rica y Ecuador exigen la contratación de seguros de responsabilidad civil extracontractual. Bolivia, Costa Rica, Ecuador y Guatemala exigen la contratación de seguros contra accidentes del personal. La ley peruana exige la contratación de seguro de salud para el personal. El Salvador y Chile exigen seguro de vida para el personal. Brasil y México no contemplan exigencias en este aspecto. El decreto Ley 356 de Colombia contiene la mayor cantidad de normas para asegurar los derechos y condiciones de trabajo de los trabajadores de estas empresas.

Tabla 25. Normas que regulan las relaciones laborales en la ley especial

País	Aspectos regulados
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> - Acreditar, a lo menos una vez por año, el cumplimiento de las obligaciones previsionales correspondientes a la totalidad del personal ocupado, de los asociados, integrantes y componentes, mediante certificación o constancia expedida por el organismo competente en la materia. - Los contratos que celebren las empresas de seguridad para la prestación de sus servicios y para la contratación del personal afectado a sus fines, se deberán formalizar por escrito, con expresión de su objeto y de las partes, conforme al modelo que redacte la Autoridad de Aplicación. - Sin perjuicio de la documentación que las empresas deben llevar en cumplimiento de la legislación civil, comercial, laboral, impositiva y previsional, así como la que disponga la Autoridad de Aplicación, estarán obligadas a llevar, entre otros, un libro rubricado y foliado por la Autoridad de Aplicación y a exhibirlos, cuando ésta así lo requiera: Registro de personal. En él se harán constar los siguientes datos: fecha de ingreso, datos filiatorios completos, domicilio real, tipo y número de documento, funciones asignadas, cursos de capacitación realizados, fecha y causa de egreso, si correspondiere, datos de la credencial correspondiente, tareas que desempeña y, en su caso, las características del arma que está autorizado a portar.
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> - Para obtener autorización (3) debe presentarse formulario de inscripción del empleador en las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs). - Deben estar en el Registro Patronal de la Caja Nacional de Salud u otra institución de seguridad social. - Resolución de inscripción va al Ministerio de Trabajo o certificado del Empleador.
Brasil	Al vigilante le será entregada una "Carteira" de trabajo y previsión social.
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> - Se exige la certificación sobre afiliación del personal a un sistema de seguridad social y una Caja de Compensación Familiar (exigencia para funcionamiento). - Hay aprobación del reglamento interno de trabajo por parte del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. - El Reglamento de Higiene y Seguridad es aprobado por el Ministerio del Trabajo. - Se debe certificar el pago de aportes al servicio Nacional de Aprendizaje y al Instituto colombiano de Bienestar Familiar. - Hay Resolución de autorización de horas extras expedida por el Ministerio del trabajo. - Trimestralmente se debe enviar copias de los recibos de pago a los sistemas de seguridad social y a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. - El uniforme debe ser proporcionado por la empresa, de acuerdo a lo dispuesto en las normas laborales. - Las tarifas por la prestación de servicios deben garantizar, como mínimo, la posibilidad de reconocer al trabajador el salario mínimo legal mensual, las horas extras, los recargos nocturnos, prestaciones sociales, etc. - Se debe dar estricto cumplimiento a las normas que rigen las relaciones obrero-patronales y reconocer en todos los casos los salarios y prestaciones sociales legales, así como proveer a los trabajadores de la seguridad social establecida en la ley; no exceder la jornada laboral, llevar su registro y dar copia a los trabajadores; a solicitud de los trabajadores, explicar en forma verbal o escrita las condiciones de su vinculación laboral y darle copia del contrato (principios y deberes). - Los usuarios de vigilancia y seguridad privada deberán proveer los recursos locativos o sanitarios mínimos para que el personal de vigilancia pueda desarrollar su labor en condiciones que no atente contra su seguridad y dignidad.

Chile Decreto N° 3.607	<ul style="list-style-type: none"> - Los trabajadores de las empresas de seguridad tendrán la calidad de trabajadores independientes y sus relaciones laborales se rigen por el Código del Trabajo (respecto a vigilantes privados) - Se fija la duración de jornada de trabajo (48 hrs. semanales, para vigilantes y guardias en general).
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> - Para obtener autorización deben adjuntar copia certificada de las planillas reportadas a la Caja Costarricense de Seguro Social y al Instituto nacional de Seguros. - Las compañías deben demostrar anualmente que se encuentran al día con el pago de la planilla ante la Caja Costarricense de Seguro Social. - Se deben respetar las normas del Código del Trabajo en cuanto a jornada laboral, salario mínimo, vacaciones, etc.
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> - El Reglamento interno es aprobado por la Dirección General del Trabajo. - Las relaciones laborales se rigen por el Código del Trabajo. - Las compañías garantizarán la estabilidad laboral del personal que trabaja en ellas.
El Salvador	El Decreto 227, indica entre las faltas: No cumplir con las prestaciones de ley al personal empleado por la empresa (falta leve).
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> - Las relaciones laborales entre los agentes y demás personal de toda policía particular serán exclusivamente entre estos y la empresa, de acuerdo con el Código de Trabajo. - En caso de revocarse una autorización de funcionamiento, deberá cumplirse siempre con las leyes laborales. - Los salarios de los jefes y agentes deben estar relacionados con la función que desempeñen, y deben efectuarse el día de pago señalado en el reglamento interior de trabajo de cada empresa. - Debe informarse mensualmente a la Dirección General de la Policía Nacional el monto de los sueldos y salarios pagados en el mes anterior. - El Ministerio del Trabajo y Previsión Social comprobará el cumplimiento de las obligaciones laborales y hará los estudios para determinar los salarios mínimos que deben pagarse por estas actividades y servicios especiales de estos trabajadores.
Perú	<ul style="list-style-type: none"> - Se debe contar con un reglamento interno aprobado por la autoridad administrativa del trabajo. - Se deben registrar los contratos suscritos con los trabajadores ante la Autoridad Administrativa de Trabajo. - Se presenta información documentada a la Autoridad Administrativa de Trabajo de haber cumplido con el pago de los derechos y beneficios laborales de los trabajadores, una vez concluida la prestación del servicio del personal asignado al usuario. - Debe celebrarse un contrato de trabajo con las personas naturales que presten servicios individuales de seguridad, de acuerdo a las normas laborales vigentes. - Debe contratarse un seguro de salud a la persona natural que presta el servicio individual de seguridad durante el plazo del contrato.

Fuente: elaboración propia, 2009.

e) Países que hacen mención a la seguridad privada de carácter militar

La mayoría de los países no refieren a un tipo de seguridad especial que claramente pueda asimilarse a la labor de las compañías militares de seguridad privada. Sólo Colombia contempla en su ley de seguridad privada una modalidad de seguridad y vigilancia asimilable a dichas actividades. A esta se agregan las normas que regulan las actividades de fabricación, importación, instalación, comercialización o arrendamiento de equipos para vigilancia y seguridad privada (Decreto 356/1994, art. 52). Además, en el capítulo sobre “capacitación y entrenamiento” se señala expresamente que este no puede tratarse de organización, instrucción o equipamiento a personas en tácticas, técnicas o procedimientos militares o terroristas. De ser así se aplican las sanciones previstas en el decreto 2.266 de 1991.

Perú, tiene una prohibición expresa respecto a la posibilidad de realizar actividades de mercenarismo: “Contratar, capacitar, entrenar y adiestrar mercenarios contraviniendo Tratados y Acuerdos internacionales vigentes, ratificados por el Estado peruano” (art. 24, letra g, Ley 28.879). Lamentablemente, Perú aún no ha dictado el reglamento de la ley, lo que permitiría disponer de mayores detalles respecto a cómo debe cumplirse esta disposición.



Tabla 26. Disposiciones relacionadas con la seguridad privada militar y el mercenarismo (ley especial)

Países	Norma específica	Forma de mención del servicio	Aspectos que aborda
Colombia	Decreto ley 356/1994	Formación y capacitación	El decreto 356/1994, señala que la capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad privada, en ningún caso podrá consistir en la organización, instrucción o equipamiento de personas en tácticas, técnicas o procedimientos militares o terroristas (artículo 63).
		Servicios especiales de vigilancia y seguridad privada	<ul style="list-style-type: none"> - Definición: Lo realizan personas jurídicas para proveer su propia seguridad en áreas de alto riesgo o de interés público, que requieren un nivel de seguridad de alta capacidad y se autoriza en forma expresa, taxativa y transitoria. - Autorización: La Superintendencia de vigilancia y SP y aprueba el Comité de Armas del Ministerio de Defensa Nacional. - Características del servicio: Emplea armas de fuego de uso restringido; técnicas y procedimientos distintos de los otros servicios. - Control: Lo ejerce la Superintendencia con cargo al vigilado.
Chile	Ley 17.798/ sobre Control de Armas	No indica	-Los que organizaren, pertenecieren, financiaren, dotaren, instruyeren, incitaran o indujeran a la creación y funcionamiento de milicias privadas, grupos de combate o partidas militarmente organizadas, armadas (...), y los que a sabiendas ayudaren a la creación y funcionamiento de milicias privadas, grupos de combate o partidas militarmente organizadas, armados... (artículo 8).
Costa Rica	Ley N° 8.395/2003	Grupos privados armados	Se prohíbe la existencia o funcionamiento de grupos privados armados de cualquier índole que no estén autorizados conforme a lo establecido en esta ley y su reglamento (artículo 6).
El Salvador	Decreto N° 227/2000	Grupos privados armados	Se prohíbe la existencia o funcionamiento de grupos privados armados de cualquier índole que no estén autorizados conforme a lo establecido en el Decreto N° 227 y su reglamento.
Perú	Ley N° 28.879/2006	No indica	Está prohibido contratar, capacitar, entrenar y adiestrar mercenarios contraviniendo Tratados y Acuerdos internacionales vigentes, ratificados por el Estado peruano (artículo 24, letra g, válido para las agencias y centros de capacitación).

Fuente: elaboración propia, 2009.

Las leyes que regulan la seguridad privada, en general, no tienen disposiciones que regulen específicamente estas actividades en el ámbito militar, salvo excepciones, como se observa en la tabla 26. Sin embargo, en otras normas, como las leyes de control de armas, es posible encontrar referencias a la formación, entrenamiento y/o funcionamiento de milicias privadas. Así, por ejemplo, en Chile la Ley N° 17.698 sobre control de armas establece: “los que organizaren, pertenecieren, financiaren, dotaren, instruyeren, incitaran o indujeran a la creación y funcionamiento de milicias privadas, grupos de combate o partidas militarmente organizadas, armadas (...), y los que a sabiendas ayudaren a la creación y funcionamiento de milicias privadas, grupos de combate o partidas militarmente organizadas, armados...” (artículo 8).

3.10 Algunos países que discuten cambios en su legislación

Chile

El Ministerio del Interior encargó un estudio sobre la materia en 2007 con la finalidad de presentar un proyecto de ley sobre las empresas de seguridad privada en el país. Hasta la fecha dicho estudio no se ha publicado y la discusión sobre el tema no ha sido resuelta. Uno de los principales desafíos que se plantean es concentrar en un solo cuerpo todas las normas que regulen estas prestaciones y las empresas o personas que las otorguen; como ocurre en la mayoría de los países de la región, existe una dispersión de normas que dificulta su comprensión y aplicación. En la actualidad, se discute un proyecto de ley que busca mejorar la legislación vigente y suplir los vacíos legales existentes. La nueva legislación apuntará a regular y aumentar las exigencias en el ingreso de nuevas empresas en el rubro, optimizar y controlar de manera más eficiente a las empresas que se encuentran operando en el mercado, mejorar la formación y la capacitación de los trabajadores y velar por el cumplimiento de leyes laborales, entre otros aspectos.

Colombia

El proyecto de ley actualmente en discusión fue precedido por la elaboración del documento CONPES 3521/2008 (Consejo Nacional de Política Económica y Social), “Lineamientos de política pública para el sector de la vigilancia y la seguridad privada en Colombia”, para definir la política pública para la vigilancia y la seguridad privada, donde el Gobierno Nacional hizo recomendaciones para incentivar el sector y fortalecer el control de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada (Supervigilancia)⁵⁷. Así, se declara que el proyecto se propone estimular el desarrollo empresarial y la generación de empleo; mejorar el control ejercido por la Supervigilancia; y, mejorar la protección laboral de los empleados del sector. Entre los principales cambios que se proponen se puede mencionar: el ingreso de capital extranjero para igualar las condiciones de las empresas y estimular la sana competencia, y también para crear fuentes alternas de recursos que promuevan el desarrollo empresarial⁵⁸. Esto, porque la ley actual (Decreto 356 de 1994) establece que todas las empresas constituidas antes del

⁵⁷ Proyecto de ley para regular la Vigilancia y la Seguridad Privada en Colombia, 2008.

⁵⁸ Según señala la exposición de motivos del proyecto de ley.

11 de febrero de 1994 no pueden aumentar su capital social extranjero, y las posteriores a esa fecha no pueden conformarse con capital extranjero. Otra norma del proyecto propone aumentar el capital mínimo social para la conformación de estas empresas, con el fin de mejorar las barreras de acceso al mercado. Una disposición que se destaca, es la que intenta modificar la definición de la seguridad especializada que pasa a tener una definición más amplia que la actual. El artículo 80 del proyecto de ley dispone que la seguridad especializada son todas aquellas actividades que actualmente son desarrolladas por el Estado y que pueden ser delegadas a los servicios de vigilancia privada, tales como vigilancia y administración de centros correccionales y prisiones, seguridad en espectáculos públicos, protección a dignatarios y en general las demás que son ejercidas por el Estado. Este artículo abre la posibilidad de que el Estado contrate a la empresa privada para desarrollar cualquiera de sus funciones en el ámbito de la seguridad.

Guatemala

La iniciativa 2846 de Guatemala, es un proyecto que busca modernizar una legislación que data del año 1970. Aunque este proyecto constituye un avance, ha sido objeto de diversas observaciones que destacan la necesidad de definir con más precisión el objeto de la ley, establecer requisitos diferenciados para el personal operativo y el administrativo, contemplar responsabilidad penal, civil y mercantil de las empresas, los prestadores de seguridad y los órganos que autorizan y fiscalizan. También se demanda una mención explícita de las normas laborales que rigen la actividad y la prohibición expresa de realizar actividades distintas a aquellas autorizadas, por parte de las empresas.

La iniciativa 2846 permite que las empresas compren armamento e inicien operaciones aún antes de estar autorizadas por no haber cumplido con algún requisito legal exigido; ésta se considera una norma riesgosa, por lo que tendría que ser eliminada. También se critica la disposición que permite que las empresas determinen en su propio reglamento interno el armamento que utilizarán para prestar los servicios de seguridad, el que será detallado en el plan de seguridad que deben presentar para obtener la habilitación (Fundación Mirna Mack, 2008).

La industria de la seguridad privada en la Unión Europea

En 2003, el sector de la seguridad privada contaba en la Unión Europea con 10.000 empresas aproximadamente, las que empleaban unos 600.000 trabajadores (CoESS y Uni-Europa, 2003). El sector enfrenta un constante aumento de las exigencias de los clientes públicos y privados en cuanto a la calidad de los servicios que prestan, lo que las obliga a mejorar los niveles de profesionalización de sus agentes.

Un estudio realizado en 2004 (CoESS y Uni-Europa, 2004) sobre el panorama de esta industria en los 25 Estados miembros de la UE, concluye que se trata de un sector que ha experimentado un importante crecimiento en los últimos treinta años; tanto en cantidad de empresas como en cantidad de personal. A esa fecha, la mano de obra de esta industria era similar a la de la policía (pública) en la mayoría de los países, siendo más numerosa en algunos de ellos. En cuanto a la población, el sector de seguridad privada representaba, en promedio, una relación de 1 a 500. En materia legal, la mayoría de los Estados miembros disponen de una legislación ad-hoc que regula esta industria; en Alemania y Austria está regulada por el código industrial y la ley comercial, respectivamente. La mayoría de las normas datan de los años 90, sólo Italia (1931) y Suecia (1973) tienen normas más antiguas. La definición legal suele referirse a actividades de protección de bienes, de individuos, de transporte de valores; así como la vigilancia mediante sistemas de alarma. Las autoridades responsables son, mayoritariamente, el ministro del interior, la policía y el ministerio de justicia.

En cuanto a las exigencias para desarrollar actividades de seguridad privada, las personas naturales y jurídicas deben contar con un permiso -con plazo limitado y renovable- para desarrollarlas, (la excepción en ese estudio era Irlanda). También se debe cumplir con ciertos requisitos en materia moral y financiera, así como en cuanto a la infraestructura. El uso de uniformes y de una tarjeta de identificación son exigidos en algunos países y en otros es facultativo; la edad mínima para desarrollar estas actividades suele ser 18 años. El porte de armas de fuego es obligatorio o facultativo en determinadas circunstancias y se limita al entorno en que se desarrolla la actividad; siempre debe llevarse un registro de las armas de fuego en la propia empresa o en la policía. Es obligatorio disponer de un permiso, que suele ser expedido por la policía o el ministerio del interior. El uso de armas está prohibido en Dinamarca, Holanda, el Reino Unido, entre otros.

Cerca del 60% de los Estados exigen una formación de base que puede ser interna o externa y su duración es muy variada, sólo algunos exigen una formación especializada. En la mayoría de los casos los centros de formación, los cursos y formadores deben ser aprobados por la autoridad responsable. Las sanciones a las infracciones son administrativas y/o penales y van desde el cierre o la suspensión hasta las multas y penas de prisión.

En el ámbito social, una de las principales diferencias entre la realidad europea y la de América Latina es que, en el primer caso, los empleados de la seguridad privada están siempre representados por sindicatos y el sector está organizado en asociaciones de empresarios; algunos Estados cuentan con una sola de estas asociaciones y otros con más de una, y siempre -al menos una de ellas- son miembros de la Confederación Europea de Servicios de Seguridad (CoESS), fundada en 1989 por las asociaciones nacionales de diversos países de Europa. Sin embargo, el nivel de participación sindical es muy dispar,

y va desde el 85% en algunos países, al 10% en otros. El 60% de los países miembros cuentan con normas específicas sobre la salud y la seguridad en el lugar de trabajo.

La CoESS, representaba en 2004 a unas 6.000 empresas de seguridad privada con actividad en los países miembros. Tiene entre sus fines el representar y defender los intereses de sus asociados, definir y promocionar posiciones conjuntas respecto a políticas comunitarias y europeas relativas a su actividad y otras organizaciones; producir información y estudios sobre el sector y difundirla entre sus miembros; mejorar el nivel de calidad de la industria y contribuir a la armonización de las legislaciones nacionales. La CoESS ha centrado su atención en el diálogo social, estableciendo contacto permanente con la Uni-Europa (organización sindical europea); así, la mayoría de los países han desarrollado un diálogo social formal. Según el estudio señalado, la posibilidad de que haya un diálogo social activo -en el contexto nacional- estaría casi siempre directamente asociada al grado de organización del sector de la seguridad privada; en los Estados miembros que cuentan con una estructura y una organización profesional sólidas, el desarrollo del sector está bien vigilado y los cambios de comportamiento dentro y fuera del mercado son constantemente controlados y analizados para anticipar los posibles impactos. Este diálogo social juega un rol importante en la generación de las condiciones necesarias para garantizar la calidad de los servicios, y ha visibilizado la necesidad de armonizar la industria de la seguridad privada entre los Estados miembros. De esta forma, los aspectos relacionados con los salarios y las condiciones de trabajo están entre las principales cuestiones sociales abordadas.

En 2003, la CoESS difundió un código de conducta y de ética para el sector de la seguridad privada (CoESS y Uni-Europa, 2003), con recomendaciones conjuntas con la UNI-Europa, para las empresas y trabajadores del sector. Éste se funda sobre los principios de: apego a las normas que regulan la actividad en cada país; transparencia de los procedimientos y organización internos de cada empresa, incluidos aquellos procedimientos o sistemas producto de acuerdos entre empleados -sus representantes sindicales- y la empresa; aplicación de criterios objetivos en la selección del personal y en la contratación debe garantizarse el cumplimiento de calidades morales, profesionales y otras; las empresas deben dar importancia esencial a la formación profesional en tres niveles: básica, especializada, y continua; debe promoverse el diálogo social constructivo entre sindicatos de trabajadores y organizaciones patronales a nivel nacional y europeo; garantizar buenas condiciones de trabajo abordadas a nivel nacional; asegurar un correcto nivel de remuneraciones para reducir riesgos de competencia desleal y mejorar productividad y la calidad del servicio; ocuparse de aplicar normas mínimas para garantizar la salud y seguridad del personal; no discriminación y garantizar la plena integración de los empleados en el trabajo, cualquiera sea su origen étnico o social, sexo, religión, etc.; debe equilibrarse la seguridad en el empleo, la vida privada y las exigencias del cliente; la actividad debe cumplir con normas y prácticas de cooperación con las autoridades, particularmente con las policías; las empresas deben comprometerse a cumplir las reglas de leal competencia y respetar las normas relativas a las condiciones y derechos laborales de sus trabajadores.

La CoESS y la UNI-Europa se comprometieron a seguir regularmente y evaluar la aplicación del código, en el marco de su diálogo social.

Compañías de seguridad privada militar y mercenarios



4. Compañías de seguridad privada militar y mercenarios

Se asume que la provisión de seguridad es una tarea que el Estado debe cumplir y que los asuntos militares son esencialmente públicos y de resorte del Estado, que dispone del monopolio legítimo del uso de la fuerza. Sin embargo, ese monopolio comenzó a erosionarse desde hace mucho tiempo. Los ejércitos privados, lejos de ser un recuerdo histórico, han hallado nuevos e insospechados mercados en las últimas décadas en casos distantes como países con conflicto armado, en períodos post apartheid en Sudáfrica, Afganistán y más recientemente en Irak. Situaciones que surgen también en países latinoamericanos como Colombia, México, Perú. Pero para comprender el fenómeno es necesario hacer algunas distinciones conceptuales, en particular sobre la motivación y la nacionalidad de los combatientes.

En cuanto a las motivaciones que subyacen a la decisión de combatir en una guerra, pueden distinguirse dos: materiales y no materiales. Respecto a las primeras, tradicionalmente los soldados regulares reciben algún tipo de remuneración o retribución material, aún cuando no todos ellos son voluntarios. Incluso los ejércitos más precarios deben facilitar, o proveer, algún sustento básico a los combatientes. Sin embargo, para que una persona decida mantenerse como parte de una fuerza armada de manera permanente requiere algún tipo de remuneración mayor al de la mera subsistencia. Así, lo que suele distinguir a un militar profesional y un mercenario de otros combatientes (aunque ello no los distingue entre sí), es una remuneración lo bastante alta como para que hagan de las operaciones bélicas y su preparación su forma de vida. Entre las motivaciones no materiales se puede ubicar el patriotismo, el nacionalismo, convicciones religiosas o políticas y espíritu de cuerpo, entre otros. Son estos aspectos los que permiten distinguir al militar profesional del mercenario, en cuanto se supone que el primero posee algún grado de compromiso personal con la causa, el que se expresa en los elementos señalados. Esto, sin embargo, no implica que sea posible cuantificar cuánto de motivación material y cuanto de la motivación espiritual guía las acciones de cada persona. Así, aunque podemos suponer que un voluntario que apenas recibe sustento básico está guiado por la motivación más espiritual⁵⁹, mientras que un mercenario se mueve sólo por la retribución material, no es posible discernir con claridad cuál elemento es más relevante en un militar profesional.

Un segundo elemento relevante a definir dice relación con la nacionalidad y/o ciudadanía del combatiente. Desde que la conscripción se volviera la norma en el siglo XIX (al menos en los estados-nación de occidente) las fuerzas armadas adoptaron como modelo general el uso de efectivos nacionales. Como resultado, el involucramiento de un gobierno y la participación de sus nacionales en un conflicto se volvieron dos caras de una misma moneda. Sin embargo, esa relación está sujeta a una serie de excepciones. En primer lugar, muchas guerras, aún las luchadas con un sistema de conscripción universal, tuvieron la participación de extranjeros incorporados por propia decisión⁶⁰ en ellas. En segundo lugar, en inteligencia el término acción directa u operaciones encubiertas designa aquellas acciones que un gobierno lleva a cabo por medio de sus agentes, pero encubriendo su carácter de participante en un conflicto⁶¹. Así, la participación de un gobierno no requiere necesariamente el uso de sus aparato militar de

59 Salvo el caso de aquellos conscriptos que ingresan a las fuerzas armadas para cumplir con el servicio militar obligatorio.

60 Como por ejemplo los voluntarios suecos que apoyaron a Finlandia en la llamada Guerra de Invierno entre 1939 y 1940 entre ese país y la Unión Soviética.

61 Por ejemplo, la operación de EEUU contra Cuba en Bahía de Cochinos en 1961.

manera visible. En tercer lugar, la participación de nacionales no necesariamente implica que éstos sean por definición funcionarios del Estado, aún cuando en este caso pueda caberle alguna responsabilidad moral al mandante; por ejemplo, el caso de funcionarios de compañías privadas como Blackwater en Irak, que no son oficialmente funcionarios del gobierno de EEUU, aún cuando muchos de ellos posean nacionalidad norteamericana.

4.1 Consideraciones teóricas

Según Singer (2001), es necesario distinguir entre mercenarios y compañías militares de seguridad privada CMSP (o firmas militares privadas). Según él, los primeros basan su unidad de operación a partir de individuos, por lo que su organización es ad-hoc y ofrecen sólo un servicio: el combatir por dinero para un solo cliente. Las segundas, en cambio, son empresas con una estructura corporativa previa, conformadas con capital, proveen una amplia gama de servicios y trabajan para más de un cliente.

Las áreas en que operan las compañías militares privadas pueden clasificarse en tres tipos (ver tabla 27):

- *Tipo 1:* Firmas de provisión militar, dedicadas a la implementación y comando de operaciones militares. Son las más semejantes a los mercenarios en el sentido que operan en el frente de batalla o cerca de él. Sin embargo, realizan también otro tipo de labores de campo que pueden denominarse como militares, por ejemplo, la protección de instalaciones sin buscar explícitamente el enfrentamiento o tareas de reconocimiento aéreo.
- *Tipo 2:* Firmas de consultoría militar, abocadas a asesoría y entrenamiento. Aún cuando no se involucran directamente en la lucha, su labor es cercana a las líneas de combate por cuanto las estudian y preparan personal o proveen asesoría en terreno. Se distinguen del grupo anterior por cuanto no se involucran en el combate de forma directa.
- *Tipo 3:* Firmas de asistencia o apoyo militar, que trabajan en servicios complementarios. Abarcan una amplia gama de servicios de transporte, logísticos, técnicos y de ingeniería. Mientras las firmas del tipo 1 y 2 suelen ser empresas nacionales que se orientaron a satisfacer demandas externas, las del tipo 3 se parecen más a multinacionales por cuanto se extienden en múltiples sub-áreas (Singer, 2001: 202).

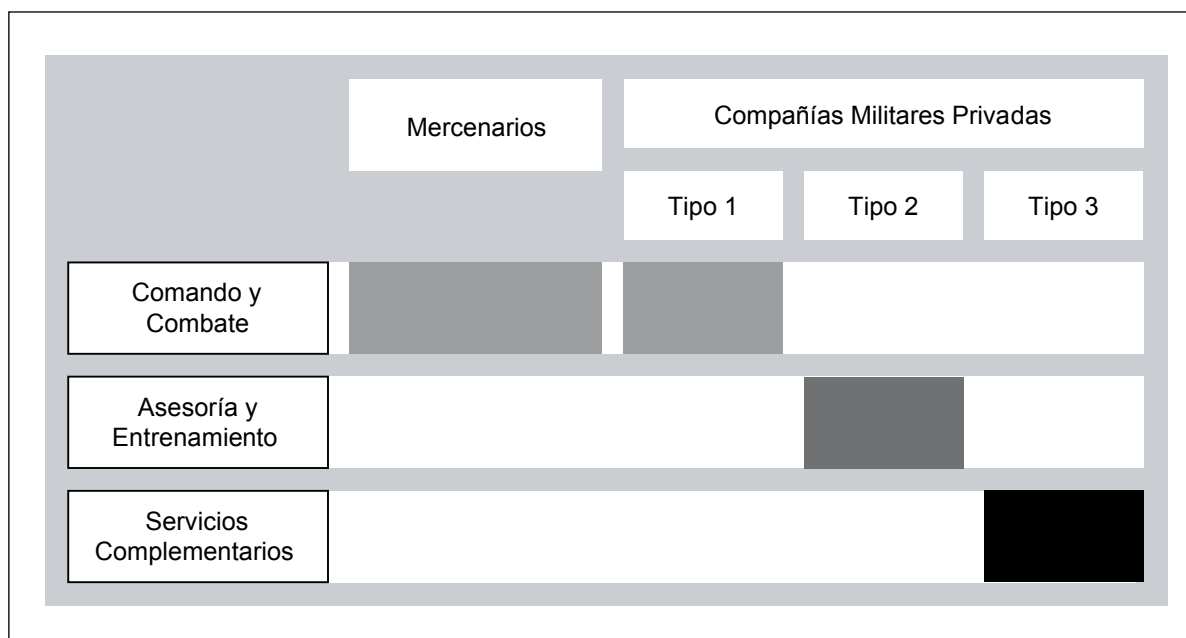
Tabla 27. Tipos de Compañías militares de seguridad privada

	Cercanía con el frente	Tipo de servicio que proveen
Tipo 1: Firmas de provisión militar	Alta	Implementación, comando
Tipo 2: Firmas de consultoría militar	Media	Asesoría y entrenamiento
Tipo 3: Firmas de asistencia o apoyo militar	Baja	Servicios de apoyo: transporte, logística, ingeniería, mantenimiento, entre otros.

Fuente: elaborado por S. Briones, en base a Singer (2001).

Es necesario destacar, entonces, una serie de fenómenos relacionados a las CMSP. Las operaciones de las compañías del tipo 1, son tan reñidas con principios internacionales como los derechos humanos y el derecho a la no intervención, como lo es y fue con los mercenarios. Pero las operaciones de las compañías tipo 2 y 3 son menos controvertidas. El que se haya recurrido al sector privado para esas tareas responde más bien a lo complejo que resulta hoy retener a personal calificado en las Fuerzas Armadas frente a una economía competitiva y abierta. Las labores de apoyo incluyen hoy el mantenimiento de sistemas de armas en países desarrollados como el Reino Unido y Estados Unidos.

Ilustración 4. Tipo de actividades de CMSP y mercenarios



Fuente: Elaborado por S. Briones, en base a Singer (2001).

4.2 Posibilidades de regulación⁶²

Las firmas militares privadas presentan una realidad compleja. Por una parte amenazan la capacidad de hacer cumplir las normas sobre el conflicto que la sociedad ha venido acordando desde hace décadas y, por otra, no existen indicios de que vayan a desaparecer.

Para responder a este desafío se han intentado tres vías: la autorregulación, la regulación nacional, y la regulación internacional. La primera hasta ahora no parece ser eficaz, no tanto por la incapacidad de las asociaciones del rubro, sino por la falta de escrúpulos de los países que contratan sus servicios. Cualquier forma de autocontrol por parte de la industria dependerá de qué tan exigentes sean los países (u otros entes) que los contraten.

⁶² Este punto ha sido elaborado en colaboración con Sebastián Briones, Licenciado en Ciencia Política y Magíster de la Universidad Católica de Chile.

La segunda vía es la regulación nacional. Aquí el balance es ambiguo, ya que estas normativas han tenido un relativo éxito en controlar o mejorar la situación en los respectivos territorios nacionales, pero por la flexibilidad de las CMSP han dañado poco su presencia a nivel mundial. Efectivamente, con empleados y equipo fácilmente dispuesto a desplazarse alrededor del globo, no es complicado para estas compañías buscar nuevas bases de operaciones cada vez que se cierra una. La tercera vía podría constituir la solución más comprensiva del fenómeno, pero ello sólo puede señalarse de manera potencial, porque las normas internacionales establecidas en la materia hasta ahora son débiles en exigencias y reducidas en adhesión.

La autorregulación

Un argumento clásico de la economía de tendencia liberal (o más precisamente neoliberal) sostiene que los mercados pueden desarrollar mecanismos de autorregulación. El proceso para ello estaría basado en que el prestigio de las firmas proveedoras al respetar normas de conducta autoimpuestas a nivel de cada compañía o acordadas entre los actores de la industria, les entregaría un cierto prestigio moral. Este último les permitiría obtener a aquellos clientes que sí exigen normas éticas de parte de sus proveedores antes de acordar con ellos un contrato. Luego, la ventaja de poder competir tanto entre los clientes con exigencias morales, como entre aquellos que no las tienen, terminaría por eliminar del mercado a las firmas que no se condigan con el código ético, pues su abanico de clientes sería más limitado.

Aunque el argumento expuesto no es irracional, tampoco es completamente sólido y contiene muchos supuestos cuestionables. A nivel teórico, el cumplimiento de ciertas normas, sean legales, morales o de otro tipo conlleva costos. Estos costos, para una empresa que pretenda maximizar sus ganancias deben ser menores a los beneficios esperados por su cumplimiento, de otro modo no tienen sentido económico respetarlas.

A nivel práctico, la autorregulación sencillamente no funciona por dos razones fundamentales. La primera es que las formas de autorregulación no parecen operar eficazmente entre quienes nominalmente las respetan. Una asociación que promueve un código de ética en la materia es la International Peace Operations Association (<http://ipoaonline.org/>), que tiene entre sus miembros a compañías como Erinys International, muchos de cuyos empleados tomaron parte de una serie de hechos delictuales de corte racial en África (Pereyra 224). Casos como este ponen en duda la capacidad de esas agrupaciones para asegurar la ética y credibilidad de sus miembros. La segunda razón es que los "clientes" no tienen reparos en contratar CMSP que no son parte de esos mecanismos de autorregulación y violan normas esenciales de los conflictos. Un ejemplo de lo anterior figura en el informe Taguba (2004), que señala cómo empleados de compañías como CACI International estuvieron involucrados directamente en conductas que constituyen violaciones a los derechos humanos en la cárcel de Abu Ghraib. Ello, en circunstancias que la firma era un contratista del gobierno de EEUU. En resumen, se puede poner en cuestión la capacidad de asociaciones o mecanismos de autorregulación para atraer a los clientes gracias a su prestigio, tornándose dudoso el argumento de que las firmas que operan fuera de las asociaciones serán excluidas del mercado.

Regulación Nacional

Según Singer (2004: 535) dos problemas básicos aparecen ante el intento de regular las CMSP a partir de normas nacionales. El primero es su movilidad, esto es, su capacidad para reubicar su base de operaciones en cualquier país del mundo que ofrezca relativa libertad de acción. Esto probablemente se funda en su poca dependencia de recursos específicamente localizados, como la mano de obra de centros poblados, o los recursos naturales producidos en alguna actividad extractiva. El otro problema que este autor señala, es que operan en situaciones donde el imperio de la ley es particularmente débil, y su presencia a menudo se justifica precisamente por la incapacidad del Estado para garantizar por sí solo la seguridad. En este contexto, intentos aislados de legislación o aplicación de la ley en países como Chile, Perú o Sudáfrica, no han impedido que sus nacionales continúen siendo empleados (reclutados) por las firmas del rubro.

Regulación internacional

La participación de compañías militares de seguridad privada (CMSP) y mercenarios en el ámbito de combate y otras operaciones relacionadas es compleja y no ha sido adecuadamente abordada por las normas internacionales. La noción de mercenarios (u otras afines capaces de dar cuenta de la presencia de combatientes por dinero) fue ignorada en la convención de la Haya de 1907. La III Convención de Ginebra de 1949 establece en su artículo 4^º una definición tan amplia de prisionero de guerra que no distinguía a los mercenarios u otras categorías afines⁶³.

La "Convención Internacional contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios" de 1989, hizo el primer esfuerzo serio por tratar el tema, y estableció:

"1. Se entenderá por "mercenario" toda persona:

- a) Que haya sido especialmente reclutada, localmente o en el extranjero, para combatir en un conflicto armado;*
- b) Que tome parte en las hostilidades animada esencialmente por el deseo de obtener un provecho personal y a la que se haga efectivamente la promesa, por una Parte en conflicto o en nombre de ella, de una retribución material considerablemente superior a la prometida o abonada a los combatientes de grado y funciones similares en las fuerzas armadas de esa Parte;*

⁶³ "A. Son prisioneros de guerra, en el sentido del presente Convenio, las personas que, perteneciendo a una de las siguientes categorías, caigan en poder del enemigo:

- 1) los miembros de las fuerzas armadas de una Parte en conflicto, así como los miembros de las milicias y de los cuerpos de voluntarios que formen parte de estas fuerzas armadas;
- 2) los miembros de las otras milicias y de los otros cuerpos de voluntarios, incluidos los de movimientos de resistencia organizados, pertenecientes a una de las Partes en conflicto y que actúen fuera o dentro del propio territorio, aunque este territorio esté ocupado, con tal de que estas milicias o estos cuerpos de voluntarios, incluidos estos movimientos de resistencia organizados, reúnan las siguientes condiciones:
 - a) estar mandados por una persona que responda de sus subordinados;
 - b) tener un signo distintivo fijo reconocible a distancia;
 - c) llevar las armas a la vista;
 - d) dirigir sus operaciones de conformidad con las leyes y costumbres de la guerra;
- 3) los miembros de las fuerzas armadas regulares que sigan las instrucciones de un Gobierno o de una autoridad no reconocidos por la Potencia detenedora; [...]"

- c) Que no sea nacional de una Parte en conflicto ni residente en un territorio controlado por una Parte en conflicto;
- d) Que no sea miembro de las fuerzas armadas de una Parte en conflicto; y
- e) Que no haya sido enviada en misión oficial como miembro de sus fuerzas armadas por un Estado que no sea Parte en conflicto.

2. Se entenderá también por “mercenario” toda persona en cualquier otra situación:

- a) Que haya sido especialmente reclutada, localmente o en el extranjero, para participar en un acto concertado de violencia con el propósito de:
- b) Derrocar a un gobierno o socavar de alguna otra manera el orden constitucional de un Estado, o de,
- c) Socavar la integridad territorial de un Estado;
- d) Que tome parte en ese acto animada esencialmente por el deseo de obtener un provecho personal significativo y la incite a ello la promesa o el pago de una retribución material;
- e) Que no sea nacional o residente del Estado contra el que se perpetre ese acto;
- f) Que no haya sido enviada por un Estado en misión oficial; y
- g) Que no sea miembro de las fuerzas armadas del Estado en cuyo territorio se perpetre el acto.” (ONU, 1989).

La definición señalada, al recurrir a la enumeración exhaustiva de las situaciones y circunstancias que definen un mercenario o constituyen actos de mercenarismo, dificulta las posibilidades de configurar dichos actos. Así, para varias de las condiciones establecidas es posible presentar fácilmente un argumento que excluye al acusado de la categoría y lo libera de responsabilidad. Las exigencias 1.a) y 2.a), de haber sido especialmente reclutado para el conflicto, pueden ser rechazadas presentando contratos que establezcan relaciones comerciales previas o diferentes a la de combate en su sentido estricto. Así, quienes han sido contratados para tareas de entrenamiento, de comando de fuerzas o de “vigilancia” (aún si lo que se debe vigilar está en la línea del frente), pueden probar que no fueron a la zona especialmente a combatir –lo que, en principio, tendría que estar señalado en su contrato- aún cuando la mayor parte de sus obligaciones los comprometa a ello⁶⁴.

La exigencia 1.b) y 2.b), de estar motivado esencialmente por el deseo de obtener un provecho personal significativo, también es fácilmente eludible. Siendo las motivaciones una cuestión subjetiva, resulta imposible refutar a un combatiente que afirme estar guiado principalmente por convicciones, aún cuando reciba también una retribución material.

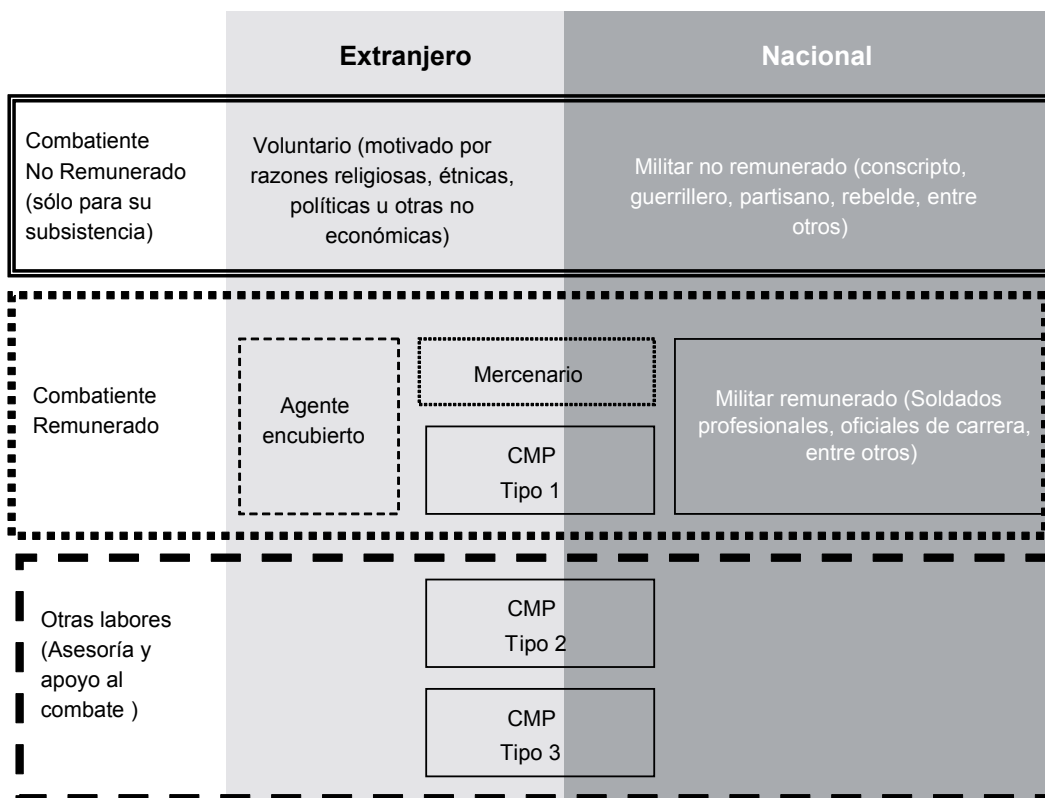
Los puntos 1.c), 2.c), sobre la nacionalidad o residencia, así como los contenidos en 1.d) y 2.e) relativos a la pertenencia a las FFAA de las partes en conflicto, no resultan sólidos si uno de los gobiernos involucrados ha contratado los servicios de los combatientes, cosa que a menudo ocurre. Esto, por cuanto una autoridad puede otorgarle o un rango militar o un certificado de nacionalidad. En Papua, Nueva Guinea el contrato firmado en 1997 para rechazar a los rebeldes, entregaba a cada empleado de la compañía Sandline el estatus de “special constable” (Singer, 2004), convirtiéndolos en una suerte de empleados públicos.

⁶⁴ Tal es el caso de lo ocurrido en el caso que involucró a mercenarios chilenos que habrían sido contratados para realizar funciones de vigilancia y seguridad de unidades militares en territorio irakí; como se verá más adelante.

Finalmente, los puntos 1.e) y 2.d) respecto a la membresía del combatiente a la misión oficial de un país que está involucrado en el conflicto, pareciera casi legalizar la violación al principio de no intervención. Así, cualquier tercer país interesado en proteger a un combatiente que no pertenece a las partes no tendría más que asignarle el estatus de “enviado especial”.

Así, las CMSP pueden aducir que sus funcionarios fueron (y en algunos casos es así) empleados para una gama amplia de funciones de las cuales su participación en el conflicto es sólo una de ellas. Más complejo aún resulta el requisito de exigir que lo esencial sea obtener beneficio personal, ya que cualquier acusado de ser un mercenario bajo los criterios de la convención puede aducir que creía en la causa por la que combatía, aseveración muy difícil de refutar. Esto, de una u otra forma, retrata la complejidad de capturar el concepto central de mercenario. Por una parte este concepto ha quedado desfasado como señala Singer (2004). Por otra parte, es necesario distinguir al Mercenario y/o al funcionario de una CMSP de otros términos que se asemejan, tales como los soldados profesionales, los voluntarios que combaten en guerras de países extranjeros, los soldados de países aliados.

Ilustración 5. Personal implicado en conflicto armado, según origen y tareas



Fuente: elaborado por S. Briones, basado parcialmente en datos de Singer (2001).

La privatización de la defensa o la actividad militar en zonas de conflicto es un hecho que difícilmente puede erradicarse, especialmente cuando la industria de la seguridad privada -esa que se organiza en asociaciones y federaciones regionales o mundiales y busca el reconocimiento de organismos internacionales- tiende un manto sobre los orígenes de dicha actividad, saneándola y presentándola como una actividad que nada tendría que ver con la tradición de los mercenarios. Tal es la situación, que algunos señalan que el estatuto de los empleados de estas sociedades no es claro, pues no se trataría ni de militares -ya que son raramente incorporados a las armadas nacionales- ni de mercenarios, según la definición que entrega el derecho internacional. Qué son entonces ¿simples civiles? La guerra ya no sólo es una gran oportunidad de negocios para los especuladores o "visionarios", o la industria de las armas, sino que, con certeza, hoy lo es para estas empresas de seguridad militar privada que prestan servicios militares. Un medio tan competitivo y con un alto nivel de ganancias que arrastra con la tradición mercenaria, requiere que los Estados definan encuadres jurídicos apropiados a estas características. Existe consenso a nivel internacional sobre la necesidad de legislar y reglamentar este tipo de prácticas, para la protección de los derechos humanos y el control de un negocio internacional que moviliza millones de dólares.



La privatización y comercialización del uso de la fuerza

José L. Gómez del Prado, Jefe del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la utilización de mercenarios.

El actual fenómeno de la privatización de la guerra y la comercialización del uso de la fuerza se ha visto impulsado en gran parte por las actividades de las empresas militares y de seguridad privada, que suministran servicios en estados fallidos y en conflictos armados de baja intensidad o situaciones de post-conflicto como Afganistán, los Balcanes, Colombia, el Congo, Irak, Somalia o Sudán. Estas transnacionales de la seguridad suministran logística, capacitación en materia de combate, inteligencia así como capacidad militar en zonas de inseguridad a gobiernos, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y compañías transnacionales que explotan recursos naturales. Tres grupos de países están implicados en las actividades de las transnacionales de la seguridad: los países exportadores de los servicios; los países importadores y los países que proveen a los militares, a menudo países del tercer mundo donde la mano de obra es más barata. Estas transnacionales de la seguridad constituyen a veces ejércitos privados mejor armados y preparados que los de muchos países.

En el área de la seguridad ciudadana la distinción entre las actividades y funciones del sector público y las que pertenecen al privado se han visto cada vez más desdibujadas por la expansión de esta nueva industria. La globalización de la economía mundial así como la reducción de los ejércitos nacionales en todo el mundo han permitido el desarrollo fenomenal de estas empresas. En muchos de los actuales "Estados desintegrados", la privatización de abajo arriba de la violencia, en la que agentes no estatales como los grupos paramilitares han sido integrados a las fuerzas de seguridad y los señores de la guerra controlan recursos naturales, ha tenido efectos destructivos.

La subcontratación de algunas funciones básicas tradicionalmente realizadas por las fuerzas armadas o de policía nacionales, que se conoce como privatización de arriba abajo, ha desdibujado los límites entre los servicios públicos del Estado y el sector privado comercial y ha creado una peligrosa "zona gris". En zonas donde tienen lugar conflictos armados de baja intensidad los empleados de empresas privadas transnacionales militares y de seguridad, contratados como civiles pero armados como personal militar, actúan en esas "zonas grises" sin que se sepa con exactitud si lo hacen en calidad de combatientes o de civiles reemplazando a militares y policías. El evasivo estatuto de estas personas (« guardias privados », « contratistas independientes » o « soldados privados ») ha absorbido las actividades de los tradicionales mercenarios.

Las empresas militares y de seguridad privada han reclutado a miles de ciudadanos de todo el mundo. En Irak se encuentran unos 50 000 "guardias privados de seguridad" que trabajan para unas 180 empresas según un modelo piramidal en la cúspide del cual se encuentran los norteamericanos con los mejores salarios y las mejores facilidades y beneficios y en la base los guardias privados de países en desarrollo y los nacionales del país reclutados a bajo precio como carne de cañón. En Afganistán habría más de 20 000 contratistas de seguridad privada. Estas empresas están contribuyendo a la privatización de la guerra. Se estima que esta nueva industria de la seguridad realiza unos beneficios de entre 100.000 a 120.000 millones de dólares anuales.

Reclutamiento de “guardias privados” en Iraq

190.000 contratistas privados	50.000 guardias privados “guerreros de transnacionales”	3.000 a 5.000	Norteamericanos	Desde individuos violadores de derechos humanos, hasta legítimos oficiales de fuerzas armadas Más de 1.000 muertes. Más de 8.000 heridos
		7.000 a 10.000	Expatriados: australianos, británicos, canadienses, sudafricanos...	
		15.000 a 20.000	De terceros países: chilenos, fujianos, nepalíes, rumanos, hondureños, peruanos, colombianos, nigerianos, polacos, búlgaros, filipinos...	
		25.000 a 30.000	Iraquíes	

Las empresas militares y de seguridad privada transnacionales, sus filiales nacionales, las empresas subcontratadas o las agencias de empleo privadas seleccionan, reclutan y entrenan a antiguos militares y ex policías de todo el mundo para trabajar como “guardias de seguridad” en zonas de conflicto armado de baja intensidad. Las empresas que han obtenido un contrato del Departamento de Estado de los Estados Unidos o del Departamento de la Defensa generalmente subcontratan con otra empresa que, a su vez, puede subcontratar con una tercera empresa o una agencia de empleo privada en un determinado país, en una superposición de estratos contractuales difícil de desembrollar. En general, la persona contratada firma un contrato con una empresa que no está registrada en su país y que sólo conocerá al llegar a la zona de conflicto armado. El laberinto acaba de complicarse con la intervención de agentes y compañías de seguros a efectos de la indemnización por las lesiones o la muerte de un “guardia de seguridad” reclutado como contratista independiente. Es frecuente que empresas de seguridad privadas registradas en los Estados Unidos no cumplan la obligación de suscribir contratos con compañías de seguros como exige la Ley fundamental de la defensa (Defensa Base Act.) de los Estados Unidos. Se ha señalado igualmente que las compañías de seguros sólo pagarían de inmediato el 30% de las cantidades reclamadas y el resto sólo cuando les obliga la sentencia de un tribunal administrativo.

Está también la contratación engañosa y la explotación de nacionales de países en desarrollo para trabajar en esas empresas en situaciones de violencia y conflicto armado, como es el caso de Iraq. Cuando los « guardias privados » firman sus contratos, por lo general, renuncian a varios derechos, en particular a su derecho a recurrir judicialmente contra la empresa filial que los ha seleccionado y contratado, o contra la empresa que les

emplea, en particular cuando la empresa causa o contribuye de alguna manera a causar pérdidas, daños, lesiones corporales o la muerte.

En otros casos, los contratos se firman en condiciones fraudulentas a fin de eludir las jurisdicciones nacionales, inmediatamente después de la salida del país o a la llegada al país de destino. Durante su trabajo de seguridad en Irak, muchos chilenos, colombianos, fijianos, hondureños y peruanos han estado sometidos a irregularidades contractuales y a condiciones laborales deficientes, tales como horarios de trabajo excesivos, impago parcial o total de salarios, trato vejatorio, y desatención de necesidades básicas como el acceso a los servicios médicos. En algunos casos, se falsifican las pólizas de seguros o sólo pueden hacerse valer en los Estados Unidos o en paraísos fiscales que utilizan las transnacionales de la seguridad. En otros casos en los que los guardias han sufrido lesiones, se les fuerza a continuar su trabajo aunque sea con la ayuda de muletas⁶⁵.

Si resultan heridos o muertos, las reclamaciones presentadas por esos guardias de seguridad privados o sus familiares son con frecuencia rechazadas o resulta difícil obtener atención médica o el pago de indemnizaciones. Por ejemplo, varios peruanos que sufrieron lesiones en Irak aún esperan el pago de las indemnizaciones prometidas.

Las empresas militares y de seguridad privada operan frecuentemente fuera del control de la administración pública y con una supervisión limitada de los órganos del Estado. Muchas veces los guardias de seguridad privados implicados en delitos o violaciones de los derechos humanos no han sido sancionados ni procesados en los tribunales de justicia, como ha sido el caso de la participación de contratistas en las torturas de Abu Ghraib y el de los disparos contra la población civil en Irak. En muchos incidentes se ha observado que los empleados de las empresas militares y de seguridad privada pueden excederse en el uso de la fuerza y disparar de forma indiscriminada dejando un saldo de víctimas civiles. Existe información sobre casos de empleados de las empresas militares y de seguridad privada que han utilizado armas prohibidas o munición experimental prohibida por el derecho internacional.

Según el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, más de 1.000 contratistas privados han perecido en Irak y más de 8.000 han resultado heridos. En varios casos estas empresas sacrifican la seguridad de sus empleados para reducir gastos y obtener mayores beneficios. Estas empresas también están desdibujando la distinción entre organizaciones humanitarias sin ánimo de lucro y empresas que trabajan con fines lucrativos. En zonas en conflicto o posteriores a conflictos, como Afganistán e Irak, es difícil que la población y los funcionarios públicos distingan entre unas y otras. Las empresas no dudan en utilizar los objetivos de las organizaciones humanitarias no lucrativas para hacer propaganda de sus actividades como ha ocurrido con Blackwater.

Frecuentemente circulan sin documentos de identidad y conducen vehículos utilitarios o todo terreno de cristales oscuros y sin matrícula, comportándose como los tristemente famosos escuadrones de la muerte. También se ha afirmado que los guardias de seguridad privados podrían mantener también a iraquíes detenidos sin autorización. En Afganistán y en Irak, es especialmente difícil reconocer al personal de las empresas militares y de seguridad privada. La población local no tiene el medio de presentar una demanda a las autoridades

65 Naciones Unidas, Informe del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios, documento A/HRC/7/7.

o al Estado contratante. Existen también informes relativos al comportamiento imprevisible de empleados de empresas militares privadas en Irak cuyo lema, entre otros, ha sido "lo que suceda hoy aquí, quedará entre nosotros"⁶⁶.

Según información de múltiples fuentes el 16 de septiembre de 2007, en la plaza al-Nusur en las cercanías de Mansour, en Bagdad, contratistas de seguridad de la empresa Blackwater que protegían un convoy del Departamento de Estado de los Estados Unidos, que supuestamente fue atacado, dispararon indiscriminadamente sobre la población civil matando a 17 personas, y abrieron fuego sobre las calles desde helicópteros de la empresa de seguridad, matando e hiriendo a más de 20 otros civiles, entre ellos mujeres y niños.

La proliferación de actividades de las empresas militares y de seguridad privada alimenta el desgobierno de la violencia política y socava o dificulta aún más el establecimiento del monopolio del Estado sobre la violencia legítima. En Irak, en virtud de la Orden N° 17, dictada por el Administrador de la Autoridad Provisional de la Coalición el 27 de junio de 2004, los contratistas han gozado de inmunidad penal. Finalmente, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos ha decidido presentar una querrela ante los tribunales norteamericanos contra los empleados de Blackwater implicados en la matanza del 16 de septiembre de 2007, los que deberán comparecer y ser juzgados por la matanza de la plaza al-Nusur de Bagdad. Asimismo, se le acusa a Blackwater de tráfico ilícito de armas⁶⁷.

Sin embargo, los empleados de dos empresas de seguridad privada (CACI y Titan) que habrían participado en las violaciones de los derechos humanos que tuvieron lugar en la prisión de Abu Ghraib, en Irak, así como muchos otros implicados en incidentes ocurridos en Irak nunca fueron sometidos a investigaciones externas ni sancionados judicialmente.

De conformidad con la ley nacional e internacional los Estados son responsables de garantizar la seguridad, la ley y el orden público. No pueden abandonar sus responsabilidades internacionales a actores no estatales a través de subcontrataciones de funciones que son inherentemente gubernamentales. Los gobiernos deberían regular y fiscalizar todas aquellas funciones que no son inherentemente gubernamentales y que se pueden contratar externamente a empresas militares y de seguridad privada. Asimismo y teniendo en cuenta el carácter transnacional de las actividades de dichas empresas se deberán adoptar medidas de regulación y de control en el ámbito regional e internacional.

Los principios rectores de los mecanismos de regulación y de control deberán cubrir las dimensiones que se mencionan a continuación⁶⁸.

A. Respeto por las empresas militares y de seguridad privada como personas legales, y sus empleados, como personas naturales de: (i) los derechos humanos y del derecho internacional humanitario; (ii) las leyes nacionales de los países de origen, tránsito y en donde operan; (iii) la soberanía, de las fronteras internacionalmente reconocidas y del derecho a la libre determinación de los pueblos; (iv.) que las empresas militares y de seguridad privada así como sus empleados no participarán en actividades tendientes a

⁶⁶ Naciones Unidas, Informe del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios, documento A/HRC/7/7/Add.3

⁶⁷ <http://fr.youtube.com/watch?v=Du2lQEGJBA8>

⁶⁸ Naciones Unidas, Utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación, Nota del Secretario General, documento A/63/325.

derrocar a gobiernos o autoridades legítimamente elegidas, cambiar por medios violentos las fronteras internacionalmente reconocidas o adueñarse por medios violentos el control de recursos naturales;

B. Debido respeto por parte de las empresas militares y de seguridad privada y sus empleados que: (i) únicamente utilizarán medios lícitos para adquirir, exportar, importar armas así como la tenencia y uso de las mismas; (ii) únicamente utilizarán el uso de la fuerza de manera adecuada y proporcional; (iii) no utilizarán armas de destrucción masiva o armas que causen destrucción excesiva y que harán uso restringido de sus armas en todo momento;

C. Mecanismos y procedimientos legales en relación con: (i) el registro de las empresas militares y de seguridad privada, la selección, capacitación, control y administración del personal; (ii) el otorgamiento de licencias de las empresas militares y de seguridad privada para contratos en el extranjero; (iii) el control, investigación, quejas o alegaciones respecto a las actividades de las empresas militares y de seguridad privada; (iv.) la rendición de cuentas por parte de las empresas militares y de seguridad privada a los gobiernos en donde están registradas y en donde operan; (v) una transparencia pública de sus actividades; (vi.) sanciones que se puedan aplicar nacional y/o internacionalmente en el caso que se confirmen que las empresas han incurrido en abusos.

D. Mecanismos de compensación para las víctimas por violaciones de derechos humanos cometidos por las empresas militares y de seguridad privada o por sus empleados.

4.3 Compañías militares de seguridad privada (CMSP) y mercenarios en América Latina

En América Latina, el fenómeno de las CMSP emerge a partir del reclutamiento de personal para cumplir funciones de seguridad en Irak.

En Irak, la primera fuerza militar extranjera es el contingente norteamericano, y la segunda son los contratistas. Entre 2003 y 2004 se contrataba pocos elementos desde Latinoamérica, pero en 2004 ya habían sido reclutados ex militares y policías hacia Irak, contratados por la empresa de seguridad estadounidense Triple Canopy (El Universal, 2004)⁶⁹. A partir de 2005 al empeorar la situación de seguridad, estas empresas (Triple Canopy y otras) contratan casi exclusivamente personal latinoamericano para trabajar en la “zona verde” de Bagdad, bajo control americano. En 2005 empleaban unos 600 chilenos (Sohr, 2005). Esta cifra habría aumentado en 2007, de tal forma que, de los 30.000 trabajadores que la compañía Blackwater mantenía en Irak, unos 1.200 eran chilenos, 1.000 peruanos y unos 700 salvadoreños, además de colombianos, nicaragüenses y guatemaltecos (Diez, 2007). La reducción de gastos militares, el licenciamiento de personal entrenado y los bajos sueldos, han hecho atractivo tomar personal latinoamericano, especialmente de El Salvador, Honduras y Perú.

⁶⁹ Señala José Rogelio Vides, ex militar encargado de las contrataciones; piensa que probablemente se escogió a El Salvador para esa labor de seguridad privada, porque es el único país latinoamericano que mantiene a 380 oficiales y soldados en Irak a pedido de Estados Unidos. También habría pesado en la elección de este país el hecho de que la mayoría de guardias contratados participaron en la guerra civil que duró 12 años y que terminó en 1992.

Sin embargo, estas compañías no solo actúan en situaciones de conflictos del tipo de los ocurridos en Irak, Sudáfrica o Afganistán, sino que en otras diversas situaciones, tal como se observa en América Latina. En México la empresa norteamericana DynCorp International está encargada de la vigilancia en puestos fronterizos entre Estados Unidos y México y tiene contratos para asesorar a los gobiernos iraquí y haitiano en el entrenamiento de sus fuerzas policiales, agencias judiciales e instituciones carcelarias (Sinaltrainal, 2008). Otra forma de actuar de estas compañías en América Latina es reclutando personal operativo que luego es enviado a cumplir tareas en territorio extranjero, fundamentalmente en Irak (Sinaltrainal, 2008). La prensa y los organismos internacionales han dado cuenta de la alta presencia de soldados de origen hispano en el ejército norteamericano, representando el 11% de las bajas durante el conflicto en Irak. Este antecedente pone en tela de juicio las condiciones y formas de reclutamiento, ya que muchos de los soldados que han muerto eran indocumentados. A esto, se suman los testimonios de soldados que señalan la poca claridad de los contratos adquiridos y las profundas diferencias entre las condiciones laborales ofrecidas y las que efectivamente son cumplidas una vez que llegan al territorio en conflicto. De esta manera, en la Región el problema ha estallado -principalmente- por la denuncia de las malas condiciones laborales en que los latinoamericanos son reclutados.

En la Región, estas actividades están asociadas a la creación de pequeñas empresas subsidiarias por parte de grandes compañías transnacionales de seguridad privada militar, existentes en un tercer país y cuya nacionalidad no corresponde ni a la de la empresa transnacional, ni a la del territorio al que es enviado el personal (países en conflicto). Así, los contratos celebrados por estas subsidiarias o filiales, difícilmente están cubiertos por el derecho nacional o el internacional, básicamente porque se firman, además, en territorios distintos a los antes señalados.

Chile: la provisión de vigilantes privados para cumplir tareas de vigilancia en Irak

En Chile, la opinión pública fue alertada por la prensa el año 2005, a raíz del escándalo por el envío de mercenarios chilenos a Irak por una empresa⁷⁰ - Red Táctica, creada por un ex capitán de ejército-, que seleccionaba y entrenaba a ex militares chilenos para desempeñar labores en ese país. Estos hechos dieron lugar a un par de denuncias interpuestas por la Dirección General de Movilización Nacional (del Ministerio de Defensa) y otra por el Subsecretario de Guerra (2005), ante la Justicia Militar de Santiago. En el primer caso la Fiscalía Militar se declaró incompetente pasando la causa a la justicia penal ordinaria. Ésta condenó a J.M. Pizarro, propietario de RedTáctica y Grupo Táctico, a 61 días de presidio remitido por infracción a la ley 3.607 sobre vigilantes privados, al haber reclutado chilenos para cumplir labores de vigilancia en Irak. Esta sentencia fue ratificada por la Corte de Apelaciones en diciembre de 2008. El fallo, además, condenó a Pizarro a pagar una indemnización de aproximadamente \$ 7.530.400.- y lo inhabilitó a perpetuidad para ejercer cualquier función de la Ley de Vigilantes Privados. Tanto en primera instancia como en el fallo de la Corte de Apelaciones de Santiago, se probó que el condenado infringía el mencionado cuerpo legal al reclutar personas para enviarlas a cumplir labores de vigilancia en el conflicto bélico de Irak (El Mostrador, 2008).

⁷⁰ RedTáctica, asociada a la compañía norteamericana Blackwater.

La Corte dio por acreditado que se publicó en diarios de circulación nacional un aviso llamando a ex miembros de las fuerzas armadas que reunieran el perfil del anuncio, pues se requería personal con esas características. Aquellos que fueron preseleccionados fueron entrevistados por extranjeros, que les preguntaban por sus conocimientos militares indagando si sabían entrar a una casa, y ensayaron con ellos las diversas maneras de hacerlo utilizando armamento de juguete que en apariencia es muy similar al verdadero (El Mostrador, 2008); según señala el fallo de la Corte capitalina. En el segundo caso se intentó configurar la conducta que sanciona la Ley de control de armas (art. 8, ley N° 17.798): organizar, pertenecer, financiar, dotar, instruir, incitar o inducir a la creación de milicias privadas, grupos de combate o partidas militarmente organizadas, armados con algunos de los elementos que la ley determina prohibidos. Esta figura fue desechada y el caso sobreesido, porque las armas usadas en los entrenamientos eran imitaciones plásticas.

Otro caso estalló también en 2005, cuando una Diputada denunció la situación de guardias enviados a Irak por la empresa Your Solution, a cumplir labores militares en zonas en estado de guerra; los que habían sido reclutados y contratados en forma irregular en la ciudad de Viña del Mar (El Mostrador, 2005). El representante de la mencionada empresa reclutó a 147 ex infantes de Marina y reservistas del Ejército que recibieron instrucción paramilitar teórica, y posteriormente fueron entrenados en técnicas de combate con armamento real en Jordania. Desde ahí 140 de ellos fueron destinados a Bagdad, señalándoseles que prestarían apoyo en seguridad en la Embajada Norteamericana, pero fueron enviados a la sede del gobierno de tránsito iraquí, blanco de constantes ataques por parte de tropas leales al régimen derrocado. Tampoco se habría cumplido con las condiciones de alimentación, equipamiento (botas, cascos, fusiles y chalecos antibalas), alojamiento, ni el salario mensual de US\$1.000. "Cuando reclamamos, nos dejaron incomunicados como 15 días en un edificio, hasta que nos permitieron regresar al país a 21 de nosotros", explicó uno de los ex militares (El Mostrador, 2005). En Irak, la primera fuerza militar extranjera es el contingente norteamericano, y la segunda son los contratistas, que en 2005 empleaban unos 600 chilenos (Sohr, 2005)⁷¹.

⁷¹ Un policía estadounidense retirado puede aspirar a 60 ó 70 mil dólares. Los chilenos y otros tercermundistas contratados para trabajos similares a sus contrapartes norteamericanos no pasan de los 30 mil dólares anuales.

Un país que presenta una situación distinta en su relación con las CMSP es Colombia, ya que es percibido no sólo como un exportador, sino también como un importador de agentes de estas compañías, los que han sido calificados de mercenarios. Efectivamente, en Colombia, a raíz del conflicto interno se ha permitido el ingreso de militares norteamericanos y contratistas de las CMSP para realizar actividades, principalmente, en el combate al mercado ilegal de la droga, lo que se confunde hoy día con la lucha contra la guerrilla. También se han entrenado tropas extranjeras en el territorio, sobre todo en materia de control del narcotráfico, y miembros de los cuerpos de seguridad colombianos (activos o retirados) han sido contratados por empresas internacionales para desarrollar labores militares en Irak, los que son formados en instalaciones militares del mismo país por expertos estadounidenses. La actuación de las PMSC en Colombia presenta características especiales (El País, 2005), por cuanto ya en 1962 se establecieron "privilegios e inmunidades" para los ciudadanos norteamericanos enviados en "misión oficial", incluidos militares y contratistas civiles. Esto fue ratificado en los convenios binacionales celebrados entre los dos países en el marco del Plan Colombia, por lo que militares y contratistas gozan de inmunidad, no pueden ser detenidos ni arrestados, y sólo pueden ser juzgados en su país de origen. En 2005 operaban 1.400 norteamericanos en misión oficial en territorio colombiano.



El uso de Compañías Militares y/o de Seguridad Privadas en el conflicto colombiano

Antoine Perre⁷², Docente & investigador de la Universidad Externado de Colombia

Desde hace varias décadas existe cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos con el objetivo de luchar contra el narcotráfico y fortalecer la capacidad militar colombiana para lograr el monopolio legítimo de la fuerza en la totalidad del territorio nacional. El auge de esta cooperación se dio con el Plan Colombia negociado entre los gobiernos de Andrés Pastrana y Bill Clinton al final de la década de los noventa. Para la implementación de este plan, Estados Unidos recurrió al uso de compañías militares y/o de seguridad privadas (CMSP) destinando una gran parte de los recursos a su contratación. En 2002 se pagaron 150 millones de dólares a estas compañías, es decir casi el 50% de la suma dedicada a Colombia este año. En 2006, más de veinticinco empresas trabajan en Colombia por una suma mayor a los 300 millones de dólares.

Al inicio del Plan Colombia, el objetivo era la lucha contra el narcotráfico, sin embargo, a partir de 2002 se autorizó el uso de los recursos para la lucha contrainsurgente, lo cual permitió que las CMSP comenzaran a actuar en el conflicto colombiano de forma relativamente directa. Desde ese entonces, estas compañías llevan a cabo actividades muy diversas. Algunas se encargan de la entrega e instalación de material de comunicación; vigilancia por internet; mantenimiento diario de bases de datos de inteligencia; entrenamiento de personal militar; y preparación de operaciones de inteligencia. Otras cumplen una función de reconocimiento de los movimientos de los grupos al margen de la ley, lo que implica que en ocasiones entran en confrontación directa con los mismos. Como ejemplo de este último tipo de compañías se encuentra Dyncorp, una de las más visibles en el caso colombiano por su participación más directa en el conflicto. Su contrato incluye tareas como la participación en la fumigación de los cultivos ilícitos de coca, entrenamiento, transporte aéreo, mantenimiento de los aviones o reconocimiento; y está a cargo de operaciones de búsqueda y rescate de secuestrados.

El interés de Estados Unidos para utilizar CMSP en el conflicto colombiano tiene un trasfondo eminentemente político, si se considera que estas empresas se han convertido en un agente discreto de su política internacional. En primer lugar, lo anterior es posible porque con las actuales leyes del Congreso de Estados Unidos no es necesario notificar los contratos menores a 50 millones de dólares, y ello implica que no hay un control riguroso sobre su contratación. Y en segundo lugar, como lo dice el antiguo embajador de Estados Unidos en Colombia, Myles Frechette, “es muy práctico tener elementos que no son de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos. Si alguien se muere o sufre un incidente, se puede decir que no es un miembro de las Fuerzas Armadas. A nadie le gusta ver militares estadounidenses muertos” (Stockes, 2003).

En Colombia el principal interés de aceptar la utilización de las CMSP en su territorio es aumentar la capacidad militar de sus Fuerzas Armadas. Sin embargo, la entrada de estas compañías puede complicar el manejo del conflicto y tiene un efecto perverso sobre la sociedad colombiana. En efecto, la primera duda es quién controla las actividades de estas compañías. Según la revista colombiana *Semana*, DynCorp “es una rueda suelta que ninguna entidad del Estado controla. Sus relaciones son directamente con la Narcotics Affairs Section

⁷² Licenciado en Relaciones Internacionales del instituto de Altos Estudios Internacionales de Ginebra, Suiza y Master en Asuntos Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Autor del libro: “Las compañías militares y de seguridad privadas en Colombia: ¿una nueva forma de mercenarismo?”

(NAS), la oficina que canaliza los recursos aprobados por el Congreso de Estados Unidos para combatir el narcotráfico en el país” (Semana, 2001). Adicionalmente, en la embajada de Estados Unidos en Colombia suelen afirmar que únicamente están interesados en los resultados, lo cual significaría que nadie hace un seguimiento de las actividades de las CMSP.

En segundo lugar, la sociedad colombiana se ve perjudicada por las actividades de los contratistas. Varios de ellos estuvieron involucrados en diversos tráficos, consumo de drogas y hasta se presentaron dos casos de violación de menores de edad. Todos estos casos no fueron transmitidos a la justicia y actualmente se encuentran impunes. Esta impunidad tiene origen en la inmunidad diplomática otorgada a todos los empleados estadounidenses en el marco del Plan Colombia y repercute en la credibilidad de la justicia colombiana. De hecho, los límites del sector judicial en el país se han hecho más evidentes en temas militares, por varios problemas ligados a violaciones de derechos humanos y a las Fuerzas Armadas.

Cabe señalar que los militares colombianos no sólo han sido acusados en varias ocasiones por vulnerar los derechos humanos, sino que además se han descubierto alianzas con los paramilitares. De hecho, llama la atención que pese a la desmovilización de estos últimos y las diferentes reformas al aparato militar, se siguen presentando violaciones de derechos humanos bajo su autoría⁷³. A estos abusos se añaden las disfunciones de la justicia, que en varias ocasiones tuvo conclusiones poco satisfactorias como en el caso de San José de Apartadó o de las masacres de Mapiripán (Semana, 2006) y de Jamundí (El Tiempo, 2007). En Colombia hay una falta de transparencia sobre los asuntos militares (Faciolince, 2006) que impide un control democrático y ciudadano del funcionamiento de las Fuerzas Armadas. En este marco, la impunidad de la que se benefician los empleados de las CMSP perjudica aún más a la justicia colombiana y, de hecho, el fortalecimiento del Estado. Esta falta de control en el contexto colombiano se debe comparar con los objetivos anunciados del Plan Colombia. Se puede admitir que la asesoría de agentes privados ha posibilitado una mayor capacidad militar del ejército colombiano y que en consecuencia, la lucha contra el narcotráfico y los grupos al margen de la ley ha sido más efectiva. No obstante, los excesos de las CMSP, la ausencia de un control real de sus actividades y una justicia incapaz de proceder adecuadamente en casos de violaciones, constituyen situaciones que contradicen ampliamente los objetivos de la cooperación colombo-estadounidense. Y de hecho, aunque los efectos perjudiciales pueden ser superiores a los logros, es poco probable que el Estado colombiano y el estadounidense renuncien a contratar CMSP considerando los intereses políticos de ambas partes.

Finalmente, la regulación de las actividades de las CMSP permitiría terminar con la situación actual de impunidad total sin afectar los intereses de ambos gobiernos. En este caso es importante lograr una regulación donde el Estado colombiano tenga control sobre las actividades de las CMSP y donde la justicia pueda procesar a los contratistas cuando sea necesario. Esto permitiría cumplir de forma más adecuada, los objetivos del Plan Colombia y avanzar en el fortalecimiento del Estado colombiano. En ese sentido la regulación del fenómeno a nivel nacional es de absoluta necesidad para poder seguir avanzando en la construcción de la legitimidad de la justicia y del Estado colombiano.

73 Ver por ejemplo en 2008 los casos de los llamados “falsos positivos”.

La discusión sobre la problemática de los mercenarios en Irak destaca la carga política, social y económica que tiene el fenómeno, y tiene como elemento central el tema de los derechos humanos. Efectivamente, el creciente fenómeno en que los Estados entregan funciones militares y de seguridad esenciales a compañías privadas, se ve fuertemente cuestionado cuando ocurre en escenarios de conflicto armado, o post conflicto, en los que algunas de estas compañías intervienen vulnerando los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Este es un ámbito que, en general, no ha sido abordado por las legislaciones nacionales en los países de la Región. Es así como no se cuenta con normas específicas que prohíban o controlen actividades asociadas al mercenarismo, salvo excepciones como el caso de Perú y Costa Rica⁷⁴, que hacen una breve referencia al tema en la ley especial sobre seguridad privada.

74 Entre las excepciones puede mencionarse la ley que regula la seguridad privada en Costa Rica -Ley 8.395/2003-, que prohíbe la existencia de grupos privados armados de cualquier índole que no estén debidamente autorizados por esa norma y su reglamento. La norma más precisa se encuentra en la Ley 28.879/2006 del Perú, que señala en su artículo 24, letra g: "Está prohibido contratar, capacitar, entrenar y adiestrar mercenarios contraviniendo Tratados y Acuerdos internacionales vigentes, ratificados por el Estado peruano". Lamentablemente, esta ley no está vigente, por cuanto no se ha dictado el respectivo reglamento, de acuerdo lo establecen sus normas.

La expansión de las Compañías Militares de Seguridad Privada (CMSP). La externalización de las funciones militares y de defensa.

A marzo de 2008, cuando se cumplían cinco años de la invasión a Irak, el coste de la guerra para EEUU alcanzaba los tres billones de dólares, a lo que se agregaban otros tres billones de cargo del resto del mundo. Los cálculos iniciales señalaban que el costo sería de US\$50.000 millones, sin embargo, en 2008 esa era la cantidad que se gastaba trimestralmente en la guerra de Irak (Stiglitz, 2008). Habría contribuido a aumentar los gastos en esta guerra el recurso a contratistas privados, ya que un guardia de la compañía Blackwater Security -por ejemplo- llegaría a costar mil dólares diarios; además de los gastos en seguros de vida y discapacidad, todo lo cual es pagado por el gobierno norteamericano. Estos costos de "operación" han sido reducidos por las compañías privadas por la vía de subcontratar mano de obra procedente de países de la región Latinoamericana, así como también de otros como Nepal y Filipinas, a un menor costo aún. Para Joseph Stiglitz, la guerra de Irak ha tenido sólo dos vencedores: las compañías petrolíferas y los contratistas de defensa. A septiembre de 2007, 28 civiles habían sido asesinados en Bagdad por guardias de Blackwater, empresa que contaba con 48.000 soldados de fortuna a esa fecha (Claude, 2007).

Las sociedades militares privadas y sus clientes operan en más de 50 zonas de conflicto en el mundo, pero su primer cliente es EEUU. Terminada la guerra fría, estas empresas de seguridad se expanden en un escenario en que se reduce el presupuesto militar ante la creciente exigencia de nuevas tecnología y despliegues en la guerra moderna (sus FFAA se reducen a dos tercios de lo que eran durante la guerra del Golfo en 1991). Las CMSP han jugado un rol en ámbitos diversos en los últimos años. Han estado presentes en el conflicto de Afganistán desde su inicio, asegurando el mantenimiento del equipo de combate, otorgando soporte logístico, realizando vuelos de reconocimiento, etc. La empresa Dyncorp trabajó en la logística contra la guerrilla islamita en Filipinas y está involucrada en la lucha contra el narcotráfico en Colombia. El contingente desplegado por los Estados Unidos para la formación militar en la antigua república soviética de Georgia, estaba conformado esencialmente por militares privados. En Guantánamo los presuntos miembros de Al Qaeda han sido encarcelados en una prisión militar construida por la división HBR D'Halliburton (Hamel, 2007).

La situación en Irak ha puesto en evidencia la importancia que tiene la externalización de ciertas funciones de defensa en los EEUU, donde la provisión de hombres, servicios y materiales por parte de compañías de seguridad privada militar ocupa un lugar cada vez más importante en las cuestiones de seguridad nacional. Es en Irak donde estas compañías privadas dieron un gran salto en materia de combate, jugando un rol táctico al lado de las tropas norteamericanas en la defensa de instalaciones, la protección de personalidades y la protección de convoyes. "Irak es actualmente una mina de oro. El margen de beneficios es increíblemente elevado, mucho más que los riesgos", señalaba Duncan Bullivant, jefe de la compañía británica Henderson Risks (Hamel, 2007, citando a Singer, 2004). Los soldados de estas compañías ganan entre dos a diez veces más que sus colegas de las fuerzas regulares, siendo los mejor pagados aquellos que han tenido una formación de elite (Hamel, 2007). Este sistema ha facilitado el despliegue de fuerzas en el extranjero de manera puntual, ampliando la influencia geopolítica y tecnológica de las grandes potencias, eludiendo los controles parlamentarios y evitando las consecuencias negativas del cuestionamiento a su dudosa legitimidad; y sustituyendo las fuerzas armadas públicas por contingente privado. En el caso de los países del hemisferio sur, el recurso a estas fuerzas privadas es una señal de la debilidad de los Estados con problemas de presupuesto. En los países industrializados, en cambio, esto permitiría a las élites políticas utilizar -en su beneficio propio- la porosidad de las fronteras entre lo público y lo privado. En todos los casos, la acción por esta vía se efectúa al margen del derecho y de la responsabilidad política (Makki, 2007).

El Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios, Naciones Unidas⁷⁵

Por resolución 2005/2, la Comisión de Derechos Humanos de NU sustituyó el mandato del Relator Especial sobre esta materia, estableciendo un 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. Este Grupo de Trabajo se constituye por cinco expertos. De acuerdo a su mandato, está abocado al estudio, identificación y monitoreo de los asuntos actuales y emergentes, manifestaciones y tendencias sobre la utilización de mercenarios, las actividades vinculadas con su utilización, y las actividades de las empresas militares privadas y compañías privadas de seguridad que tienen un impacto sobre los derechos humanos en general, incluyendo el derecho de los pueblos a la libre determinación. Para ello, desde su constitución, ha efectuado consultas a los Estados, organizaciones regionales, intergubernamentales, no-gubernamentales, y otros diversos interlocutores. En este marco, se han ocupado de avanzar hacia una nueva definición de mercenario y la consolidación del marco legal internacional para la prevención y la sanción de actividades vinculadas con el reclutamiento, el uso, el financiamiento y el entrenamiento de mercenarios.

El Grupo de Trabajo ha hecho hincapié en la responsabilidad principal que bajo la ley internacional y nacional tienen los Estados de mantener la seguridad pública, la ley y el orden; así como sobre el rol fundamental que deben jugar como principal poseedor del monopolio del uso de la fuerza. También han advertido sobre el creciente fenómeno en el que los Estados ceden funciones militares y de seguridad a compañías privadas, las que en el marco de conflictos armados están cometiendo violaciones de derechos humanos que quedan en la impunidad. Dicha situación se ampara en la imposibilidad de determinar cuál es el derecho aplicable a sus acciones, ya que se trata de situaciones en que compañías transnacionales contratan empresas satélites subsidiarias con personería jurídica en un país, ofrecen sus servicios en otro país, y contratan su personal en un tercero. Aún cuando las responsabilidades de los actores no estatales continúan en discusión, se ha considerado que las empresas privadas, al igual que cualquier otro órgano de la sociedad, están obligadas a actuar en el marco de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El Grupo de Trabajo también ha sido informado de violaciones de derechos humanos perpetradas en las prisiones de Abu Ghraib en Iraq, en las que estuvieron involucrados empleados de compañías militares privadas.

Estas compañías privadas no están cubiertas específicamente por la Convención de 1989, lo que demuestra la necesidad de una regulación internacional y nacional apropiada, tal como lo destaca el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas, siendo este un aspecto prioritario entre las tareas asumidas por el Grupo.

⁷⁵ En base a la intervención de Amada Benavides, Presidenta del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y de obstaculizar el ejercicio de los pueblos a la libre determinación. Segunda sesión del Consejo de Derechos Humanos. Ginebra, 25 de septiembre de 2006.

Desafíos comunes y propuestas



5. Desafíos comunes y propuestas

Como se ha visto, en Latinoamérica hay factores comunes que han determinado el crecimiento de la demanda por seguridad privada y la consecuente expansión de esta industria. Uno de ellos es el temor al crimen. América Latina es la región más violenta del mundo (Waiselfisz, 2008), con una tasa de 19.9 homicidios cada 100.000 habitantes, seguida por El Caribe con una tasa de 16,3. Este primer elemento presenta variaciones que determinan las modalidades de mayor crecimiento de estas empresas en cada país. Por otra parte, comparadas con las policías, las grandes compañías de seguridad privada tienen mayor presupuesto, mejor armamento y tecnología, mayor flexibilidad y capacidad de adaptarse a las necesidades de protección de las personas y los bienes. De cierta forma, las empresas de seguridad privada aparecen “subsidiando” al Estado, al realizar tareas que le corresponde realizar a las fuerzas de seguridad pública.

• **Debilidades y vacíos de la legislación.** En primer lugar, debe avanzarse hacia la unificación de las normas, en lo posible en un solo cuerpo normativo, a fin de facilitar su armonización, el conocimiento y comprensión de las mismas, y su aplicación. La dispersión normativa dificulta el manejo y la aplicación de las mismas y aumenta el riesgo de incongruencias que, finalmente, solo benefician el incumplimiento del mandato legal, la proliferación de prestadores al margen de la ley y las malas prácticas.

Además, la normativa debe observar una estructura que permita distinguir claramente las exigencias específicas según la modalidad de la prestación de los servicios de seguridad privada. Se requiere de normas que determinen el marco ético que rige esta actividad, que contengan un catálogo de faltas asociado a sanciones (sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles y comerciales), con énfasis en la protección de los derechos ciudadanos. Otro aspecto que debe ser regulado y controlado más efectivamente es el de los derechos laborales del personal operativo. Se requiere del establecimiento de exigencias específicas sobre las condiciones laborales en que deben desarrollarse las actividades de vigilantes y guardias, en razón de las especiales funciones que desarrollan y los riesgos propios de la labor.

• **Selección y capacitación del personal operativo.** Los procesos de selección requieren de mayor rigurosidad, en especial tratándose de vigilantes o guardias armados; en este aspecto los exámenes de aptitud psicológica debieran ser normados y actualizados periódicamente. Las exigencias en materia de capacitación son cuestionadas por la baja fiscalización de parte de los sistemas de control de la seguridad privada. La gravedad de esto radica en que muchas veces los guardias se encuentran expuestos a espacios y situaciones de alto riesgo sin contar con las competencias ni habilidades necesarias para enfrentarlas conforme a derecho. Esto, finalmente, impacta en forma negativa la calidad del servicio que se entrega.

• **Debilidad de los sistemas de supervisión y control.** La falta de capacidades técnicas, económicas, y de recursos humanos de parte de los órganos del Estado para controlar las prestaciones de seguridad privada son factores que inciden en el crecimiento de las empresas legales y facilitan la proliferación de las ilegales en varios países. Ante la debilidad de los controles y supervisión, estas empresas pueden convertirse en estructuras paralelas de poder, regidas básicamente por las reglas del mercado. El efectivo control y supervisión de las empresas de seguridad depende, principalmente, de la calidad y capacidad del sistema encargado de supervisar y controlar.

En primer lugar, se debe acordar que el sector de la seguridad privada, en general (y las compañías militares de seguridad privada, en especial), se encuentra en una esfera que las legislaciones nacionales no cubren en su totalidad, presentando vacíos e imprecisiones importantes así como tampoco están adecuadamente cubiertas por la legislación internacional. En este punto, es necesario fortalecer y armonizar las normas de los distintos ámbitos desde los cuales es posible hacer efectivas las responsabilidades de estos prestadores, como son el derecho comercial, laboral, civil y penal.

Es necesario crear un servicio especial de vigilancia y control de estas compañías y la calidad de los servicios que entregan, como una Superintendencia, la que debe ser implementada de manera que pueda ejercer su función de fiscalización y control. Desde esta instancia se podrá estar atento a los mecanismos de imputabilidad de estas compañías, como es el derecho contractual, las normas laborales que regulan el contrato de trabajo de los agentes, el reglamento de la actividad, las normas civiles y el derecho penal. Esta instancia tendría que mantener un registro nacional de estas compañías y hacer seguimiento de sus actividades.

Otra alternativa es la creación de una comisión que certifique las agencias y los agentes de seguridad privada, así como sus servicios, tecnologías y equipamiento. Esta tendencia a la certificación del mercado de la seguridad es general en Europa; en Francia, Bélgica y Alemania existen incluso laboratorios para la certificación de los medios del sector. En Québec, la nueva ley de seguridad privada (julio de 2006) regula el campo de aplicación, los permisos y condiciones para su otorgamiento, instituye una Oficina de Seguridad Privada y sus funciones, los poderes del Ministro, los poderes reglamentarios de la Oficina y del gobierno, las sanciones penales y contempla disposiciones transitorias que determinan la modalidad de aplicación de las normas existentes y la nueva ley (Ministère de la Sécurité Publique, 2008).

• **Las relaciones de las empresas con las policías.** Las relaciones de las empresas y los prestadores de seguridad privada con las policías están en una pequeña parte reguladas por la ley, y en forma genérica. Esto ocurre cuando se dispone que están subordinadas a las policías en el caso que sean llamadas a colaborar con la fuerza pública en situaciones puntuales (como desastres naturales, situaciones de excepción y otras). Lo mismo ocurre, cuando las empresas de seguridad privada están sometidas a la supervisión y control de las policías. En general, las relaciones entre este sector y las policías son más bien informales, y se basan en gran medida en que sus ejecutivos y/o agentes operativos son policías retirados o activos. Estas relaciones suelen carecer de control efectivo, tanto por la incapacidad de los órganos de control, como por la diversidad de pequeñas y medianas empresas –legales e ilegales- existentes en el rubro, y también por las relaciones entre estos agentes relacionados con las policías. La participación de policías activos en estas compañías confunde aun más los límites de la acción pública y privada, y propicia la transmisión de información privilegiada sobre actividades estratégicas desde la policía hacia las empresas.

Avanzar hacia el afianzamiento y profundización de las democracias en Latinoamérica supone regular las relaciones entre las fuerzas de seguridad pública y las compañías de seguridad privada, precisando su tipo y límites. Esta regulación adquiere especial relevancia cuando agentes policiales activos participan como socios o administradores de estas compañías, ya

que por tratarse de actividades complementarias, probablemente, se producirán conflictos de interés en los agentes del Estado.

• **La falta de confianza en las policías.** Los niveles de desconfianza se deben no sólo a la ineficiencia que se percibe en su actuación, sino que también a la vinculación de agentes policiales con hechos delictivos y actos de corrupción asociados a las instituciones encargadas de la justicia y la seguridad. La frecuencia de los actos de corrupción en que incurrían las policías impacta positivamente el crecimiento de la demanda por seguridad privada. En algunos países la corrupción de las policías ha sido clave para el desarrollo de esta industria, que cuenta con una alta valoración de parte de los ciudadanos, o al menos mayor que la de las policías. En México, el narcotráfico ha penetrado de manera significativa a las fuerzas policiales y en la actualidad se observa un panorama de total desconfianza en estas, a pesar de los esfuerzos recientes por mejorar la situación. En este ámbito, es urgente implementar políticas para mejorar las condiciones laborales y dignificar la labor policial, mejorando los procesos de selección y formación continua, así como entregando los medios adecuados para que cumplan su función de resguardar el orden público y la seguridad de las personas.

• **Asociaciones internacionales.** Es recomendable promover la formación de asociaciones internacionales de seguridad privada, por cuanto suelen establecer estándares de funcionamiento y exigencias para lograr la afiliación, de tal forma que promueven los mecanismos de autorregulación. La conformación de este tipo de asociaciones o federaciones es importante, ya que la afiliación a las mismas les otorga mayor fuerza y poder en el contexto económico nacional e internacional, lo que motiva a las empresas a incorporarse a ellas, previo a lo cual deben dar cumplimiento a los requisitos establecidos para la afiliación. En este contexto, se produce una suerte de (auto)control entre empresas que buscan mayor reconocimiento y legitimidad para ampliar su ámbito de acción territorial o funcionalmente.

• **Control de la sociedad civil.** Se requiere de una participación mayor de la sociedad civil, en especial las ONGs y la academia, ejerciendo control sobre las actividades y formas en que se prestan los servicios de seguridad privada, en razón de su desempeño en el ámbito de la seguridad pública y mantención del orden. También pueden actuar promoviendo la generación de códigos de conducta que establezcan el marco ético que obliga a los prestadores de servicios de seguridad privada, ya sea en el rol de propietarios, socios, administradores u operadores.

• **Control parlamentario.** No se observa en ningún país la presencia de mecanismos de control parlamentario de las actividades del sector, aun cuando se trata de un sector económico de gran envergadura y muchas veces con acceso a información sensible sobre sectores estratégicos (como en el caso de empresas que explotan recursos naturales y son protegidas por transnacionales), y que son coadyuvantes de las fuerzas de seguridad pública en su misión de mantención del orden y resguardo de las personas y bienes. La consideración de la seguridad privada como una industria en la que se ha delegado parte del uso legítimo de la fuerza que corresponde al Estado, obliga a establecer algún mecanismo de control parlamentario que permita mantener informado al Legislativo sobre el curso y los medios de estas prestaciones, a fin que puedan fiscalizar y adoptar las acciones pertinentes y necesarias

para adecuar sus prestaciones al ordenamiento jurídico y velar por el respeto de las libertades fundamentales. Este control es necesario para garantizar que esta actividad se realice en el marco de los principios que orientan la política de seguridad pública, y teniendo como marco ético-jurídico a los derechos humanos.

• **Responsabilidad penal de las personas jurídicas.** Considerando la envergadura de ciertas empresas de seguridad privada, en especial aquellas de carácter transnacional, hoy es necesario avanzar hacia la definición de la responsabilidad penal de las personas jurídicas. La imputabilidad penal de éstas, contribuirá a garantizar la responsabilización de quienes las lideran y administran.

En materia exclusiva de CMSP:

El panorama regional presenta similitudes en cuanto a las carencias en materia legal, de control y sanción de las actividades de carácter militar de las compañías privadas de seguridad, lo que ha quedado en evidencia con el reclutamiento de latinoamericanos para actuar como guardias privados en Irak. Por lo tanto, las recomendaciones en este punto son válidas para la mayoría de los países de la Región. El reclutamiento de latinoamericanos por parte de compañías transnacionales para prestar servicios de vigilancia y seguridad privada en Irak, ha dejado al descubierto la debilidad de las normas para ejercer control sobre este reclutamiento, y la debilidad y vacíos en los ordenamientos jurídicos nacionales; en especial cuando se trata de hacer efectivos los derechos laborales de los reclutados. Efectivamente, han sido los graves incumplimientos en este ámbito los que han llevado a los contratistas latinoamericanos a presentar sus reclamos ante la justicia de sus países. Lamentablemente, las modalidades y circunstancias en que se realizan estas contrataciones, impide o dificulta la posibilidad de hacer efectivas las responsabilidades de las empresas por incumplimiento de contratos y otras ilegalidades.

Es procedente pensar en una tipificación de las actividades asociadas al mercenarismo, para lo cual se tendría que considerar como elementos del tipo a: el que recluta; el que es reclutado; el que actúa por sí o a través de un tercero; el que teniendo conocimiento no denuncia. Por otra parte: el que utiliza recursos del Estado en la preparación militar de los mercenarios; el que entrena militarmente a personas en cualquier parte del territorio nacional no siendo parte de los organismos legalmente facultados para ello; el que recluta en forma maliciosa para labores de seguridad privada y luego los utiliza en territorios extranjeros en conflicto; el que se concerte para realizar actividades de mercenarismo. Tendría que perseguirse la responsabilidad penal de las compañías y sus ejecutivos, que encubren actividades asociadas a mercenarismo mediante actividades lícitas. Se requiere de un sistema de control financiero (en el caso de Chile, el Servicio de Impuestos Internos y la Unidad de Análisis Financiero), que determine el origen de los capitales de las empresas de seguridad privada, sus posibles vínculos con la industria de armamento y compañías transnacionales de seguridad privada militar.

En materia de sanciones, estas pueden ir desde las multas a la disolución de la empresa y la prohibición a sus ejecutivos para participar en otra compañía similar. Esto, sin perjuicio de otras

sanciones de carácter penal o civil⁷⁶. En todo caso, el abordaje del tema debe hacerse no sólo desde el encuadre legal nacional, ya que el principal problema se da con la participación de mercenarios en territorios extranjeros. Por esto, es la legislación internacional la que requiere perfeccionarse, así como también se requiere promover acuerdos bilaterales y/o multilaterales con mayor poder vinculante en la región (MERCOSUR, OEA, otros).

También es importante que se suscriba la Convención Internacional contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios, para así darle fuerza a una nueva legislación nacional que responda a los requerimientos internacionales de hoy. Ante una industria ya instalada es urgente promover acuerdos bilaterales y/o multilaterales en torno a normas precisas aplicables al personal de estas empresas, a escala nacional e internacional. La simple adquisición de competencias en entrenamiento militar previo en las fuerzas armadas no confiere autoridad ni la capacidad suficiente para actuar en territorios en conflicto.

La adhesión a las iniciativas que surgen desde Naciones Unidas para el control de estas compañías, ya sea que desarrollen sus prestaciones en el ámbito de la seguridad pública o en el ámbito militar, constituye una plataforma necesaria para establecer el marco mínimo común y los principios éticos al que deben adecuarse las normas nacionales y el control de las mismas.

Consideraciones finales:

La situación en América Latina, con los altos índices de criminalidad y la transnacionalización del delito, sumado a los problemas de corrupción en varios de sus países, no permite augurar un mejor escenario en el corto plazo. Hay ciertos pasos que deben darse para mejorar la regulación, pero haciendo énfasis en la calidad y capacidad de los mecanismo de control del Estado, la certificación de las empresas, la habilitación y el otorgamiento de licencias. La creación de órganos especializados y profesionalizados en el tema es urgente. Los países que entregan esta tarea a las policías difícilmente logran una buena supervisión, ya que están sobrepasadas por sus labores en el control del delito. Además, las empresas privadas, en especial las grandes transnacionales o sus filiales, cuentan con mejores recursos técnicos y profesionales en comparación con las fuerzas de seguridad pública. Un aspecto esencial a mejorar es la legislación interna, que impacta la calidad de los servicios que se prestan, debiendo exigirse condiciones laborales mínimas y acordes a la función específica que se preste. Los énfasis deben también ponerse en los procesos de selección, exigencias en la formación y capacitación, así como plazos acotados para la renovación de la autorización para portar armas.

En cuanto a las empresas que prestan servicios en zonas de conflicto o post conflicto, sea que se identifiquen o no como compañías militares de seguridad privada, es urgente que las legislaciones nacionales las aborden de manera explícita, extendiendo la aplicación de la normativa internacional sobre derechos humanos a estas actividades que se confunden con aquellas propias del uso legítimo de la fuerza y la defensa de la soberanía (expresadas en acciones militares o de inteligencia), propias del Estado.

⁷⁶ Aportes de la abogada Mirna Olmos, experta del Ministerio de Justicia, en entrevista realizada en Santiago (enero de 2008).

RSS

Bibliografía



Bibliografía

Arias, P. y Zúñiga, L (2008). Control, disciplina y responsabilidad policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina. Santiago: FLACSO-Chile.

Arias, P. (2001). Seguridad Ciudadana y Democracia: una visión humanista. Cuaderno para el Bicentenario N° 12. Santiago: Centro de Estudios para el Desarrollo.

Burdeau, G. (1981) Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Madrid: Editorial Nacional.

CoESS y Uni-Europa (2005). Position conjointe d'UNI-Europa et de CoESS contre le travail non déclaré dans le secteur de la sécurité privée. Recuperado de:
http://ec.europa.eu/employment_social/dsw/public/actRetrieveText.do;jsessionid=J157hrt0cLkhy166410BRlphBTJQMNggxTL7CxpYp4DKDKWmLQ1n!1247523169?id=10979

CoESS y Uni-Europa (2004). Panorama de l'Industrie de la Sécurité Privée dans les 25 Etats membres de l'Union Européenne (2004, 19 de octubre). Recuperado de:
http://www.coess.org/pdf/panoramic_overview_conclusion-fr.pdf

CoESS y Uni-Europa (2003). Código de conducta y ética para el sector de la seguridad privada ¿Por qué un código de conducta y ética para el sector?. Recuperado de:
http://ec.europa.eu/employment_social/dsw/public/actRetrieveText.do;jsessionid=J2VvmByQLHWP4RITh1bF5XGg6T1PPLVl326JvbrtvwVQGpqQdDsW!1247523169?id=9981

Carballido, A. (2008). Seguridad pública y privada en América Latina. Recuperado de:
<http://scm.oas.org/pdfs/2008/CP20722T01.ppt#259,1>,

Cea, J. L. (1999). Teoría del Gobierno. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.

Centro de Estudios para el desarrollo de la Justicia (2007). La empresa privada y las inversiones ante la aguda inseguridad ciudadana. Recuperado de:
www.projusticia.org.pe Recuperado el 20 de marzo de 2009.

Diagnóstico de la industria de la seguridad privada en Chile (2008). Documento (CESC) entregado por la Subsecretaría del Interior a la Cámara de Diputados.

Dupont, B. (2006). As redes de segurança. In, Catherin Slakmon, Maíra Rocha Machado and Pierpaolo Cruz Bottini (eds.), Novas direções na governança da justiça e da segurança (Brasília- D.F.: Ministry of Justice of Brazil, United Nations Development Programme – Brazil, and the School of Law of the Getulio Vargas Foundation - São Paulo). pp. 707-718.

Etcheberry, A. Seminario seguridad pública y privada ¿seguridad para todos?. Subdirección de Seguridad Privada OS10. Recuperado de:
http://www.cnc.cl/pdfs/240507/SPP_%20Alberto_Etcheberry.ppt#363,10,Diapositiva 10

Empresas privada de seguridad y la tenencia de armas. Recuperado de:
<http://www.mingob.gob.gt/interpelacion8.html>

Diccionario de la Real Academia Española [en línea]. Recuperado de: <http://www.rae.es/rae.html>

Diez, J (2007, 16 de octubre). Estados Unidos-América Latina - Aguas negras (II). Alterinfos América Latina. Recuperado de: <http://www.alterinfos.org/spip.php?article1730>

El Alí, J. (200, 11 de enero). Seguridad privada de regulación. *Parlamentario.com*. Recuperado de: <http://parlamentario.com/articulo-1823.html>

Elías, A. Et al (2003). La policía bonaerense. *Trabajos prácticos-Policía Bonaerense -U.B.A.* Recuperado de: <http://www.fundacionalborada.org/docs/La%20Policia%20Bonaerense%201%202C-2003.pdf>

Framis, A. Gimenez-Salinas (2008). Seguridad privada. Estado de la cuestión y apuntes para la ciudad de Buenos Aires. En: *Derecho Penal Online*, revista electrónica de doctrina y jurisprudencia. Recuperado de: <http://www.derechopenalonline.com>.

Frigo, Eduardo (2006). Mercado argentino de la seguridad privada. Recuperado de: http://www.seguridad-la.com/artic/admin/adm_5118.htm.

Fundación Arias Para la Paz (2003). Seguridad Privada en Centroamérica. Recuperado de: http://www.revistazo.com/12_04/seguridad_privada_ca.pdf

Fundación Paz Ciudadana (2007). Índice de Paz Ciudadana, junio 2007. Recuperado de: http://www.pazciudadana.cl/upload/medios-prensa/PRENSA_20071001134810.pdf

Herrera, E. Bermúdez y Romero (2006). Vigilancia y seguridad Privada en Colombia. Recuperado de: <http://www.nicolas-uribe.com/portal/index.php>

Hidalgo, E. (2003). Comentarios sobre política y derecho. *Revista El derecho*, Buenos Aires, 2003. Recuperado de: <http://enriquehidalgo.wordpress.com/2007/04/16/%C2%BFes-la-actividad-que-desarrollan-las-empresas-que-ofrecen-seguridad-privada-una-%E2%80%9Cindustria-licita-en-tal-caso-su-regulacion-es-%C2%BFes-facultad-de-la-nacion-o-de-las-provincias/>

Informe de Gestión SuperVigilancia, 2008. Recuperado de: <http://www.supervigilancia.gov.co>

Leemira Consultores Asociados Ltda (2008). IV Estudio, Oferta de la industria de seguridad privada en Chile. Santiago: Cámara Nacional de Comercio servicios y turismo de Chile.

López, F. (2006, 9 de mayo). El Salvador: de los escuadrones al TLC. *Rebelión*. Recuperado de: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=31236>

Mack, M. (2006). Análisis de la iniciativa 2846. Recuperado de: <http://myrnamack.org.gt/archivos/Analisis/2006/An%C3%A1lisis%20de%20la%20FMM%20sobre%20el%20proyecto%20de%20Ley%20de%20Servicios%20de%20Seguridad%20Privada.pdf>

Maia, J. M. (2008). O carnaval dos cordeiros: trabalho e violência entre auxiliares de segurança de Salvador. *Dissertação Mestrado em Saúde Pública Universidade Federal da Bahia*. Brasil: UFBA,

Más vigiladores que policías. Organización de servicios especiales de Córdoba. (2007, 31 de agosto). Recuperado de: http://www.osecseguridad.com.ar/index.php?s=mas_vigiladores_que_policias Recuperado el 16 de enero de 2009.

Medina, M. (2008, enero). Apogeo de la seguridad privada en Argentina. *Le Monde diplomatique*. Recuperado de: http://www.eldiplo.com.pe/descargas/lmd2008/enero/034_vigilantes.pdf

Mongin, M (2008, enero). Vigilantes privados y libertades individuales. Protegerse de los protectores. *Le Monde Diplomatique*. Recuperado de:
http://www.eldiplo.com.pe/descargas/lmd2008/enero/032_vigilantes.pdf

Musumeci, L. (1998). *Serviços privados de vigilância e guarda no Brasil. Um estudo a partir de informações da PNAD - 1985/95*. Rio de Janeiro: IPEA. .

Naciones Unidas. Informe del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios, documento A/HRC/7/7.

Naciones Unidas. Informe del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios, documento A/HRC/7/7/Add.3

Naciones Unidas, Utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación, Nota del Secretario General, documento A/63/325.

OEA (2008). Diagnóstico de seguridad pública y privada. Departamento de seguridad pública de la OEA. Recuperado de: <http://scm.oas.org/pdfs/2008/CP20722T01.ppt#259,1>

Pereyra, D. (2007). *Mercenarios: Guerreros del Imperio. Los ejércitos privados y el negocio de la guerra*. España: Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo.

Pocos recursos para controlar a policías particulares (2008, 13 de octubre). Recuperado de:
<http://www.deguate.com/artman/publish/noticias-guatemala/pocos-recursos-para-controlar-a-policias-particulares.shtml>

Reporte del Sector Seguridad de América Latina y el Caribe (2007). Santiago (FLACSO-Chile, 2007).

Ricardo, C. Da Mattos (2008). *Mecanismos de control sobre la seguridad privada de Brasil*. Universidad de Sao Paulo. Recuperado de:
<http://iberoame.usal.es/americalatinahoy/ALH-PDF-TIFF/ALHvol50Mattos.pdf>

Senado de la República de Colombia (2009, 20 de febrero). *Empresas de seguridad privada deben ser más responsables frente a reconocimiento de salarios y seguridad social para vigilantes*. Recuperado de:
http://abc.camara.gov.co/prontus_senado/site/artic/20090220/pags/20090220140550.html

Shearing, C. D. (2003). *A Relação entre policiamento público e policiamento privado*. En: Tonry, M y Morris, N. *Policiamento moderno. Série Polícia e Sociedade*, nº 7. São Paulo: EDUSP.

Sinclair, B. (1999). "Transformational Leader or Faithful Agent? Principal-Agent Theory and House Majority Party Leadership". *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 24(3) (Aug., 1999), Pág. 422 y ss.

Singer, P. W. (2001). "Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry and Its Ramifications of International Security" en *International Security* 26(3) Winter 2001/02. pp 186-220.

Singer, P. W. (2004). "War, Profits, and the Vacuum of Law: Privatized Military Firms and International Law". *Columbia Journal of Transnational Law*, (Volume 42(2), Spring 2004.

Soarez, L. E. (2008). A farda como máscara. Recuperado de:
http://www.luizeduardosoares.com.br/docs/farda_como_mascara.doc

Trujillo, P.(2008). Monopolio del uso de la fuerza. El papel de Estado y la seguridad Privada: el caso de Guatemala (CEHD). Recuperado de:
<http://www.ndu.edu/chds/SRC-panama08/PDF-papers/TrujilloP-Gua.pdf>

Waiselfisz, J. (2008). Mapa da Violência: Os Jovens da América Latina, 2 0 0 8. Red de Información Tecnológica Latinoamericana. Recuperado de:
http://www.ritla.net/index.php?option=com_content&task=view&lang=pt&id=4759

Weber, M. (1968). Economy and y Society. Volume 3. New York: Bedminster Press

Zanetic, A. (2006). A segurança privada no Brasil: disseminação, controle e regulação. In: IV Simpósio dos pós-graduandos em ciência política da USP.

Información de prensa:

Acusación contra Dynocorp (2008, 5 de enero). Sinaltrainal. Sindicato nacional de trabajadores de la industria de alimentos. Recuperado de:
http://www.sinaltrainal.org/index.php?option=com_content&task=view&id=176&Itemid=57

Asociación de empresas de seguridad privada cuenta con 12 afiliadas (2009, 21 de febrero). El Diario. Bolivia. Recuperado de:
http://www.eldiario.net/noticias/2006/2006_09/nt060912/4scd.php?pag=4_01scd.html

Bolivia - Una auditoría revela que el Batallón de Seguridad Física Privada (BSFP) era botín policial (2008, 20 de abril). Off news. Argentina. Recuperado de: <http://www.offnews.info/verArticulo.php?contenidoID=10887>

Blackwater Mercenaries Back on the Job in Baghdad. Recuperado de:
<http://fr.youtube.com/watch?v=Du2lQEGJBA8>

Buscan regular seguridad privada (2008, 16 de noviembre). El Mañana. Recuperado de:
<http://www.elmanana.com.mx/notas.asp?id=89664>

Carvajal, E. (2009,20 de mayo). Empresas ilegales trabajan en seguridad. Al Día. Costa Rica. Recuperado de: http://www.aldia.cr/ad_ee/2009/mayo/20/nacionales1969523.html.

Cerca de 50 mil peruanos trabajan en actividades de investigación y seguridad (2008, 21 de septiembre). Recuperado de:
<http://www.elcomercio.com.pe/ediciononline/HTML/2008-09-21/cerca-50-mil-peruanos-trabajan-actividades-investigacion-y-seguridad.html>

Cinco inspectores vigilan a 740 empresas de seguridad privada (2009, 18 de enero). Nación. Costa Rica. Recuperado de: www.nacion.com/ln_ee/2009/enero/18/sucesos1801698.html

45 empresas de seguridad física funcionan al margen de la ley. El Mundo. Bolivia.

Recuperado de:

<http://www.elmundo.com.bo/Secundaria.asp?edicion=17/03/2008&Tipo=Policial&Cod=6942>

Comandante de Pelotón Lince declaró en juicio por muerte de 10 policías e informante en Jamundí (2007, 22 de octubre). El Tiempo. Colombia.

Corte ratifica condena para responsable de reclutar chilenos para ser guardias en Irak (2008, 10 de diciembre). Recuperado de:

<http://www.elmostrador.cl/index.php?/noticias/articulo/corte-ratifica-condena-para-responsable-de-reclutar-chilenos-para-ser-guard/>

Diputada Soto denuncia reclutamiento ilegal de guardias chilenos en Irak (2005, 30 de noviembre)

Recuperado de:

http://www.elmostrador.cl/index.php?/noticias/articulo/diputada_soto_denuncia_reclutamiento_ilegal_de_guardias_chilenos_en_irak/

Faciolince, A. (2006, 8 de diciembre). La injusticia penal militar. Revista Semana, Colombia.

Gandaria, M. (11 de agosto de 2008). Sin regulación ni transparencia la seguridad privada. El Mexicano. Recuperado de: <http://www.oem.com.mx/elmexicano/notas/n808668.htm>

Girón, S. (2007, 6 de abril). Empresas de seguridad privada proliferan en tiempos de paz. Revista electrónica de discusión y propuesta social Año 4. Recuperado de:

<http://www.albedrio.org/htm/articulos/s/sgiron-015.htm>

La seguridad privada se mueve en la ilegalidad y acusa a la policía (2008, 20 de julio). La Razón.

Recuperado de: http://www.la-razon.com/versiones/20080720_006339/nota_276_635543.htm

La seguridad privada desplaza a la policía. (2002, 27 de febrero) . Correo. Bolivia.

Recuperado de: http://www.correodelsur.net/2002/0227/w_nacional6.shtml

La inseguridad en cifras (2006, 6 de diciembre). BBC Mundo. Recuperado de:

http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2006/inseguridad_argentina/newsid_6113000/6113638.stm

El gran problema de la seguridad privada en el país es la informalidad (2008, 10 de diciembre). El Comercio. Perú. Recuperado de:

<http://www.elcomercio.com.pe/ediciononline/html/2008-12-09/el-gran-problema-seguridad-privada-pais-informalidad.html>

El tribunal rechazó su recurso (2004, 18 de octubre). Correos del Sur. Recuperado de:

http://www.correodelsur.net/2004/1018/w_local8.shtml

En su peor momento (2006, 11 de junio). Revista Semana. Colombia.

Empresas de seguridad privada anuncian uso de armas de fuego tras promulgación de ley. Cochabamba.

Recuperado de: <http://www.opinion.com.bo/Portal.html?CodNot=50875&CodSec=3>

En 2006 la Policía clausuro 10 de estas empresas. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia (2007, 5 de enero). Recuperado de:

<http://www.eldeber.com.bo/2007/2007-01-05/vernotaseguridad.php?id=116>

Habremos olvidado a José Luis cabezas (2009, 25 de enero). Cerro Mercedario.

<http://cerromercedario.blogspot.com/2009/01/habremos-olvidado-jos-luis-cabezas.html>

Las firmas de seguridad privada crecieron como la espuma. El Comercio (2009, 18 de enero) Recuperado de: http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=250933&id_seccion=4

Lizzano, A. (2009, 27 de marzo). El otro ejército. El negocio de la inseguridad. Noticias Urbanas. Recuperado de: <http://www.noticiasurbanas.com.ar>

López, V. El negocio de la violencia. La inseguridad ciudadana y los ejércitos privados. (2005, 16 de octubre). En Nuevo Diario. Managua, Nicaragua. Recuperado de:

<http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2005/10/16/nacionales/3493>

Los peros de la inmunidad (2005, 28 de abril). Le Temps, El País, Planet Porto Alegre Recuperado de: <http://www.educweb.org/webnews/ColNews-Apr05/Spanish/Articles/Laffairedesnarco-instruct.html>

Martínez L. Y Rovas J. C. (2005, 6 de marzo). La inseguridad pasa su factura. Vértice. El Salvador. Recuperado de: <http://www.elsalvador.com/vertice/2005/060305/portada.html>

Más vigiladores que policías (2007, 31 de marzo). Organización de servicios especiales de Córdoba. Recuperado de: http://www.osecseguridad.com.ar/index.php?s=mas_vigiladores_que_policias

Más del 15% de las empresas de seguridad privada en Colombia son ilegales, estima FENALCO (2007, 12 de octubre). BusinessCol.com. Recuperado de: <http://www.businesscol.com/noticias/fullnews.php?id=2353>

Más de la mitad de empresas legales de seguridad tienen sede en La Paz (2006, 12 de septiembre). El Diario. Bolivia. Recuperado de: http://www.eldiario.net/noticias/2006/2006_09/nt060912/4scd.php?pag=4_01scd.html

Mercenarios (2001, 13 de agosto). Revista Semana. Colombia.

Por un puñado de dólares (2004, 14 de octubre). El Mundo. Recuperado de:

http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_noticia=33287&tabla=internacional

Navia, R. (2009, 30 de marzo). La seguridad privada mueve Bs 12 millones al mes. Recuperado de: <http://www.eldeber.com.bo/2009/2009-03-0/vernotaseguridad.php?id=090329224348>

Seguridad privada en Perú (2009, 5 de febrero). La Nación. Recuperado de:

http://lanacion2007.altavoz.net/prontus_noticias_v2/site/artic/20090204/pags/20090204214207.html

Seitz, M. (2006, 6 de noviembre). Privatización de la seguridad. BBC Mundo. Argentina. Recuperado de: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2006/inseguridad_argentina/newsid_6100000/6100010.stm

Sindicalistas de seguridad privada denuncian irregularidades en COSASE (2008, 26 de junio). Diario Colatino. San Salvador. Recuperado de:
<http://www.diariocolatino.com/es/20080626/nacionales/56360/>

Sin regulación ni transparencia la seguridad privada (2008, 11 de agosto). Em Mexicano. Recuperado de: <http://www.oem.com.mx/elmexicano/notas/n808668.htm>

Sohr, R. (2005, 19 de junio). La democracia de los mercenarios. El negocio de la guerra privatizada. La Nación. Chile. Recuperado de:
http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20050618/pags/20050618185911.html

Stokes, D. (2003, 8 de septiembre). The Weaknesses of U.S. Human Rights Monitoring in Colombia. Colombia Journal On Line. Recuperado de: <http://www.colombiajournal.org/>

Vaca, B. (2007, 5 de enero). Declaran la guerra a la seguridad privada ilegal. El Deber. Santa Cruz de la Sierra. Bolivia. Recuperado de:
<http://www.eldeber.com.bo/2007/2007-01-05/vernotaseguridad.php?id=116>

Véliz, L. Unos 35.000 poolicias privados trabajan para empresas ilegales. Siglo XXI. Bajo la lupa. Recuperado de: <http://www.aldia.com.gt/lupa/2>

Véliz, L. Cada tres días se captura a un guardia privado. Siglo XXI. Bajo la lupa. Recuperado de:
<http://www.aldia.com.gt/lupa/2/6>

Véliz, L. Se cree que un 75% de empresas es manejado por castrenses. Siglo XXI. Bajo la lupa. Recuperado de: <http://www.aldia.com.gt/lupa/2/7>

http://noviembre2008.lapatriaenlinea.com/index.php?option=com_content&task=view&id=2267&Itemid=49

Sitios oficiales y de estadísticas:

Argentina:
<http://www.legislatura.gov.ar/legislatura/>

Bolivia:
http://aneb.ejercito.mil.bo/index.php?option=com_content&task=view&id=90&Itemid=2

Chile:
<http://www.bcn.cl/leyes/>

<http://www.interior.gov.cl/transparencia/doc/MarcoNormativo/83.pdf>

<http://www.carabineros.cl/>

Colombia:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17186>

<http://www.supervigilancia.gov.co>

<http://camara.ccb.org.co/>

<http://www.presidencia.gov.co/>

Costa Rica:

http://www.msp.go.cr/seguridad_privada/estadisticas.html

Ecuador:

<http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/>

El Salvador:

<http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/>

Guatemala:

<http://www.congreso.gob.gt/archivos/>

México:

<http://www.ssp.gob.mx/>

Perú:

<http://www.congreso.gob.pe/>



Seguridad Privada en América Latina: el lucro y los dilemas de una regulación deficitaria

El presente Reporte, aborda el fenómeno de la seguridad privada en países de América Latina, en razón de la importancia que ha adquirido como actividad complementaria o coadyuvante de la acción de las fuerzas de seguridad del Estado, especialmente en el ámbito de la seguridad pública, el control del delito y la mantención del orden. En la región, la fuerte expansión de este sector se produce, principalmente, a partir de los años '90, cuando el fenómeno de la inseguridad asume un rol protagónico ante el aumento de la violencia y la delincuencia en la mayoría de los países. El temor ciudadano a ser víctima de un delito, en un escenario en que irrumpen nuevas expresiones criminales (crimen organizado, fenómeno de las pandillas, entre otros), acrecienta la demanda por seguridad, la que es dirigida -en primer lugar- al Estado.

En este escenario, se intensifica la contratación de guardias y vigilantes privados para la protección de residencias, bienes y personas, transformándose el acceso a la seguridad en un bien disponible en el mercado. Es en este punto, surge el problema real que nos plantea la seguridad, esto es la delegación que el Estado hace del monopolio del uso (legítimo) de la fuerza, en entidades comerciales movidas por el lucro. Otro de los grandes problemas que plantea la seguridad privada está asociado al difuso límite entre lo público y lo privado, ante el surgimiento de espacios mixtos o híbridos, en que agentes de la seguridad privada y agentes de las fuerzas de seguridad pública, muchas veces, comparten tareas. Por otra parte, las políticas de servicios de policías no han tenido el ritmo de crecimiento que sí han tenido las empresas de seguridad privada. Así, el presente Reporte, intenta dar una mirada a la realidad de estas problemáticas en países de las distintas sub-regiones de América Latina.



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Dag Hammarskjöld 3269 · Vitacura · Teléfono: +56 2 2900200
www.flacso.cl