

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

# **LA CONTROVERTIDA CONTRIBUCIÓN DE LAS EMPRESAS MILITARES Y DE SEGURIDAD PRIVADAS (EMSP) A LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS**

---

---

# LA CONTROVERTIDA CONTRIBUCIÓN DE LAS EMPRESAS MILITARES Y DE SEGURIDAD PRIVADAS (EMSP) A LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

MARIO A. LABORIE IGLESIAS

---

---

## INTRODUCCIÓN

El 16 de septiembre de 2007, personal de la empresa de seguridad estadounidense Blackwater Wordlwide, rebautizada en la actualidad como Xe Services, utilizó sus armas de fuego mientras escoltaba un convoy en las proximidades de la plaza de Nissour en Bagdad. El incidente se cerró con la muerte de 17 civiles iraquíes mientras que otros 24 resultaron heridos. Las investigaciones posteriores concluyeron que los guardias de seguridad, arguyendo haber sido atacados previamente, abrieron fuego injustificada e indiscriminadamente sobre civiles desarmados.

Por estos sucesos, cinco contratistas fueron procesados posteriormente en los Estados Unidos. En un giro inesperado de la causa, el pasado 31 de diciembre de 2009 el juez federal que ha conducido el caso, ha desestimado los cargos contra estas personas, al determinar que las declaraciones de los acusados ante la policía habían sido utilizadas en su contra, vulnerando sus derechos constitucionales. La resolución judicial, que no entra a juzgar si los hechos fueron constitutivos de delito, ha sido recibida con gran disgusto por el gobierno iraquí (1) que posteriormente

---

(1) The New York Times. «Judge Drops Charges From Blackwater Deaths in Iraq». 31 Dic 2009. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2010/01/01/us/01blackwater.htm?scp=7&sq=contractors&st=cse>. Fecha de la consulta 2.01.2010. La sentencia del Juez Ricardo M. Urbina de la Corte Federal de Washington está disponible en <http://documents.nytimes.com/memorandum-of-dismissal-of-charges-against-blackwater-guards#p=1>. Sobre este asunto, el 7 de enero de 2010, las Naciones Unidas a través del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios hizo pública una declaración para que los hechos de la plaza Nissour no queden sin castigo. Disponible en: [www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/424e6fc8b8e55fa6802566b000c4083d9/1ec40fedebef542c12576a4004be677?OpenDocument&Highlight=0,Nissour](http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/424e6fc8b8e55fa6802566b000c4083d9/1ec40fedebef542c12576a4004be677?OpenDocument&Highlight=0,Nissour).

ha decidido presentar una demanda contra la firma estadounidense de seguridad (2).

Estos acontecimientos resumen el principal elemento que conforma el debate alrededor del auge actual que viven las Empresas Militares y de Seguridad Privada (EMSP): la ausencia de mecanismos efectivos de control, supervisión y regulación de las actividades que las EMSP y su personal llevan a cabo.

Con estos antecedentes, puede parecer extraño que este Cuaderno de Estrategia dedicado al modo en que diversos actores no estatales contribuyen a la resolución de conflictos, incluya un capítulo sobre estas empresas privadas. Sin embargo, desde el final de la Guerra Fría, diversos tipos de clientes tales como gobiernos, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y empresas transnacionales, entre otros, están recurriendo de forma generalizada a los servicios de las EMSP. En una tendencia de crecimiento imparable, las EMSP se han convertido en actores imprescindibles a la hora de entender el actual contexto de la seguridad internacional.

El presente texto tiene como objetivo efectuar un conciso repaso sobre las principales cuestiones de muy diversa índole que plantean las EMSP.

## **RAZONES DEL CRECIMIENTO DE LAS EMSP**

Los orígenes de las modernas EMSP se remontan a la década de los cincuenta del pasado siglo. Desde entonces, empresas civiles han proporcionado servicios de distinto carácter a los ejércitos nacionales occidentales para que éstos puedan operar de forma más eficaz. Sin embargo, es a partir de 1990 cuando se produce un crecimiento sin precedentes de la industria militar y de seguridad privada, debido fundamentalmente a dos razones: La necesidad de seguridad en los Estados débiles o fallidos y la búsqueda de la eficiencia en los países desarrollados.

### **La necesidad de seguridad en los estados débiles o fallidos**

El final de la Guerra Fría permitió que conflictos, largamente controlados por la pugna bipolar, emergieran. Así, en numerosas regiones, el nú-

---

(2) «Irak presenta una demanda contra la firma estadounidense de seguridad Blackwater». El País 04.01.2010. Fecha de la consulta 25.04.2010.

mero de conflictos y de guerras civiles se ha duplicado desde entonces (3). Si la amenaza de guerra entre Estados ha disminuido, por el contrario han crecido los conflictos que residen su interior, fundamentados en la naturaleza antagónica de las comunidades que habitan en los mismos.

En multitud de países, los gobiernos que ya no disponían del apoyo de alguna de las dos superpotencias para frenar los conflictos internos, comenzaron a debilitarse, mientras que otros actores privados, además de convertirse en un nuevo tipo de amenaza que ya no era posible tratar por medios convencionales, competían con el Estado en materia de seguridad (4). Ejemplos no faltan de ello: las guerras en la antigua Yugoslavia, Somalia o Sierra Leona muestran la nueva forma de conflicto surgido en los pasados años 90.

En los Estados fallidos y débiles se produce una doble demanda de servicios de seguridad. Por un lado, los actores no estatales, tales como ONG o compañías multinacionales, que actúan en zonas de riesgo, requieren de estos servicios de seguridad para mantener su actividad. Por otro lado, el propio gobierno del Estado débil requiere de estos servicios para mantener su posición, ante la falta de unas fuerzas policiales o militares con la suficiente preparación.

En efecto, los gobiernos de estos Estados tienen serias dificultades en llevar a cabo las tareas claves que le son propias, careciendo en múltiples ocasiones de legitimidad de actuación y de control institucional. La combinación de todos estos factores ha incrementado la demanda de servicios de seguridad que las EMSP están dispuestas a facilitar.

### **La búsqueda de la eficiencia en los países desarrollados**

El primer dividendo de la paz, consecuencia del colapso de la Unión Soviética, fue el inicio por parte de los países occidentales de una reduc-

---

(3) SCHREIER, Fred; CAPARINI, Marina. «Privatising Security : Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies». Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). Occasional Paper nº 6. Marzo 2005. Disponible en <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=18346&nav1=5>. Fecha de la consulta 3 de febrero de 2010. P. 4.

(4) MANDEL, Robert. «Armies Without States: the privatization of security». Lynne Rienner Publisher, Inc. 2002. Mandel, 12-14, hace una descripción del modo en que diversos actores privados se han convertido en proveedores de seguridad en muchos países debido a la ausencia de un aparato gubernamental eficaz.

ción generalizada de los efectivos de sus ejércitos nacionales y de los presupuestos de defensa a ellos dedicados.

Entre 1988 y 1998, el presupuesto estadounidense dedicado a la defensa fue recortado del 6% al 3% del PIB (5). Mientras que en la I Guerra del Golfo en 1991, el Ejército de Tierra de los EEUU disponía de un número de efectivos aproximado a 711.000, a comienzo de la II Guerra del Golfo era únicamente de 487.000 (6), siendo lo mismo de aplicación al resto de los servicios armados regulares estadounidenses. Por lo que respecta a los antiguos Estados miembros del Pacto de Varsovia, la reducción de sus fuerzas militares fue más evidente en comparación con sus anteriores enemigos de la OTAN. Por ejemplo, en 1998 Rusia había reducido el volumen de sus tropas entre un 60 y 70% con respecto a 1991 lo que había significado el licenciamiento de más de 1,2 millones de militares (7). Entre 1987 y 1997, el volumen global de fuerzas militares en el mundo disminuyó de 28,3 a 25,3 millones de efectivos (8).

Por otro lado, desde el fin de la Guerra Fría, ha habido un aumento en el número de operaciones de gestión de crisis en las que participan las fuerzas armadas occidentales. Estas operaciones expedicionarias que se realizan en escenarios donde normalmente las infraestructuras locales se encuentran dañadas o incluso son inexistentes requieren de un intenso apoyo logístico. Además, este tipo de operaciones, por su carácter fundamentalmente humanitario, han generado nuevos requerimientos que los ejércitos regulares no son capaces de cumplimentar dado lo reducido de sus efectivos. Las EMSP están proporcionando la solución a estas deficiencias (9).

Al mismo tiempo que se producían las citadas reducciones en el número de fuerzas, los ejércitos occidentales siguiendo el modelo de los EEUU, inician una profunda transformación para adaptarse a los retos

---

(5) SAMUELSON, Robert J. «The Peace Dividend». Newsweek. 26.01.1998. Disponible en <http://www.newsweek.com/id/90893>. Fecha consulta 7.01.2010.

(6) SPEARIN, Christopher. American Hegemony Incorporated: The Importance and Implications of Military Contractors in Iraq. Contemporary Security Policy. Vol. 24. Nº 3. Diciembre 2003. 26-47. P. 28.

(7) VIGNOLLES, Jean-Marie. «De Carthage a Bagdad; Le Nouvel Age d'or des Mercenaires». Les Éditions des Riaux, 2006. P. 55.

(8) CHAPLEAU, Philippe y MISSER, François. «Le Retour des Mercenaires», *Politique Internationale*, nº94, invierno 2001-2002, 217-241. P. 219.

(9) Advisory Council on International Affairs (AIV). «Employing Private Military Companies, a Question of Responsibility. Nº 59. Diciembre 2007. P. 8.

producidos por la «revolución de la información» y los cambios tecnológicos asociados a la misma (10).

Una de las implicaciones de esta transformación es el despliegue en zona de operaciones de armamento tecnológicamente avanzado. Los costes para adiestrar al personal militar en el manejo de estos nuevos armamentos son elevados. Además, en muchas ocasiones, es posible encontrar al personal civil adecuado para el manejo de los mismos en el mercado, sin tener que involucrar al cada vez más escaso recurso humano militar (11).

En conclusión, la reducción de efectivos y el aumento de misiones, por un lado y por otro, la necesidad de operar sistemas cada más complejos, han obligado a los ejércitos a externalizar algunas funciones no consideradas militarmente esenciales, lo cual lleva inequívocamente a la contratación de empresas civiles. De esta manera, los militares liberados de ciertas funciones de apoyo pueden ser dedicados a misiones propiamente de combate u otros cometidos plenamente inherentes a las fuerzas armadas.

Al mismo tiempo, como consecuencia de la globalización y liberalización del comercio internacional los países desarrollados persiguen la eficiencia. Asimismo, la prosperidad económica depende de la cooperación con otros países ya que la economía global es interdependiente.

Esta prosperidad económica ha llevado a la demanda de sistemas de gestión más eficaces y eficientes que se extienden a todas las áreas

---

(10) Durante la última década del siglo pasado y los primeros años del siglo XXI, algunos estudiosos trataron de conceptualizar esta transformación de las Fuerzas Armadas y del modo de llevar a cabo la guerra a través de la denominada Revolución de los Asuntos Militares (RMA), entendida ésta como un cambio radical en el diseño de nuevas armas y equipos y en la orgánica y adiestramiento de sus ejércitos, así como en la forma en que los gobiernos se relacionan con el estamento militar. Con el término RMA se intentaba describir como las nuevas tecnologías de la información aplicadas al mando y control de las unidades militares en operaciones transformaban el modo de entender la guerra. Sin embargo, en los últimos años, los expertos militares e intelectuales han superado en cierta medida el debate sobre la RMA, centrando las discusiones sobre la explotación de las nuevas tecnologías en beneficio de la implementación de aspectos prácticos en las Fuerzas Armadas y en la conducción de la guerra. Para un mayor análisis de este debate ver LATHAM, Andrew. «The Transformation of War», incluido en SNYDER, Craig A. (editor). «Contemporary Security and Strategy». Segunda Edición. Palgrave Macmillan. Nueva York. 2008.

(11) Spearin, 2003, Op.cit 30.

de la actividad humana. Así la privatización que es vista como un paso adelante en esa dirección, está siendo acogida con entusiasmo por los gobiernos de todo el mundo, causando un realineamiento económico entre lo público y lo privado.

Con la expansión de los valores del mercado libre, legitimada por la universalidad del liberalismo económico, la iniciativa privada se ve estimulada a ocupar áreas hasta ahora reservadas en exclusividad a lo público. En este contexto y bajo la coartada de la economía y la eficiencia de medios, la opinión pública observa sin recelo como algunos servicios inherentemente gubernamentales hasta el momento dejan de ser desempeñados por funcionarios públicos.

Por consiguiente, no es de extrañar que una gran cantidad de empresas privadas se hayan convertido en proveedores de servicios militares y de seguridad, ya que los beneficios de estas actividades son económicamente muy importantes. La seguridad se ha convertido así en una actividad comercial más. Entre 1994 y 2002, por ejemplo, el Departamento de Defensa de los EEUU firmó más de 3000 contratos, por un valor estimado de 300 mil millones de US\$, con EMSP estadounidenses (12).

## **DEFINICIÓN Y TIPOLOGÍA DE LAS EMSP. LA INDUSTRIA DE LOS SERVICIOS MILITARES**

Toda industria presenta ciertas particularidades en función de sus dimensiones, los servicios que presta a sus clientes o el modelo de empresa utilizado. De igual manera, las EMSP también presentan características diferenciadoras cuyo análisis no sólo clarifica los distintos elementos que componen el mercado de los servicios militares y de seguridad privados, sino que también favorece el estudio de su posible evolución (13).

En este sentido, el presente apartado está dedicado a tratar de delimitar lo que se entiende en la actualidad por EMSP, los tipos de empresas involucradas en esta actividad comercial y los rasgos distintivos que la industria de los servicios militares posee.

---

(12) SINGER, Peter W. «Corporate Warriors». Cornell University Press. Nueva York. 2003. P 49-70.

(13) Ibid.

## Definición

A la hora de afrontar el estudio de las empresas privadas que ofrecen servicios militares y de seguridad, se emplean numerosos términos confundiendo en múltiples ocasiones unos con otros, ocasionando ambigüedades conceptuales. A esta ambigüedad y confusión contribuyen los propios medios de comunicación que utilizan sin distinción, los términos de empresas militares privadas, empresas de seguridad privadas, contratistas y, también mercenarios, aunque bien es cierto que en este último caso con connotaciones peyorativas.

Pese a la gran variedad de terminología empleada, es importante observar que sólo las actividades relacionadas con las funciones militares hasta el momento efectuadas en exclusiva por los ejércitos nacionales, constituyen en la práctica el motivo fundamental de debate. Incluso la utilización de la propia palabra «militar», es causa de discusión al entenderse que dicho término, en oposición a lo «civil», debería aplicarse únicamente a lo perteneciente a los ejércitos regulares nacionales y no hacerse extensivo a empresas privadas, cualquiera que sea su actividad comercial, por las implicaciones éticas y legales que ello conlleva.

Dejando aparte esta cuestión terminológica, no existe una definición acerca de lo que es una EMSP recogida en ninguna convención o legislación internacional. De hecho, esta ausencia de definición oficial refuerza en cierta medida la opinión que sostiene que las EMSP no son más que una evolución del viejo oficio del «soldado de fortuna». No obstante, otros opinan que nos encontramos ante un fenómeno distinto aportando definiciones de EMSP que intentan clarificar el tema.

Una primera definición de EMSP es la proporcionada por el Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF) (14) que indica que: *«las compañías militares privadas son empresas que ofrecen servicios especializados relacionados con la guerra y los conflictos, incluidas las operaciones de combate, la planificación estratégica, la recopilación de inteligencia, el apoyo logístico y operativo, el adiestramiento, el suministro y el mantenimiento»*. El DCAF añade que las EMSP se distinguen fundamentalmente por dos rasgos: son empresas registradas

---

(14) La ficha referente a la EMSP se encuentra disponible en [www.dcaf.ch/publications/backgrounders](http://www.dcaf.ch/publications/backgrounders) fecha de la consulta 28.12.2009. Este documento entiende que términos tales como mercenarios y compañías de seguridad privada (CSP) se usan con frecuencia de manera indistinta por compañías militares privadas (CMP).



legalmente con estructura corporativa y, ya que su motivación nunca es política, tienen un fin último lucrativo.

Para O'Brien, una EMSP es una compañía legalmente establecida organizada de acuerdo a formas de negocio y que participa en operaciones militares llevando a cabo todos los tipos de funciones de combate y apoyo al mismo que se precisan en un conflicto (15).

Singer emplea el término de Firmas Militares Privadas para referirse a «*negocios que proporcionan a los gobiernos servicios profesionales intrínsecamente ligados a la guerra; representan en otras palabras la evolución corporativa de la vieja profesión de mercenario* (16)».

Dos elementos deben resaltarse de esta definición. El primero se refiere a que son los gobiernos los que contratan las actividades de estas empresas, lo que se traduciría en legalidad y transparencia para las actividades que las EMSP llevan a cabo. El otro factor a reseñar de la definición anteriormente señalada, es que las EMSP, según Singer, son una evolución del viejo oficio de mercenario.

Sin embargo, para distinguir entre estas compañías con el viejo oficio de soldado de fortuna, algunos autores (17) señalan ciertas características diferenciadoras. Primero, las EMSP disponen de organización y estructura empresarial con figuras tales como el director ejecutivo o el consejo de empresa, lejos del modelo ad-hoc mercenario. Segundo, el negocio corporativo y el beneficio implícito al mismo son las motivaciones por las que actúan estas firmas que además utilizan los modernos sistemas financieros de gestión. Tercero, operan en un mercado abierto, siendo consideradas entes legales, lo que significa que en los países en los que se encuentran registradas deben rendir cuentas de sus actividades (18); además se anun-

---

(15) O'BRIEN, Kevin A. PMCs, Myths and Mercenaries: the debate on private military companies. Royal United Service Institute Journal (RUSI Journal). Febrero 2000. Disponible en <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/173/30555.html>. Fecha de la consulta 10.03.2010.

(16) SINGER, Peter W. «Outsourcing War». Foreign Affairs. Vol. 84 n° 2. Mar-Abr 2005, 119-132. P. 120

(17) Por ejemplo: AVANT, Deborah. «Mercenaries». Foreign Policy. Jul/Ago 2004. 20-28. P.20; y KINSEY, Christopher. «Corporate Soldiers and International Security». Routledge. 2006. P.67. Además el propio Singer, en uno de sus escritos posteriores también señala algunas características diferenciadoras. Singer, 2005, 126.

(18) Sin embargo, como se verá más adelante el tema de la responsabilidad jurídica es uno de los asuntos más controvertidos ligados a las EMSP. Hay que tener en cuenta que algunas de estas compañías se encuentran registradas en paraísos fiscales.

cion y captan clientes de manera totalmente directa. Por el contrario, para el caso de los mercenarios, no existe, en la inmensa mayoría de las ocasiones, una oficialización de los servicios a prestar. Cuarto, proporcionan, a un número elevado de clientes, una gran variedad de servicios militares que se extienden más allá del combate directo, más propio del tradicional mercenarismo, incluyendo labores ligadas a la inteligencia, logística o adiestramiento. El mercenario por su parte trata de actuar en el mercado negro y son los pagos en metálico el modo elegido primordialmente. Quinto, en búsqueda de la eficacia, los sistemas de selección y reclutamiento de personal se realizan en consonancia con los actuales modelos de gestión empresarial. Y sexto, las EMSP mantienen nexos con *holdings* financieros y con otras corporaciones y empresas, lo que proporcionaría legitimidad a sus acciones, así como acceso a mayores recursos económicos para financiar sus actividades al igual que las empresas de cualquier otro sector.

Atendiendo a estas aportaciones, así como a las consideraciones previas, puede establecerse la siguiente definición genérica: «*Las EMSP son entidades corporativas, con ánimo de lucro y legalmente establecidas; proporcionan, de forma abierta y mediante contrato, servicios ligados, directa o indirectamente, al uso de la fuerza armada a un número amplio de clientes; operan en áreas de conflicto armado o inestables en las cuales la acción del Gobierno responsable no está garantizada o es inexistente*».

## Tipología

Existe una gran variedad de tipos de EMSP y la diferenciación entre ellas no es fácil dado la interrelación existente entre las mismas. No obstante, un claro entendimiento de la categorización y tipología de las EMSP es un requisito imprescindible para entender la naturaleza de la industria de los servicios militares y de seguridad privados.

Inicialmente, algunos analistas entienden que existen características diferenciadoras entre Empresas Militares Privadas (EMP) y Empresas de Seguridad Privadas (ESP). Mientras que las EMP ofrecerían servicios ligados al núcleo primordial de las funciones hasta ahora inequívocamente desempeñadas por las Fuerzas Armadas nacionales, las ESP realizarían únicamente servicios de apoyo, normalmente de tipo policial. En esta línea argumental, Kinsley (19) diferencia ambos tipos por la amplitud de los servicios prestados. Para este autor, las ESP, a diferencia de las EMP, están generalmente dedicadas a la prevención del crimen y al orden público.

---

(19) Kinsey, 2006, 14-17.

Hay que tener en consideración que el vocablo «seguridad» no se refiere a las empresas que actúan en los respectivos mercados internos nacionales, en funciones únicamente de protección de personas y bienes, sino sólo a aquéllas que son realmente exportadoras de servicios de seguridad. En este ámbito, no existe en la actualidad una clara delimitación entre lo que constituye propiamente «militar» «policial» (20). En líneas generales, las empresas del sector prefieren autodenominarse «de seguridad», tratando de separarse de la participación en actividades de combate directo.

Por esta razón, el Documento de Montreux (21), que por su interés se tratará con mayor amplitud más adelante, efectúa la siguiente definición: *«Las «EMSP», como quiera que se describan a sí mismas, son entidades comerciales privadas que prestan servicios militares y/o de seguridad. Los servicios militares y/o de seguridad incluyen, en particular, los servicios de guardia armada y de protección de personas y objetos, como convoyes, edificios y otros lugares; el mantenimiento y la explotación de sistemas armamentísticos; la custodia de prisioneros; y el asesoramiento o la capacitación de las fuerzas y el personal de seguridad locales».*

Esta descripción es útil por un doble motivo. Mientras que por un lado, como hemos dicho, declara como inexistente la separación entre EMP y ESP, por otro hace una descripción de los distintos servicios que estas empresas pueden prestar.

Pero quizás, la tipología de EMSP más conocida es la establecida por Singer bajo la denominación de «punta de flecha» (22). Esta tipología se basa en la gama de servicios y el nivel de fuerza que las empresas, denominadas firmas por Singer, son capaces de ofrecer, teniendo en cuenta la proximidad a la línea del frente con la que actúan. Ello permite al autor establecer un paralelismo con las unidades de los ejércitos regulares, considerando a éstos como sus clientes primordiales.

---

(20) Perlo-Freeman y Sköns, coinciden en este punto e indican que *«la distinción entre aspectos y servicios militares o no militares es difícil de trazar»* (Pag 5) . No obstante estos autores, pese a la dificultad expuesta, si son partidarios de diferenciar los servicios militares de seguridad y servicios civiles de seguridad (Pag. 7). PERLO-FREEMAN, Sam y SKÖNS, Elisabeth. «The Private Military Services Industry». SIPRI Insights on Peace and Security. N° 2008/1. Septiembre 2008. Disponible en: [http://books.sipri.org/product\\_info?c\\_product\\_id=361](http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=361). Fecha de la consulta 2.03.2010.

(21) El Documento de Montreux es el primer documento internacional que describe como el derecho internacional debe ser aplicado a las actividades de las EMSP siempre que éstas estén presentes en el contexto de un conflicto armado. Este documento se trata en detalle en el apartado dedicado a la regulación de las EMSP.

(22) Singer, 2003, 93.

Para Singer, la industria militar privada se divide en tres sectores fundamentales: *firmas proveedoras de servicios militares*, que se focalizan en el entorno táctico y que operan muy próximas a la primera línea del frente, dirigiendo y ejecutando operaciones de combate; *firmas consultoras militares*, que proporcionan asesoramiento, instrucción y adiestramiento, no interviniendo directamente en el combate; y, *firmas de apoyo militares*, que proporcionan asistencia en funciones no relacionadas de forma directa con el uso de la fuerza letal cuya actuación se encuentra lejos de la línea del frente.

Esta clasificación puede ser criticada en el sentido de que en los campos de batalla actuales los frentes son difusos, desarrollándose el conflicto en toda la amplitud del teatro de operaciones.

El Departamento de Defensa de los EEUU, en sus informes, utiliza el vocablo «contratista» de forma general, para referirse al conjunto del personal que puede proporcionar algunos de los siguientes siete servicios: apoyo a bases y acuartelamientos, seguridad, construcción, traductores e intérpretes, transporte, comunicaciones y otros. La seguridad, pues, es sólo uno más de los posibles servicios prestados.

Hay que señalar que el Departamento de Defensa estadounidense no utiliza el término «militar» para referirse a las empresas que proporcionan los señalados servicios de seguridad, sino que emplea la expresión Empresas de Seguridad Privadas, las cuales pueden dividirse en dos grandes categorías, en función del tipo del trabajo que realizan:

- *Servicios armados*, tales como seguridad estática (referida a edificios u otras instalaciones fijas), seguridad de convoyes y escoltas (protección de personalidades);
- *Servicios sin armas* que incluyen la coordinación operacional (establecimiento y gestión de centros de mando y control), análisis de inteligencia e instrucción y adiestramiento en funciones de seguridad.

### **Categorización basada en las funciones de las Fuerzas Armadas**

Teniendo en consideración lo dispuesto por la Doctrina de las Fuerzas Terrestres (23), se presenta a continuación una tipología adicional de EMSP basada en las funciones militares tradicionales desarrolladas por

---

(23) La Doctrina de las Fuerzas Terrestres divide las funciones militares en: Combate, Apoyo al Combate y Apoyo Logístico al combate. Doctrina Empleo de las Fuerzas Terrestres (3ª Edición). DO1-001. MADOC. Servicio Geográfico del Ejército. 17.10.2003.

las Fuerzas Armadas, lo que permite efectuar una comparación entre los ámbitos público y privado:

– Funciones de combate:

- *Apoyo operativo ligado a acciones de combate directo.* Es necesario indicar que el número de empresas que ofertan la posibilidad de llevar a cabo tareas de combate directo es muy reducido, por las implicaciones que ello sobrelleva (24). El apoyo operativo directo es observado por algunos como una actividad ligada al mercenarismo tradicional y, por consiguiente, alejado de la legitimidad que las EMSP, como corporaciones legales que son, tratan de mantener.
- *Seguridad de personas, bases, infraestructuras y convoyes.* Incluye la instalación y operación de servicios de seguridad de puntos sensibles como bases militares, aeropuertos, oleoductos, etc. Engloba asimismo la protección del transporte de provisiones y abastecimientos de distinto tipo. También es importante el sector de la industria dedicado a proporcionar fuerzas de seguridad y escolta para personalidades y bienes privados. Es de relieve el impulso que ha recibido en los últimos tiempos el sector de la seguridad privada dedicado a la protección de barcos como consecuencia de la amenaza a la navegación que supone la piratería en algunas zonas del globo.
- Operación de sistemas de armas es otra actividad que debe ser incluida como una función de combate. Como ejemplo de esta función citar, la participación de contratistas en el manejo operativo de los vehículos aéreos no tripulados (UAV) en acciones de combate en Afganistán.

– Funciones de apoyo al combate:

- *Asesoramiento y adiestramiento.* En el primer caso se trata de diversas actividades que se extienden desde la consultoría sobre reforma y reestructuración de las fuerzas armadas, asesoramiento en política de defensa, así como planeamiento a nivel político, estratégico, operacional o táctico. El adiestramiento, normalmente relacionado con el combate o con la prevención del crimen, incluye la instrucción de fuerzas locales o bien militares o policiales.
- *Inteligencia, vigilancia y reconocimiento.* Estas actividades se encuentran relacionadas con la obtención y el proceso de la información por distintos medios tales como el interrogatorio de

---

(24) AVANT, Deborah D. «The Market for Force». Cambridge University Press. 2005. P. 16.

- detenidos, la foto interpretación, el reconocimiento por satélite o aéreo, así como el análisis de señales e imágenes electrónicas.
- *Concienciación cultural y misiones cívico-militares (CIMIC)*. Impulsadas por las operaciones contrainsurgencia, en los últimos años están recibiendo un gran impulso las funciones relacionadas con el estudio del «factor cultural» de los conflictos con el fin de lograr un mejor entendimiento de las aspiraciones y necesidades de los habitantes de la zona. También la coordinación con otros actores civiles presentes en el Teatro de operaciones se considera hoy vital para alcanzar el éxito de las misiones militares. En este ámbito, las EMSP tienen la posibilidad de proporcionar lingüistas de muy diversos idiomas, analistas de diferentes áreas de conocimiento, así como expertos en labores de reconstrucción, ayuda humanitaria y en el examen de los condicionamientos culturales de la población del área en la que se opera.
  - *Desminado*. Normalmente desarrollado en el marco de operaciones humanitarias, desempeñándose labores de limpieza de áreas minadas y almacenaje y destrucción de artefactos explosivos.
- *Funciones de Apoyo Logístico al combate*, sector al que se dedican la mayor parte de las EMSP en la actualidad. Incluye una amplia variedad de servicios tales como, mantenimiento de sistemas de armas, utilización (operadores) y mantenimiento de sistemas de mando, control, comunicaciones e información, algunos aspectos de servicios sanitarios, transporte terrestre, abastecimiento de agua, víveres y otros suministros, contratación de mano de obra local, construcción y mantenimiento de bases y acuartelamientos de fuerzas, almacenamiento y distribución de combustible, así como ingeniería civil para la construcción de infraestructuras.

## Los dos modelos predominantes

El mercado de los servicios militares y seguridad privados, está dominado fundamentalmente por empresas de origen estadounidense o británicas.

Ya que, como principio general, las EMSP permanecen asociadas a sus contextos nacionales, en el caso de los EEUU el crecimiento de las EMSP ha seguido fidedignamente las necesidades del Gobierno norteamericano, siendo éste su principal cliente. Por lo tanto, el signo identificador de la industria militar norteamericana es el alineamiento con las necesidades de su Gobierno.

Por parte del Reino Unido, la expansión se ha visto indudablemente beneficiada por la existencia de contactos en sus antiguas colonias, teniendo su negocio un carácter más global, no sujeto a las exigencias del Gobierno británico. El negocio de las EMSP se encuentra entonces en el mercado global de la seguridad y los servicios militares.

Las EMSP británicas tratan de abrirse a este mercado, captando clientes en el exterior de sus fronteras proporcionado a gobiernos extranjeros, corporaciones multinacionales u organizaciones internacionales o no gubernamentales, los servicios que estas requieren. Aunque, por supuesto mantienen contactos con el Gobierno británico, estos son mucho más informales y tratando por parte gubernamental de mantener siempre una cierta distancia (25). Quizás la principal razón para ello es que el origen mercenario de las EMSP británicas ha erosionado, en cierta forma, su legitimidad (26), lo cual no significa que el Gobierno del Reino Unido no haya recurrido o siga recurriendo a ellas en ocasiones, aunque siempre en áreas no controvertidas del apoyo militar privado.

## **Cientes**

Como en el caso ya mencionado de los EEUU, los Estados, en su mayoría, han incrementado su confianza en los contratistas, factor que se considera la primera causa del formidable crecimiento de la industria global de la seguridad privada. Sin embargo, por la disparidad en las implicaciones que el asunto comporta, es necesario diferenciar el empleo de EMSP por parte de gobiernos democráticos, de la contratación de estas empresas por otros gobiernos, normalmente de países en desarrollo, alejados de los estándares democráticos sobre el control del uso de la fuerza armada. En este último caso las actividades de las EMSP levantan múltiples recelos y son calificadas en muchas ocasiones como una extensión del tradicional mercenarismo.

En el actual mundo globalizado, la competencia feroz entre competidores comerciales ha llevado a las empresas multinacionales a inver-

---

(25) Este hecho estaría originado en la implicación de Sandline International, una EMSP ya desaparecida con sede en las Bahamas pero con la mayoría de su personal de origen británico, en la venta de armas a Sierra Leona en 1997, rompiendo el embargo decretado por la ONU. Consecuentemente, el gobierno del Reino encargó una investigación que fructificó en el «HC 577 Private Military Companies: Options for Regulation 2001-02, Green Paper». Febrero 2002. Disponible en [www.fco.gov.uk/Files/kfile/mercenaries\\_0.pdf](http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/mercenaries_0.pdf). Fecha de la consulta 3.01.2010.

(26) Kinsey, 2006, 104.



tir en áreas en las cuales la estabilidad y la seguridad física no están garantizadas. Así el riesgo real de las inversiones localizadas en estas zonas, normalmente en países en desarrollo, proviene de la violencia dirigida hacia los empleados o las instalaciones de estas empresas. Por estas razones, las EMSP se han constituido en proveedores de servicios esenciales para ciertas compañías multinacionales, fundamentalmente ligadas a actividades mineras.

Otro tipo de clientes de las EMSP es el compuesto por grupos que desarrollan actividades humanitarias. Al igual que en el caso de las empresas multinacionales, organizaciones internacionales tales como algunas de las Agencias de las Naciones Unidas, la Comisión Europea (27) o la USAID (28) entre otras, y también diferentes ONG, actúan en zonas de alto riesgo y al igual que en el primer caso, las EMSP proporcionan la seguridad necesaria para que puedan continuar con sus actividades(29).

Así, las EMSP han proporcionado importantes servicios a estas organizaciones tales como análisis y planeamiento de riesgos, seguridad de infraestructuras, líneas de comunicaciones y convoyes, así como operaciones en el terreno relacionadas con labores de desminado, apoyo logístico, abastecimiento y construcción de infraestructuras. Sin embargo, si estos servicios no plantean controversias cuando se trata de operaciones de ayuda humanitaria, no ocurre lo mismo ante la posibilidad de que las EMSP pudieran ser utilizadas en operaciones de mantenimiento o de imposición de la paz al ser éstas últimas políticamente sensibles (30).

También las ONG son vulnerables a ataques violentos en aquellos países donde desarrollan su actividad humanitaria. Por consiguiente,

---

(27) La Comisión Europea en un documento de trabajo titulado «*Security of Relief Workers and Humanitarian Space*» planteó la necesidad de utilizar «profesionales de la seguridad» para la protección de los trabajadores y las operaciones humanitarias de la ONU y de las ONG. *Security of Relief Workers and Humanitarian Space*. Comisión del las Comunidades Europeas. 14 mayo de 1998. Disponible en [http://aei.pitt.edu/6712/01/003648\\_1.pdf](http://aei.pitt.edu/6712/01/003648_1.pdf). Fecha de la consulta 5.03.2010.

(28) USAID es la agencia federal de los EEUU responsable de proveer la asistencia económica y humanitaria en el mundo. [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov).

(29) Estudios concluyen que entre 1992-2004, 218 trabajadores de la ONU han perdido la vida durante el desempeño de sus labores humanitarias. Dato obtenido de: SPEARIN, Christopher. «Assessing the Relationship Between Humanitarian Actors and Private Security Companies». Incluido en BRYDEN, Alan y CAPARINI, Marina (editores). «Private Actors and Security Governance. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)». Lit Verlag. 2006.

(30) Ibid.



parece evidente que existe un importante papel a desempeñar por las EMSP cubriendo las necesidades de seguridad que los Estados débiles o fallidos, en los que estas organizaciones no gubernamentales actúan, son incapaces de proporcionar.

Aunque la mayoría de las EMSP trabajan para gobiernos democráticos, organizaciones internacionales o humanitarias y buscan, como hemos visto, legitimidad en sus actividades, no hay garantía y lo que es más, tampoco existe forma de evitar, que puedan prestar servicios a dictadores, grupos rebeldes o carteles de la droga. De hecho, existen evidencias significativas de que, en algunas partes del mundo, algunas EMSP están estrechamente ligadas al crimen organizado y a actividades que avivan los conflictos violentos, tales como el tráfico de materias primas o de armas (31). Sobre la base de una investigación propia, el Peace Operation Institute (32) (POI), concluye que el 87% de las compañías que participaron en la citada investigación tienen contratos con entidades gubernamentales, aunque también proporcionan servicios a otros tipos de clientela. En realidad, el tipo de cliente más común es otra empresa del sector, lo que indicaría la importancia que la subcontratación tiene para la industria. Después de los gobiernos, el tipo de cliente que más contrata este tipo de servicios son las organizaciones internacionales, a las que el 74% de compañías las EMSP proporcionan servicios, seguidas por las organizaciones no gubernamentales (70%). Sólo menos de la mitad de las compañías (43%) contratan con entes privados (33).

## **Las dimensiones de la industria**

En un apartado anterior han sido presentadas las razones por las cuales los gobiernos y otros clientes demandan, cada vez en mayor medida, los servicios de las EMSP. Este hecho ha causado un lógico incremento del número de estas compañías en el mundo. Sin embargo, cifrar

---

(31) COCKAYNE, James; SPEERS Mears, Emily; CHERNEVA, Iveta; GURIN, Alison; OVIEDO, Sheila; YAEGER, Dylan. «Beyond Market Forces. Regulating the Global Security Industry». International Peace Institute. 2009. P.42.

(32) El POI se encuentra estrechamente ligado a la International Peace Operation Association (IPOA), organización de los EEUU que agrupa a un gran número de EMSP de todo el mundo. Pagina web del POI: [http://peaceops.org/poi/index.php?option=com\\_frontpage&Itemid=1](http://peaceops.org/poi/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1) Algunos aspectos de la IPOA se tratan más adelante.

(33) MESSNER, J. J.; GRACIELLI, Ylana. State of the Peace and Stability Operations Industry. Second Annual Survey. Peace Operations Institute. 2007. Disponible en [http://peaceops.org/poi/images/stories/poi\\_rp\\_industrysurvey2007.pdf](http://peaceops.org/poi/images/stories/poi_rp_industrysurvey2007.pdf). P. 20-21.

con precisión las EMSP que operan en el mercado militar privado internacional es complicado, ya que en función de las fuentes consultadas las estimaciones varían desde unas 100 hasta varios cientos.

Por otro lado, a la hora de determinar la magnitud del volumen de negocio de la industria y aunque los datos (34) varían en función de las fuentes consultadas, ciertas estimaciones establecen que mientras en el año 2003 el mercado de los servicios militares era de unos 900 millones US\$, en el 2005 había pasado a 2500 millones de US\$ (35). En esta tendencia de crecimiento imparable, en la actualidad, el mercado global de servicios militares podría estar comprendido entre los 20 mil y los 100 mil millones de US\$ (36).

Sin embargo, tres factores impiden determinar con precisión las dimensiones de la industria militar privada tanto en lo que se refiere al número total existente de EMSP en el mundo, como en las cifras de capital del negocio en términos monetarios: la ausencia de transparencia del sector, la inexistencia de una categorización adecuada del mismo y en ocasiones el hecho de que pequeñas empresas surjan y desaparezcan en breve espacio de tiempo (37).

Con el objeto de afinar los indicadores del volumen de negocio de los servicios militares privados es posible consultar las cifras del gasto en EMSP publicadas por los organismos oficiales de los EEUU para los casos concretos de los conflictos de Afganistán e Irak, que también de-

---

(34) Los datos referentes al volumen de negocio de la industria deben ser observados con cautela ya que no existe un estudio pormenorizado sobre el asunto, que indique cuales son los distintos factores ni las fuentes que han sido consideradas a la hora de proporcionar las distintas cifras. Por ejemplo, no es del todo claro si en estos números se incluye también el negocio de la exportación de armas obviamente elemento de gran relevancia en caso de ser considerado. Por otro lado, estos datos pueden verse sesgados por la orientación política del autor de los mismos.

(35) Sewell señala que este crecimiento es debido a varios factores: el conflicto de Irak, el aumento de los riesgos causados por terrorismo, las operaciones de las compañías petroleras en áreas de riesgo, los mayores compromisos de los gobiernos occidentales en la reconstrucción y el desarrollo de áreas inestables del mundo, y la cada vez mayor externalización de la seguridad por parte de los gobiernos en los contratistas privados. SEWELL, Patrick T. «Private Security Companies: The Reasons Why». *Military Technology*. Marzo 2007. P.60

(36) VALERO, Rafael E. «Hired Guns». *National Journal*. Vol. 40 n° 1. Mayo 2008. Disponible en <http://www.govexec.com/dailyfed/0108/010908nj1.htm>. Fecha de la consulta 12.03.2010.

(37) Singer, 2003, 78-79.

muestran de qué modo estos conflictos está impactando a nivel global sobre la industria de la seguridad privada.

De acuerdo con las estimaciones de la Oficina de Presupuestos del Congreso (CBO) estadounidense, en el periodo 2003-2007 sólo el Departamento de Defensa de los EEUU contrató servicios para el teatro de operaciones de Irak por un valor de 76 mil millones de US\$ (38). Asimismo, en el año 2007 y el primer semestre del 2008, el Departamento de Defensa de los EEUU comprometió fondos para contratos por un valor aproximado de 30 mil millones de US\$ para los conflictos de Irak y Afganistán (5 mil millones para Afganistán y 25 mil millones para Irak) (39).

En lo que se refiere propiamente a servicios de seguridad (40), entre 2003 y 2007 los EEUU gastaron en los conflictos de Irak y Afganistán entre 6 y 10 mil millones de US\$ (41). La Oficina Presupuestaria del Congreso ha estimado que desde el año 2005, las agencias estadounidenses han gastado anualmente, únicamente en Irak, entre 500 y 1200 millones de US\$. Sin embargo, el coste total directo para el gobierno estadounidense de adquirir servicios de seguridad no es conocido debido a la falta de datos fiables (42).

Por otra parte, los fondos dedicados a seguridad por parte de los contratistas representan una porción significativa del presupuesto total disponible para tareas de reconstrucción en Irak. En 2005, el Depart-

---

(38) Congressional Budget Office (CBO). «Contractors' Support of US Operations in Iraq». Agosto 2008. Pag.3. Disponible en <http://www.cbo.gov/ftpdocs/96xx/doc9688/08-12-IraqContractors.pdf>. Fecha consulta 29.01.2010.

(39) U.S. Government Accountability Office (GAO). Report Number GAO-09-19. «Contingency Contracting: DOD, State, and USAID Contracts and Contractor Personnel in Iraq and Afghanistan». 1 Octubre 2008. Disponible en <http://www.gao.gov/htext/d0919.html>. Fecha consulta 29.01.2010

(40) Recordar la tipología ya expuesta utilizada por las agencias oficiales estadounidenses que esgrime el vocablo «contratista» de forma general, mientras que los servicios propiamente de seguridad son proporcionados específicamente por las Empresas de Seguridad Privada.

(41) ZUCCHINO, David. The Chicago Tribune. Deadly contractor incident sours Afghans. 13 Agosto 2009. [http://www.chicagotribune.com/news/nationworld/la-fg-afghan-contractors13-2009aug13\\_0.6375549.full.story](http://www.chicagotribune.com/news/nationworld/la-fg-afghan-contractors13-2009aug13_0.6375549.full.story). Fecha consulta 9.01.2010.

(42) ELSEA, Jennifer K.; SCHWARTZ, Moshe; NAKAMURA Kennon H. «Private Security Contractors in Iraq: Background, Legal Status, and Other Issues. CRS Report for Congress». RL32419. 29 Septiembre 2008. <http://fas.org/sgp/crs/natsec/RL32419.pdf> Fecha de la consulta 16.02.2010. p.4.

mento de Estado estimó que tales costes en seguridad constituían entre el 16%-22% del total (43).

A mediados del pasado año 2009 había operando en Irak un total de 54 empresas que proporcionaban o bien servicios de escolta a personas o seguridad a infraestructuras y convoyes. Estas empresas empleaban en esas fechas a más de 30 mil personas armadas (44) pertenecientes a unos 30 países distintos (45). El total de contratistas trabajando en el país para el Departamento de Defensa de los EEUU en alguna función de reconstrucción ascendía a unos 114 mil (unos 11 mil en seguridad con armas).

Por su parte, en Afganistán en la actualidad trabajan para el Departamento de Defensa estadounidense más de 100 mil contratistas, de los que unos 11 mil se encuentran armados. Además, el Departamento de Estado emplea 689 contratistas de seguridad la mayor parte de ellos para la seguridad de la embajada estadounidense en Kabul. En el total de este país asiático, se estima que 70 mil personas realizan labores de seguridad con armas para alguna de las organizaciones internacionales, ONG o el propio gobierno afgano (46). El Ministro del Interior afgano ha otorgado licencias para actuar en el país a 39 empresas de seguridad, mientras que otras 30 han solicitado la concesión de la citada licencia (47).

Estas cifras comparadas con el número de efectivos militares estadounidenses, tanto en Irak como Afganistán, indican que la proporción entre fuerzas regulares y contratistas desplegados es la más alta nunca alcanzada por el Ejército de los EEUU y desde luego no tiene compara-

---

(43) Ibid. 5.

(44) Chulov, Martin y Boone, Jon. The Guardian, 11 Ago 2009. «Ministers view private firms as an imposition to aid reconstruction». <http://www.guardian.co.uk/theguardian/2009/aug/10/iraq-private-security-firms>. Fecha de la consulta 24.02.2010.

(45) Schwartz citando a P.W. Singer. P. 3. SCHWARTZ, Moshe. «Department of Defense's Use of Private Security Contractors in Iraq and Afghanistan: Background, Analysis and Options for Congress». CRC Report for Congress, R40835. 19 enero 2010. Disponible en <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R40835.pdf>.

(46) Un dato interesante a observar es el de la nacionalidad de estos contratistas de seguridad. En Irak el 5% son estadounidenses, el 8% iraquíes y el 87% son nacionales de terceros países. Por su lado en Afganistán, el 1% son estadounidenses, el 95% son afganos y el 4% de terceros países. Datos obtenidos de Schwartz, 2010. Pags. 6 y 9.

(47) Zucchini. Op.Cit.

ción con ningún ejército del mundo. Con estos datos es posible elaborar la siguiente tabla (48):

<b>Conflicto</b>	<b>Numero de contratistas</b>	<b>Fuerzas Militares</b>	<b>Proporción</b>
Balcanes	14.000	20.000	42%
Irak	114.000	130.000	47%
Afganistán	104.000	64.000	62%

Sin embargo, las cifras expuestas deben ser observadas con cautela. Incluso en los conflictos de Irak y Afganistán, sometidos a permanente escrutinio por parte de analistas y medios de comunicación, los datos acerca del número de compañías y empleados de las mismas presentes en estos países varían. Ello se debe por un lado a que no existe un registro centralizado sobre EMSP, ya que mientras que el gobierno de los EEUU si proporciona información, otras instituciones y organizaciones presentes en el país no hacen lo mismo, y por otro a que existe un flujo constante de personal entrando y saliendo de zona (49). Recientemente el Departamento de Defensa de los EEUU ha manifestado su intención de mejorar la supervisión sobre los contratistas tanto en Irak como en Afganistán, a través de emplear más especialistas en contratación y de proporcionar a los funcionarios del gobierno adiestramiento específico para la supervisión de las actividades de las ESMP (50).

Con independencia de la mayor o menor precisión de los guarismos que se manejan en estos conflictos, el número de compañías y contratistas presentes en estas áreas así como el volumen de lo invertido por los EEUU en materia de seguridad en las mismas, vendría a corroborar la idea de que la industria militar privada vive en la actualidad un momento de gran dinamismo y de crecimiento espectacular.

---

(48) SCHWARTZ, Moshe. «Department of Defense Contractors in Iraq and Afghanistan: Background and Analysis». CRC Report for Congress, R40764. 14 diciembre 2009. Disponible en: <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R40764.pdf>. Fecha de consulta 29.04.2010.

(49) Campbell, Alastair. «Mercenaries, Misfits or Misunderstood?». World Today, Vol. 63. nº 12. Diciembre 2007. 20-22.

(50) Hedgpeth, Dana. «Pentagon planning more oversight of war-zone contractors». The Washington Post. Fecha de la publicación 20.04.2010. Disponible en <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/04/19/AR2010041902162.html>. Fecha de la consulta 1.05.2010.

En otros países, el recurso a los servicios de seguridad privada presenta similares tendencias. Perlo-Freeman y Sköns (51) estiman que en 2005 el mercado británico dedicado a «servicios de apoyo a la defensa» movía alrededor de 7300 millones de US\$ estadounidenses, mientras que en Alemania y Australia, los mercados del sector más importantes tras los EEUU y el Reino Unido, el volumen de negocio por dicho concepto era de 2100 millones y 1400 millones de US\$ respectivamente.

## **VENTAJAS, IMPLICACIONES Y DILEMAS QUE LAS EMSP PLANTEAN**

El incremento exponencial del volumen de negocio de las EMSP encuentra su fundamento en las múltiples ventajas que presentan para los clientes la utilización de EMSP. Sin embargo, pese a los beneficios existentes, también las actividades de estas compañías plantean recelos y controversias. Sus actuaciones, en algunos casos de gran repercusión internacional, han manchado su reputación y planteado dudas acerca de la conducta de estas empresas en zonas de conflicto.

El presente apartado efectúa un breve repaso sobre las implicaciones de diversa índole que las EMSP suscitan.

### **Ventajas que la utilización de EMSP proporciona a sus clientes**

Los distintos tipos de clientes antes señalados confían, cada vez en mayor medida, en los servicios que proporcionan las EMSP. Ello es debido, sin lugar a dudas, a las ventajas de carácter diverso que estas empresas presentan para sus clientes, ventajas que en ocasiones pueden ser observadas como inaceptables por analistas, autoridades oficiales o la opinión pública.

#### *Especialización*

La primera ventaja del uso de EMSP es la que señala que los contratistas civiles disponen de una notable especialización, superior a la que se puede encontrar en los ejércitos nacionales. Las bases de datos de las EMSP contienen un elevado número de personas con un perfil laboral y experiencia que las hace idóneas para tareas específicas, fundamen-

---

(51) Perlo-Freeman y Sköns, Op.Cit., 8.

talmente requeridas por la alta tecnología de los sistemas de armas modernos u otros requerimientos que requieren de una muy alta cualificación. Por ejemplo, en 2008 la Oficina de Contabilidad del Gobierno (GAO) de los EEUU, informó que el Ejército norteamericano había contratado hasta ese momento 11.000 lingüistas debido a que el Departamento de Defensa no disponía del número necesario(52).

Hay que considerar en este punto que las EMSP se nutren primordialmente de antiguos militares y ex policías que se sienten atraídos por los mayores sueldos del sector civil. Este factor conlleva que las Fuerzas Armadas se encuentren con dificultades a la hora de retener a cierto personal cuya especialidad, por su singularidad, puede tener un carácter crítico.

### *Rapidez de despliegue*

Otra ventaja del empleo de EMSP, habitualmente señalada, es que el despliegue del sector privado es más rápido que el de ejércitos regulares nacionales. Mientras que estos últimos normalmente están sujetos a plazos de entre 2 y 6 meses, dados los acuerdos previos al despliegue de la fuerza necesarios tanto a nivel nacional como internacional para la definición del mandato y composición de los efectivos, las EMSP casi siempre actúan en un periodo de tiempo de entre dos a seis semanas. Así, el despliegue de contratistas como elemento avanzado de la fuerza, puede hacerse en los momentos iniciales de la crisis cuando su presencia es crítica.

Por otro lado, si la crisis se considera finalizada el contrato entre gobiernos y EMSP queda terminado con carácter inmediato, sin necesidad de planificar posteriores acciones. En 2004, cuando los EEUU abrieron su embajada en Bagdad, el Departamento de Estado se hizo cargo de la seguridad de la que se ha convertido en la mayor delegación diplomática norteamericana. En ese momento quedó patente que el Gobierno estadounidense no disponía del número de personal preciso para cumplir este nuevo cometido y continuar con el resto de actividades alrededor del mundo que entonces llevaba a cabo. Para cubrir esta necesidad, se acudió a contratar a la empresa Blackwater (53).

---

(52) U.S. Government Accountability Office (GAO). report number GAO-08-1087. «Military Operations: DOD Needs to Address Contract Oversight and Quality Assurance Issues for Contracts Used to Support Contingency Operations». 29 Sep 2008. Disponible en: <http://www.gao.gov/htext/d081087.html>. Fecha de la consulta 21.01.2010.

(53) Elsea, Schwartz y Nakamura, Op.Cit, 7.



### *Sortear limitaciones y responsabilidades*

De igual manera, los gobiernos no pueden o no quieren, en ciertos casos, emplear fuerzas militares regulares, ya que en algunos momentos la opinión pública no está dispuesta a aceptar una intervención militar. Asimismo, algunos gobiernos tienen un compromiso legal de lograr la aprobación de los respectivos Parlamentos como trámite previo a la autorización del despliegue de fuerzas en el exterior. La ventaja de utilizar EMSP es que éstas pueden en estos casos cumplimentar la tarea sin las repercusiones asociadas a un despliegue de fuerzas militares regulares, permitiendo a los gobiernos llevar acciones para las que en ocasiones no conseguirían la aprobación de la correspondiente del Parlamento o de la opinión pública.

Según el Servicio de Investigación del Congreso estadounidense (54), la utilización de contratistas para realizar actividades ajenas al combate constituye un multiplicador de la fuerza, al aumentar el total de efectivos y liberar al personal uniformado para que pueda realizar misiones de carácter puramente militar. En el caso de la guerra de Irak, existe prácticamente unanimidad acerca de que el número de fuerzas estadounidenses empleadas eran insuficientes para la ocupación y la estabilización del país. Las EMSP vinieron a solucionar el problema de la carencia de fuerzas evitando explicar las razones de un mayor despliegue, lo que significaría reconocer un error en la planificación de la contienda y afectar a la popularidad del gobierno estadounidense.

A esto se le puede añadir la ventaja que presenta para algunos gobiernos, encontrarse fuera del escrutinio público en aquellas ocasiones en las que se considera preciso utilizar la fuerza armada sin que ello pueda acarrear posteriormente a los que toman esa decisión dificultades legales o políticas.

La segunda mitad del pasado siglo XX se encuentra llena de ejemplos del modo en que agentes privados han llevado a cabo acciones, de manera más o menos oculta, en favor de intereses occidentales. Durante los años 60 y 70 del pasado siglo XX, la CIA norteamericana utilizó habitualmente la práctica de crear compañías privadas ficticias, tales como las famosas Air America o Civil Air Transport, para llevar a cabo operaciones encubiertas de la Agencia Central de Inteligencia estadounidense (CIA). Sin embargo, dado que una de las ventajas para su contratación es la

---

(54) Schwartz, 2009, Op.Cit, 2.



cobertura que proporcionan sobre la observación pública o privada, podría decirse que en cierto modo las EMSP han cubierto la necesidad de crear compañías ficticias (55).

El posible coste humano de una intervención militar es un factor determinante que los gobiernos occidentales tienen en cuenta a la hora de decidir una intervención en el exterior dada la doctrina «cero muertos» hoy predominante en nuestra sociedad. Sin embargo, las bajas de contratistas, que no se contabilizan en el cómputo oficial de víctimas, no tienen prácticamente trascendencia, por lo menos en lo que se refiere a los medios de comunicación social. Hasta abril de 2008 habían muerto en Irak 1292 contratistas y 9610 habían resultado heridos (56).

#### *Ventajas en zona de operaciones*

La mayoría de las EMSP reclutan a parte de su personal entre la población local lo que favorece en cierta medida la economía de la zona al servir como fuente de empleo. Además, el personal local puede proporcionar conocimientos críticos del terrero, cultura y lengua de la región, facilitando el imprescindible «*cultural awareness*» que toda intervención militar en el exterior precisa. De la misma manera, un gran número de fuerzas militares desplegadas sobre un determinado país tiene un efecto rompedor sobre el mismo y sobrelleva numerosos efectos negativos. La utilización de empleados locales tiene la ventaja de permitir que el número de efectivos militares y contratistas foráneos desplegados pueda ser reducido al estrictamente necesario para llevar a cabo el mandato asignado, reduciendo al mismo tiempo los costes que comporta (57).

---

(55) Como ejemplo de la actual utilización por parte de la CIA de EMSP para llevar operaciones encubiertas señalar que, según informaciones en prensa, la compañía estadounidense Xe Services ha participado en operaciones para asesinar a los líderes de Al-Qaeda en Pakistán por medio del uso de aviones no tripulados, los conocidos UAV, dentro de lo que constituye el programa contraterrorista más importante de la Agencia de Inteligencia estadounidense. RISEN, James; MAZZETTI, Mark. «CIA Said to Use Outsiders to Put Bombs on Drones». The New York Times. Publicado el 20.08.2009. Disponible en <http://www.nytimes.com/2009/08/21/us/21intel.html>. Fecha de la consulta 25.04.2010.

(56) SINGER, Peter W. «Militares Privados: Beneficios vs Política Pública.» Política Exterior. Vol. 22, nº 125, Sep-Oct 2008, 65-77. P.66.

(57) En Irak el 26% y en Afganistán el 75% de los contratistas son nacionales de esos países. Schwartz, 2009, Op.Cit, 10 y 13. Hay que tener en cuenta que los salarios del personal de estos países es considerablemente más reducido que el que se paga a los nacionales de los EEUU o de otros estados occidentales. Pese a estas ventajas,

### *Economía de costes*

El potencial ahorro de utilizar EMSP en lugar de las fuerzas militares nacionales regulares es uno más de los beneficios esgrimidos, sino el principal, a la hora de avalar la utilización de las primeras. Además de por la naturaleza competitiva del mercado, la razón de este menor coste es que es significativamente más barato alquilar equipos y servicios de compañías privadas, por el tiempo limitado que dura la misión, que de ejércitos regulares que deben mantener equipos similares por décadas.

Dos condiciones son necesarias para asegurar que los empleados de empresas contratadas por las fuerzas armadas sean más baratos que los militares regulares. Primero, un mercado competitivo y segundo flexibilidad del contratista para cumplir con sus obligaciones. Sin embargo, con el fin de mantener la fiabilidad y asegurar la continuidad del servicio, los gobiernos suelen restringir la competencia mediante concursos cerrados, no sometidos a puja. Además, en ocasiones, las condiciones propias del contrato reducen la flexibilidad, al fijar de forma taxativa las condiciones en que debe cumplirse el mismo.

En un intento de clarificar este aspecto, en 2008, la CBO de los EEUU llevó a cabo un análisis en el que se señala que los costes de los contratistas privados no diferían sustancialmente de los costes asociados a una unidad militar que llevase a cabo similares cometidos. La diferencia entre las dos opciones consiste en que en tiempo de paz la unidad militar debe permanecer en la estructura de la fuerza y continúa causando gastos a la administración, mientras que el contrato con la empresa privada no necesita ser renovado, finalizando la generación de costes (58).

En un informe más reciente fechado en marzo de 2010 (59), la misma CBO realizó una comparación entre los costes asociados al uso de contratistas y el de empleados del Departamento de Estado en caso de

---

los contratistas locales son con frecuencia más difíciles de controlar y pueden ser más fácilmente infiltrados por fuerzas hostiles.

(58) Congress of the United States. Congressional Budget Office (CBO). «Contractor's Support of US. Operations in Iraq». Agosto 2008. Disponible en <http://www.cbo.gov/ftpdocs/96xx/doc9688/08-12-IraqContractors.pdf>. Fecha de la consulta 4.02.2010. Pag. 14.

(59) Congress of the United States. Congressional Budget Office (CBO). «Warfighter Support: A Cost Comparison of Using State Department Employees versus Contractors for Security Services in Iraq». 4 Marzo 2010. Disponible en <http://www.gao.gov/products/GAO-10-266R>. Fecha de la consulta 5.04.2010.

que ambos tipos de personal realizasen las mismas tareas. De los cinco tipos de tareas analizadas, en cuatro de ellas el CBO señaló que el coste de utilizar funcionarios era considerablemente mayor que si se hubiesen empleado contratistas privados. Según el citado informe, el factor determinante a considerar en este punto son los requerimientos del contrato. Siempre que es posible, las empresas privadas contratan personal local o de terceros países cuyos salarios son mucho más bajos que el de los estadounidenses abaratando los costes del servicio prestado. Pero en ciertas ocasiones, como cuando se precisan certificados de seguridad que permiten trabajar en áreas clasificadas, las empresas se ven obligadas a contratar a nacionales estadounidenses. Este fue el caso que cita el informe del CBO en el que el servicio de los contratistas era más costoso que el de empleados del Gobierno norteamericano (60).

### **Implicaciones, dilemas y recelos**

En el momento de realizar operaciones fuera del propio territorio nacional, todos los ejércitos occidentales, incluyendo el español, han cedido algunas de las funciones de apoyo al combate y logísticas a empresas militares civiles.

Esta cesión de funciones no es motivo de preocupación entre la sociedad civil. Sin embargo, no ocurre lo mismo cuando las EMSP llevan a cabo otros cometidos abiertamente relacionados con el combate directo que pueden ser vistos como actividades propias de mercenarios (61).

En cualquier caso, estos recelos se ven favorecidos por la falta de transparencia de las EMSP. Incidentes relativos a esta industria son difíciles de clarificar y supervisar por el simple hecho de que tanto las EMSP como sus clientes tratan de ocultar, en gran medida, los pormenores de los contratos firmados.

Los temores acerca del sector militar privado son de amplio espectro y pueden ser de carácter legal, operativo e incluso ético, ya que ciertos principios del Estado de derecho, tal y como éste es entendido en Occidente, podrían estar en entredicho.

---

(60) En este caso, servicios de protección de personal en Bagdad, el coste del servicio a través de contratistas sería de 380.4 millones de \$ por 239.5 millones de \$ si el mismo fuese llevado a cabo por funcionarios.

(61) BROOKS, Doug. «Messiahs or Mercenaries? The Future of International Private Military Services». *International Peacekeeping*, Vol. 7. nº 4. Invierno 2000.

### *Ausencia de responsabilidad legal*

La falta de obligación de las EMSP para dar explicaciones de las acciones que realizan y la imposibilidad de exigir, en caso necesario, las consiguientes responsabilidades legales por las autoridades judiciales competentes, es el principal problema actual asociado a la industria de los servicios militares y de seguridad privados.

Los ejércitos regulares están comprometidos legalmente ante su propia nación de diversos modos. Cualquier soldado que cometa crímenes de guerra, al igual que sus mandos superiores que adquieren una responsabilidad legal por dicho mando, pueden ser perseguidos por la jurisdicción nacional, así como por la Corte Penal Internacional, en los casos en que ésta es competente (62). En cualquier caso, es finalmente el propio Gobierno de la nación en cuestión quien tiene la responsabilidad de mantener la disciplina de las fuerzas armadas y que estas últimas actúen de acuerdo a las leyes y usos de la guerra.

Sin embargo, estos mecanismos no pueden ser aplicados al sector privado ya que la responsabilidad del gobierno que contrata los servicios se circunscribe al contrato firmado con una determinada compañía; lo que se une a que pocos Estados disponen de reglamentación específica acerca de las EMSP.

Un cargo frecuentemente utilizado en contra de estas empresas es el que las señala como culpables de abusos contra los derechos humanos, existiendo en las hemerotecas numerosos ejemplos de este comportamiento abusivo y criminal (63). Sin embargo, en pocas ocasiones estos

---

(62) HC 577 Green Paper, Op.Cit.

(63) En este punto es posible recordar varios casos. Primero, como un ejemplo de gran impacto mediático, los abusos a prisioneros en la prisión de Abu Grahib en Irak entre Octubre y diciembre de 2003. Para más información ver el «Informe Taguba» disponible en <http://news.findlaw.com/hdocs/docs/iraq/tagubarpt.html#ThR1.9>. Segundo, en relación al uso indiscriminado de la fuerza letal señalar que de acuerdo al CRS, entre el 1 de enero de 2005 y el 12 de septiembre de 2007, los empleados de Blackwater destinados en Irak estuvieron implicados en 195 incidentes con armas de fuego. En 32 incidentes, el personal de Blackwater devolvió el fuego después de un ataque, mientras que en 163 ocasiones, Blackwater disparó primero. Elsea, Schwartz y Nakamura. Op.Cit, 12. Y tercero, guardias empleados por una compañía británica fueron acusados de abrir fuego con sus armas sobre civiles desarmados, dejándolos sin atención pese a estar heridos con lesiones severas. TOWNSEND, Mark . The Observer. 11 de enero de 2009. Disponible en <http://www.guardian.co.uk/world/2009/jan/11/iraq-uk-security-firms>. Fecha de la consulta 18.01.2010.

comportamientos se ven perseguidos legalmente o al menos penalizados por la propia clientela.

Este tipo de hechos socava, sin lugar a dudas, la misión que realizan las fuerzas armadas en escenarios de conflicto como los de Afganistán e Irak. En estos contextos, donde conseguir el apoyo de la población local tiene un carácter crítico para el éxito de la misión, el comportamiento indebido de algunos contratistas refuerza las posiciones de los insurgentes (64). La violación de derechos humanos afecta tanto a la percepción que se tiene de los Estados Unidos como de otras organizaciones internacionales como promotoras de este tipo de derechos, exaltando los sentimientos antioccidentales.

Pero también en el área de los derechos de los trabajadores el trato que las EMSP proporcionan a su propio personal es motivo de queja. En ocasiones, las condiciones laborales de los empleados han sido señaladas como de mera explotación. Por un lado, en Irak se han recibido críticas acerca de las diferencias salariales de los empleados en función de la nacionalidad de los mismos. Mientras que los nacionales de los EEUU o del Reino Unido tendrían un salario de unos 1500\$ por día, los ciudadanos iraquíes estarían cobrando únicamente unos 500\$ por el mismo trabajo. De cualquier forma es importante destacar que estos sueldos superan con mucho lo que cobran los soldados de los ejércitos regulares desplegados en la misma área de conflicto, generando por ello suspicacias ligadas al mercenarismo. Por otro lado, al no existir una forma legal de garantizar las condiciones del contrato en lugares de riesgo, la situación da lugar a abusos e incumplimientos de los términos acordados en los lugares de origen.

### *Dificultades operativas*

Además de los dilemas relacionados con los derechos humanos y las responsabilidades legales, la utilización de contratistas plantea otras dificultades de carácter práctico en los propios teatros de operaciones donde actúan las EMSP.

---

(64) Para ilustrar este punto: «Según fuentes militares estadounidenses, la manera de actuar de Blackwater puede entrar en conflicto con los objetivos militares». US News & World Report. Private Security Contractors Face Incoming Political Fire. 5.10.2007. 5 Oct 2007. Disponible en: <http://www.usnews.com/news/iraq/articles/2007/10/05/private-security-forces-face-political-fire.html>. Fecha consulta 1.02.2010.

En primer lugar, mientras que los ejércitos deben dar cuenta de los gastos que realizan a través de estrictos controles contables, las compañías privadas no deben rendir cuentas del modo en que gastan el dinero recibido de la administración pública, no existiendo una supervisión adecuada que evite los posibles abusos en la sobrecarga de precios o el cobro por servicios no prestados.

En el caso de los Estados Unidos, su Ejército de Tierra, sin dudas el mayor demandante mundial de contratistas privados, aceptó en noviembre de 2007 el informe de una comisión independiente (65) que citaba debilidades estructurales y defectos de organización en la adquisición y en el sistema de contratación utilizado para apoyar operaciones expedicionarias. En base a estas recomendaciones, el Departamento de Defensa ha tomado ciertas medidas con la intención de mejorar la gestión y supervisión de las EMSP, que parecen estar dando buenos resultados (66).

Un segundo motivo de preocupación operativo es la carencia de un compromiso definitivo con la misión a ejecutar, en caso de que el entorno de seguridad se deteriore. Las EMSP, a diferencia de los ejércitos regulares, pueden elegir si suspenden el contrato en caso de que las condiciones de seguridad se vuelvan peligrosas o dejan de ser beneficiosas a los intereses empresariales. Cuando el apoyo se interrumpe, algo que ya ha ocurrido en ciertas ocasiones en Irak (67), se plantean obvias dificultades para el cumplimiento de las operaciones.

En tercer lugar, también la presencia de contratistas en el campo de batalla puede obstaculizar en cierta medida la toma de decisiones y comprometer las acciones de combate de las fuerzas regulares nacionales (68). Las EMSP no forman parte de la cadena de mando regular y sus actividades no se encuentran, en la mayor parte de las ocasiones, coordinadas con las operaciones militares.

---

(65) Gansler Commission Report. The Commission on Army Acquisition and Program Management in Expeditionary Operations. 31 Oct 07. Disponible en [www.army.mil/docs/Gansler Commission Report Final\\_071031.pdf](http://www.army.mil/docs/Gansler_Commission_Report_Final_071031.pdf). Fecha consulta 3 Feb 2010.

(66) Schwartz. 2010, Op.Cit, 15.

(67) Singer, 2005, Op.Cit, 124.

(68) Tras la muerte en la ciudad iraquí de Falluyah, en marzo de 2004, de cuatro contratistas estadounidenses por una turba que quemó y posteriormente colgó los restos de los cadáveres en un puente, imágenes que recorrieron con horror las televisiones del mundo, el Ejército de los EEUU lanzó una operación de castigo sobre la ciudad que causó decenas de muertos y heridos entre la población civil, provocando una pérdida de legitimidad a ojos iraquíes de la presencia militar extranjera en el país.

### *Quiebra del principio de monopolio estatal del uso de la fuerza*

Tal y como establece un documento de discusión (*Green Paper*) del Parlamento británico (69) fechado en 2002, el control de la violencia es uno de los aspectos fundamentales, si no el principal, en política. Así, «*el esfuerzo para controlar la violencia en el interior de estructuras colectivas, reglas, leyes, normas e instituciones ha sido una continua pugna a lo largo de la historia humana (70)*». Por consiguiente, los recelos que se plantean a la hora de efectuar la contratación de firmas militares o de seguridad privadas están ligados a la privatización de ciertas funciones hasta ahora inherentes al Estado.

Los Estados-Nación desarrollados han establecido mecanismos para el control político de los ejércitos, con el objeto de alinear perfectamente los objetivos del gobierno y los de sus Fuerzas Armadas. No obstante, el uso de EMSP afecta a los distintos instrumentos de control (71) de los que dispone el Estado, impactando considerablemente sobre el modo en que el mismo supervisa la organización y el uso de la fuerza militar (72).

En Europa Occidental y Norteamérica, el grado con el que el uso de la fuerza es aplicado es congruente con los valores sociales establecidos, tales como la democracia, las leyes internacionales, los derechos humanos y la protección de los civiles en un conflicto bélico. La industria militar y de seguridad privada reta estos valores sociales acrecentando los dilemas que sobre las mismas existen.

Por otro lado, la desestatificación de las funciones militares exacerba la discrepancia entre los objetivos de la seguridad como bien público a cargo del Estado y el imperativo por parte de los contratistas de maximizar los beneficios. Asimismo, la ventaja ya expresada de que mediante la contratación de EMSP los gobiernos pueden llevar a cabo acciones ajenas al escrutinio público crea dudas acerca de la salud democrática de los gobiernos y de las sociedades en general (73). La cuestión fun-

---

(69) HC 577 *Green Paper*, Op.Cit.

(70) *Avant*, 2005, Op.Cit, 3.

(71) *Avant*, *ibid*, 6, señala tres modos de control estatal sobre la fuerza militar: funcional (efectividad de los ejércitos), político (control sobre individuos y organizaciones) y social (utilización de la fuerza de acuerdo a valores sociales tales como la democracia, derechos humanos o legislación internacional).

(72) PERCY, Sarah. «Regulating the Private Security Industry. The International Institute of Strategic Studies». *Adelphi Paper* 384. 2006. P. 17.

(73) *Singer*, 2005, Op.Cit, 126.



damental es, por tanto, el papel que debe desempeñar el Estado como garante del monopolio del uso de la fuerza.

Pero también la presencia de EMSP en Estados fallidos o débiles es fuente de preocupación. En estos Estados, los gobiernos respectivos mantienen un escaso control sobre ciertas áreas de su territorio por lo que las corporaciones multinacionales recurren a los servicios de las EMSP para mantener su seguridad física y continuar con su actividad comercial, fundamentalmente asociada a la actividad minera o a la explotación de materias primas. En este entorno, las EMSP han sido acusadas con cierta frecuencia de proporcionar la fuerza armada que facilita el control de las corporaciones sobre los recursos naturales en el interior de los Estados débiles o fallidos o de las zonas asoladas por conflictos, favoreciendo que estas empresas multinacionales mantengan una posición de privilegio. Ello unido a la citada fragilidad de algunos gobiernos, ocasiona que las condiciones de explotación de los recursos mineros, impuestas por las empresas extranjeras a los gobiernos, son en ciertos casos totalmente desmedidas.

En todo caso, las EMSP son observadas como una dificultad para el desarrollo de instituciones fuertes y democráticas en estos países al socavar la capacidad del Estado de monopolizar el uso de la fuerza.

#### *El impacto sobre los ejércitos nacionales.*

La presencia de contratistas en zonas de conflicto, junto a los soldados regulares, está impactando de diversas formas en las fuerzas armadas regulares.

Los valores que hacen única a la profesión militar comienzan a ser erosionados. Por un lado, las EMSP disponen de capacidades y experiencia que las capacitan para desempeñar labores relacionadas con la guerra, retando la unicidad de los ejércitos nacionales. Asimismo, el pase a la reserva de militares profesionales llamados por los mejores sueldos del sector privado, es observado con recelo por la población civil. Este hecho deteriora la imagen de las fuerzas armadas y afecta al respeto que la institución debe mantener ante la sociedad (74).

Los inconvenientes asociados al uso intensivo de contratistas por parte de los Estados Unidos han llevado a la administración norteameri-

---

(74) Schreier y Caparini, Op.Cit., 62.



cana a tratar de reducir su dependencia de los mismos. En los próximos 5 años, el Departamento de Defensa reducirá el número de contratistas que trabajan en distintos servicios de apoyo del actual nivel del 39%, al 26% que existía con anterioridad a 2001, siendo reemplazados, cuando sea necesario por funcionarios civiles (75).

## **REGULACIÓN DE LAS EMSP**

Según la opinión generalizada existente gran parte de las complejidades y recelos que las EMSP plantean podrían solventarse a través de una adecuada regulación de las mismas.

Por ello, la legislación aplicable a las EMSP, o quizás la falta o debilidad de la misma, se ha convertido en los últimos años en una cuestión de gran interés tanto para los medios de comunicación social como para los analistas especializados en el tema.

Tres son los ámbitos en los que la potencial regulación de EMSP puede llevarse a cabo: internacional, nacional y códigos de conducta propios de la industria de servicios de seguridad.

### **Regulación internacional**

Existe un gran número de tratados y principios consuetudinarios internacionales que pueden ser de aplicación a las EMSP. Sin embargo, existe cierta confusión acerca de las leyes que deben ser aplicadas para llevar a cabo esta regulación.

Desde la Paz de Wesfalia, el orden internacional descansa sobre el Estado, siendo éste la pieza central de las leyes y relaciones internacionales. Sin embargo, como señala Güell (76) la subjetividad internacional del individuo es hoy indiscutida, es decir *«hoy nadie niega que los particulares gocen de capacidad para ser titulares de derechos y obligaciones*

---

(75) Quadrennial Defense Review Report. US Department of Defense. Febrero 2010. Disponible en: <http://www.comw.org/qdr/fulltext/1002QDR2010.pdf>. P55.

(76) GÜELL PERIS, Sonia. «Contextualización de las EMP/ESP en el marco del Derecho Internacional Humanitario», p 224-225. En TORROJA MATEU, Helena (Dir.) y GÜELL PERIS, Sonia (coord.) *La privatización del uso de la fuerza armada*. Bosch Editor. Barcelona. 2009. 211-239.

*internacionales respecto a ciertas parcelas reglamentarias cuyo objetivo descansa, justamente en la especial protección que merece la persona y su dignidad».* En otros términos, las reglas actuales del derecho internacional trascienden a los Estados para proteger también a los individuos, afectando entonces a las EMSP y a sus empleados.

De manera opuesta a lo señalado, es importante resaltar que algunos analistas indican que la legislación confeccionada para tratar con asuntos de los Estados no se acomoda de manera eficaz a los agentes privados (77). Asimismo, de forma interesada, gobiernos y EMSP mantienen públicamente distancias, no existiendo claridad acerca de la exacta relación existente entre ellos (78).

De acuerdo al derecho internacional, las EMSP pueden estar sujetas a lo dispuesto en cuatro cuerpos normativos distintos: Derecho Internacional consuetudinario, Derecho de los Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario (DIH) y legislación penal internacional.

*El enfoque crítico a través del Derecho Internacional consuetudinario: EMSP tratadas como mercenarios*

Desde este punto de vista, las EMSP constituyen una nueva forma de mercenarismo y por lo tanto, en la mayoría de los casos, sus actividades debieran ser prohibidas. Este enfoque crítico tiene su base en dos pilares fundamentales: las leyes de neutralidad y de prohibición del uso de la fuerza y las convenciones anti mercenario.

Los orígenes de las leyes de neutralidad se encuentran en la *Convención Relativa a los Derechos y a los Deberes de las Potencias y de las Personas Neutrales en caso de Guerra Terrestre* (79) (numero V de La Haya), establecida en 1907 que impone ciertas reglas para las partes neutrales y los civiles en caso de conflicto bélico y en la *Convención sobre Deberes y Derechos de los Estados en Caso de Luchas Civiles* (80) de 1928.

---

(77) En esta idea coinciden por ejemplo Singer, 2004, Op.Cit, 526; Percy, Op.Cit 52; Kensey, Op.Cit, 147; y Vignoles, Op.Cit, 106.

(78) Schreier y Caparini, Op.Cit, 56.

(79) Texto de la Convención disponible en <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/5tdm2k?opendocument>. Fecha de la consulta 2.02.2010.

(80) Disponible en inglés en <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/1928a.htm>.

Con posterioridad, y teniendo en cuenta la propia Carta de las Naciones Unidas (81), las reglas de esta Convención, fueron incluidas en la *Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referente a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas* (82) de 1970. Como complemento a lo dispuesto en esta Declaración, el 14 de diciembre de 1974, la Asamblea General de las Naciones Unidas acordó la resolución 3314 que define la agresión en el contexto de las relaciones internacionales (83). Esta definición, no vinculante en el derecho internacional, determina (artículo 3.g) que constituye un acto de agresión el envío por parte de un Estado «*bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios*».

Además de lo establecido por el Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1977 como parte del DIH y que será tratado más adelante, las definiciones formales del término mercenario utilizadas en el contexto internacional provienen de dos fuentes oficiales: la Convención de la OUA para la eliminación de los mercenarios en África de 1972 y la Convención Internacional contra el Reclutamiento, Uso, Financiación y Entrenamiento de Mercenarios de 1989.

Según la Convención de la OUA (84) para la Eliminación de los Mercenarios en África, se entiende por mercenario a toda persona que no es nacional de un Estado contra el cual actúa y que se encuentra empleado a un grupo u organización cuyo animo es derribar por la fuerza de las armas o por cualquier otro medio, el gobierno de ese Estado miembro de la OUA, minar la independencia, integridad territorial o el funcionamiento de las instituciones de dicho Estado, o bloquear por cualquier medio las actividades de cualquier movimiento de liberación reconocido por la OUA.

La Convención Internacional de las Naciones Unidas contra el Reclutamiento, Uso, Financiación y Entrenamiento de Mercenarios es la otra fuente internacional que, en su artículo 1, define «mercenario»

---

(81) Principio de no agresión (artículo 2.4) «[L]os Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado,...».

(82) Disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/352/86/IMG/NR035286.pdf?OpenElement>. Fecha de la consulta 2.02.2010.

(83) Disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5517.pdf>. Fecha de la consulta 3.02.2010.

(84) La Organización para la Unidad Africana fue sustituida en marzo de 2001 por la actual Unión Africana.

como: «cualquiera persona que es especialmente reclutada, localmente o en el extranjero, para luchar en un conflicto armado, teniendo como motivación una compensación material que supera al de los combatientes de las fuerzas armadas de las partes en conflicto. No debe tampoco haber sido enviado por un Estado en misión oficial. Por último, no debe participar en actos de violencia que traten de minar la integridad territorial e independencia de un Estado, socavar el poder del gobierno local y el orden público». Es importante señalar que al contrario que otros textos internacionales no exige la participación directa en las hostilidades.

En la actualidad, la regulación de las actividades de las EMSP a través de la normativa internacional existente sobre mercenarios recibe abundantes críticas, siendo su aplicación problemática sino imposible debido a dos factores fundamentales.

El primero de estos factores reside en la propia debilidad de las propias normas así como del enunciado que sobre mercenarismo efectúan las citadas Convenciones de la OUA y de las Naciones Unidas.

Con la aplicación de la Convención de la OUA se permitiría a los gobiernos la contratación de mercenarios para combatir a grupos de insurgentes, privando al mismo tiempo de esa posibilidad a movimientos de liberación reconocidos por la Unión Africana (85). Es decir, se establece una distinción entre mercenarios «buenos» los cuales apoyan a los gobiernos que les contratan y mercenarios «malos» que serían aquellos que se oponen a los mismos (86).

Por otro lado, la definición de mercenarismo proporcionada por la Convención de las Naciones Unidas presenta dos deficiencias substanciales. En primer lugar, no establece una clara diferenciación entre actividades censurables pero no ilegales y la violencia tradicional ligada a los mercenarios; y, segundo, la definición incluye requerimientos irrelevantes, tales como la motivación económica o la nacionalidad del individuo, que dificultan la aplicación de esta Convención.

Aparte de las carencias que la propia legislación internacional sobre mercenarios presenta, la segunda dificultad en su aplicación reside en la manera en que el conjunto de la misma es observada por los países occidentales.

---

(85) Vignolles, Op.Cit, 103.

(86) RENOU, Xavier. La privatisation de la violence. Agone. Marsella. 2005. p. 430

La elaboración durante en los años 70 y 80 del pasado siglo de este ordenamiento internacional no estuvo exenta de controversias ya que las discusiones anteriores a su promulgación, estuvieron marcadas por la confrontación ideológica entre bloques de entonces (87). Estas discrepancias han reducido la eficacia de las normas anti mercenario y constituyen un impedimento para que los mecanismos intergubernamentales formales se ocupen con eficacia de un tema tan complejo como es el de las EMSP (88).

Además, la eficacia de las normas anti mercenario también se ve comprometida por el rechazo de las EMSP y de ciertos Estados exportadores de estos servicios, a la hora de comparar a estas empresas con los mercenarios, y ser tratados como una amenaza inherente a los derechos humanos (89). Al mismo tiempo, los subterfugios y defectos en la legislación internacional tienen su origen en el hecho de que la legislación doméstica de la mayoría de los estados no penaliza el mercenarismo.

En resumen, esta diferenciación entre EMSP y mercenarios constituye uno de los elementos fundamentales de fricción entre partidarios y detractores de las mismas y uno de los argumentos esgrimidos por los primeros a la hora de descartar la aplicabilidad del derecho internacional consuetudinario.

### *El Derecho de los Derechos Humanos y la responsabilidad del Estado*

Tal y como afirma el DCAF (90):

*«los tratados internacionales dedicados a los derechos humanos proporcionan a los individuos sistemas de petición y denuncia a los que los estados pueden recurrir al tomar medidas para proteger a sus ciudadanos frente a las violaciones de derechos humanos perpetradas por parte de EMSP locales o extranjeras».*

---

(87) Durante estos años, el Gobierno cubano, notablemente influenciado por los acontecimientos de Bahía de Cochinos, estuvo al frente de los esfuerzos para colocar al mercenarismo como una amenaza a los derechos humanos y a la autodeterminación de los pueblos. Las demandas cubanas junto a las de otras naciones pertenecientes al movimiento de los no alineados condujeron a la creación del puesto de Relator Especial sobre el empleo de mercenarios en 1987, pese a la fuerte oposición del bloque occidental (uno de los grupos de países dentro de la ONU). Cockayne et al, Op.Cit, 50.

(88) Ibid, 9.

(89) Ibid.

(90) Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. Compañías Militares Privadas. Ficha del DCAF. 02/2008, 4.

Aunque son los Estados, cómo actores primordiales del orden internacional, los que se encuentran obligados en primer lugar a cumplir con estos tratados y convenciones, existe una aceptación casi generalizada al argumento de que la responsabilidad por las violaciones del derecho de los derechos humanos pueden ser imputables no sólo a los Estados sino también a las organizaciones internacionales y a los actores no estatales, incluyendo las EMSP (91). Pero, los Estados además de cumplir con estas obligaciones, deben asegurar que los actores no estatales respeten también las mismas, para lo que deben establecer los mecanismos adecuados.

### *El Derecho Internacional Humanitario (DIH)*

El modo en que el DIH trata a las EMSP es abordado en el primer capítulo del presente Cuaderno de Estrategia, por lo que no es necesario reiterarlo en este apartado salvo apuntar los principales temas que rodean este asunto.

El DIH, cómo *ius in bello*, define los derechos y deberes de toda persona presente en una zona de conflicto armado tanto de carácter internacional como interno de un Estado. Los contratistas, como cualquier otro agente presente en un campo de batalla, deben cumplir con las reglas de la guerra. El DIH se convierte así en una herramienta de control sobre las EMSP en caso en que estas actúen dentro de un conflicto armado.

La cuestión fundamental es determinar el estatuto que según el DIH debe ser aplicado a los contratistas. Algunos, en sincronía con el enfoque crítico antes expuesto, indican que los empleados de las EMSP deben ser equiparados con los mercenarios y por lo tanto deben ser considerados combatientes ilegales. Pero en este punto, la principal dificultad para regular las actividades de las EMSP a través del DIH surge de la aplicabilidad de la definición que el artículo 47 del Protocolo Adicional I facilita y que presenta las mismas debilidades que las proporcionadas por las Convenciones antimercenarios ya puntualizadas.

---

(91) Beyond Voluntarism. Human rights and the developing international legal obligations of companies. International Council on Human Rights. 2002. 184 pags. Disponible en [http://www.ichrp.org/files/reports/7/107\\_report\\_en.pdf](http://www.ichrp.org/files/reports/7/107_report_en.pdf). Fecha de la consulta 12.03.2010. Este informe examina ampliamente como las reglas internacionales para la protección de los derechos humanos crean obligaciones legales para las empresas de negocios.

Por otro lado, el DIH, que trata de clarificar el estatuto de los actores involucrados en la guerra para proteger a los no combatientes, señala únicamente dos tipos de agentes legítimos presentes en un conflicto: *civil o combatiente*. Sólo existe una excepción a esta regla: las «*personas que acompañan a la fuerza sin ser realmente miembros de las mismas*» señalada por el artículo 4(4) de la Tercera Convención de Ginebra. Esta última posibilidad es la opinión apoyada por el manual del Ejército de los Estados Unidos que determina: «*los contratistas y sus empleados no son combatientes, sino civiles autorizados para acompañar a la fuerza en el campo de batalla (92)*».

Pero, las actividades de las EMSP plantean ciertas dudas acerca del estatuto que debe ser aplicado a sus empleados. Aquí es importante indicar que en el caso de ser considerados civiles y participen directamente en las hostilidades, deben ser calificados cómo combatientes ilegítimos, perdiendo la protección que el DIH otorga a los primeros.

En mayo de 2009 y tras más de seis años de debates e investigación entre expertos en la materia, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) publicó la «Guía para Interpretar la Noción de Participación Directa en las Hostilidades según el DIH» (93), con objeto de aclarar el significado y las repercusiones de la misma.

Aunque hay que recalcar que únicamente constituye una mera interpretación sin valor jurídico, esta guía es de gran utilidad para el estudio que sobre las EMSP y sus empleados nos ocupa, ya que proporciona el punto de vista del propio CICR, como promotor del DIH y en particular de los Convenios de Ginebra, sobre el estatuto que debe ser aplicado a las personas que actúan bajo salario de las EMSP.

Según la interpretación del CICR, bajo lo establecido en el DIH, los contratistas privados son *civiles* y por lo tanto se encuentran protegidos contra ataques directos a menos que, por un tiempo, *participen de forma directa en las hostilidades* (94). En la actualidad, la gran mayoría de los

---

(92) US Army. *Contractors in the Battlefield*. FM 3-100.21

(93) Melzer, Nils. *Interpretative Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law*. International Committee of the Red Cross. Ginebra. Mayo 2009. Disponible en [http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/p0990/\\$File/ICRC\\_002\\_0990.PDF](http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/p0990/$File/ICRC_002_0990.PDF). Fecha consulta 10 de marzo de 2010.

(94) Según la guía interpretativa del CICR (*ibid*) para que exista Participación Directa en las hostilidades tienen que concurrir de forma cumulativa tres criterios: Uno, *umbral de daño*, concebido para afectar posiblemente las operaciones militares o a la ca-



contratistas no se encuentran incorporados a las fuerzas armadas de los estados y asumen funciones que claramente no se relacionan con la participación directa en las hostilidades. Por ello, generalmente caen dentro de la definición de civiles.

En algunos casos, sin embargo, puede ser extremadamente difícil determinar la naturaleza militar o civil de la actividad de los contratistas. Por ejemplo, la línea existente entre la defensa de personal militar y otros objetivos militares (participación directa en las hostilidades) y la protección de esas mismas personas y objetivos contra violencia criminal no relacionada con las hostilidades puede ser muy fina.

La debilidad fundamental del DIH en el asunto que nos ocupa vendría señalada por el hecho de que la aplicación del mismo es difícil, incluso en los ejércitos nacionales, donde la cadena de mando está claramente definida, y con ella la responsabilidad final de las órdenes emitidas. Esta dificultad es más grave en el caso de las EMSP ya que su estructura jerárquica no se encuentra claramente delimitada y por lo tanto no es posible determinar los responsables últimos de las instrucciones que se imparten (95).

#### *La competencia de la Corte Penal Internacional (CPI)*

Otra posibilidad de perseguir a los empleados de EMSP por violaciones de los derechos humanos emana de la CPI, la cual tiene la jurisdicción internacional por crímenes de genocidio, contra la humanidad y de guerra.

La CPI puede perseguir a individuos por los citados crímenes pero bajo una de las dos condiciones siguientes: que el encausado sea nacional de un Estado signatario del Estatuto de Roma (96), o que los hechos delictivos hayan sido llevados a cabo en el territorio de un Estado firmante del citado Estatuto.

---

pacidad militar de una parte; e infligir muerte, heridas, o destrucción a personas u objetos protegidos contra ataques directos. Dos, *causa directa*, entendida como un acto específico, operación militar y daño en un único paso. Y tres, existencia de *nexo beligerante* entendido como un acto específicamente diseñado para causar directamente el umbral de daño en apoyo de una parte en el conflicto siendo una parte integral de las hostilidades.

(95) Percy, Op.Cit, 46.

(96) El Estatuto de Roma es el documento constitutivo de la Corte Penal Internacional, adoptado el 17 de julio de 1998, durante la Conferencia Diplomática de plenipotenciarios de las Naciones Unidas.



Con estas premisas es improbable que un contratista pueda ser encausado por la CPI en los casos en que la misma es competente ya que no tiene jurisdicción sobre las empresas como tales y por lo tanto no son responsables de los actos que sus empleados puedan llevar a cabo.

Además hay que señalar que ni los EEUU, principal cliente de las corporaciones militares, ni tampoco Irak, principal zona de operaciones de las EMSP en estos momentos, han firmado el Estatuto de Roma y, por consiguiente, la CPI, por doble motivo, no es competente en la persecución de los ciudadanos norteamericanos por los actos cometidos en territorio iraquí.

A las dos formas antes señaladas para que la CPI pueda ejercer su competencia respecto a los crímenes en los que es competente, el artículo 13 del Estatuto de Roma señala una tercera. Ésta consiste en que el Consejo de Seguridad, actuando con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, remite al Fiscal una situación en que parezca haberse cometido uno o varios de esos crímenes. En este caso, es más que dudoso que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas pueda dedicar parte de su actividad a acciones de individuos. Por no hablar de la utopía que sería que los EEUU y el Reino Unido, miembros permanentes de este Consejo, pudieran emitir una resolución como la arriba indicada que permitiese al Fiscal de la CPI proceder contra nacionales de uno de estos Estados.

## **Regulación nacional**

La legislación creada por los propios países para regular a las EMSP que operan o tienen su origen en su territorio es otro de los medios existentes para el control del sector militar privado. La premisa básica es que los Estados no pueden evadir sus obligaciones ante las leyes internacionales a través de la privatización de tareas que hasta ahora se consideran inherentemente asociadas a los mismos (97).

En este ámbito, la regulación interior o nacional es exitosa en varios aspectos, ya que son los Estados los que determinan las condiciones del contrato que firman con las EMSP, y por consiguiente determinan las reglas en las que ese debe ser cumplido. No obstante, para ser efectiva, la legislación estatal presenta algunos obstáculos tales como la jurisdic-

---

(97) Advisory Council on International Affairs, Op.Cit, 20.

ción extraterritorial o la adaptación de las normas públicas a los negocios privados.

Sin embargo, la principal debilidad que la legislación estatal presenta consiste en que la mayoría de los países ignoran el fenómeno de las EMSP, y por consiguiente no han efectuado ninguna provisión para legislar este mercado militar privado.

Tomando como base la distinción entre Estados que el Documento de Montreux efectúa, a continuación se presentan algunos ejemplos de marcos regulatorios nacionales considerados, por razones obvias, los más interesantes en la actualidad. Asimismo, se efectúa un pequeño esbozo de la legislación española al respecto.

### *Los EEUU como ejemplo de Estado Contratante y de Origen*

Los EEUU, que constituyen el mayor Estado contratante y de origen de las EMSP, disponen de numerosas leyes que pueden ser aplicadas a los contratistas civiles (98), entre las que cabe destacar las siguientes: el Acta de Crímenes de Guerra de 1996, el Acta de Reclamaciones por Agravios (ATCA)(99), el Estatuto Antitortura (100) de 1991, la enmienda McCain de 2006 a la Cuenta de Apropiaciones del Departamento de Defensa, el Acta Patriótica de los EEUU (101), y el Acta de Control de la Exportación de Armas (AECA).

---

(98) Una lista completa de la legislación estadounidense aplicable a los contratistas es proporcionada por CAPARINI, Marina. «Regulating PMSCs : the US Approach». Incluido en Alexandra, A., Baker D-P y Caparini, M. (editores); *Private Military and Security Companies*. Routledge, 2008.

(99) La «American Tort Claims Act» proporciona jurisdicción a los Tribunales de los EEUU sobre un extranjero cuando cometa una violación de la ley federal o de un tratado firmado por los EEUU. Esta Acta constituye, en la actualidad, el único instrumento jurídico disponible para perseguir violaciones tan graves como los delitos de genocidio y contra la humanidad. Permite, además, a las personas sin nacionalidad estadounidense realizar demandas civiles en tribunales de los EEUU cuando la ley internacional ha sido violada. ROSEMANN, Nils. «Privatized War and Corporate Impunity». *Peace Review: A Journal of Social Justice*. 2005.

(100) Este Estatuto otorga los mismos derechos tanto a los ciudadanos de los EEUU como a los extranjeros para efectuar demandas judiciales por torturas o asesinatos. Disponible en <http://www.derechos.org/nizkor/econ/TVPA.html>. Fecha de la consulta 16.03.2010.

(101) Por aplicación del Acta Patriótica, David Passaro, ex contratista de la CIA, fue encontrado culpable de dos cargos de delito menor de asalto y un cargo de delito grave de asalto con un arma peligrosa. Fue acusado en relación con la muerte de

Sin embargo, dentro del marco legal de los EEUU, en la actualidad sólo existen tres procedimientos legales con capacidad real para perseguir las actuaciones indebidas de los contratistas civiles, cuando estos acompañan a las fuerzas militares de ese país, en tiempo de guerra o en operaciones militares de gestión de crisis:

- *Los Tribunales Federales*. Estos Tribunales son competentes en ciertos crímenes en los que un nacional estadounidense sea la víctima o el perpetrador, aún cuando los hechos constitutivos de delito sean cometidos fuera del territorio de los EEUU. Estos crímenes incluyen, entre otros, el asesinato, el abuso sexual, el secuestro y el asalto.
- *El Acta de Jurisdicción Extraterritorial Militar (MEJA)* (102) del año 2000, es de aplicación a los civiles empleados o que acompañen a las fuerzas armadas norteamericanas por cualquier cargo que pueda ser castigado con más de un año de prisión. El MEJA autoriza la aplicación de la ley de los EEUU para arrestar a los sospechosos de crímenes, efectuar la extradición a los Estados Unidos y ponerlos a disposición judicial. El Acta fue enmendada en el año 2007 para extender la jurisdicción a los contratistas empleados por otras agencias ajenas al Departamento de Defensa. Sin embargo, la aplicación del MEJA está restringida ya que se puede aplicar únicamente a los nacionales estadounidenses.
- *El Código de Justicia Militar (UCM)* (103) el cual, tras una última enmienda introducida en el año 2007, permite encausar a los contratistas civiles, no únicamente en tiempo de guerra, como ocurría con anterioridad, sino también durante las operaciones militares como parte de la actuación del Ejército norteamericano en conflictos en los cuales se encuentre implicado (104). El procedimiento para per-

---

Abdul Wali, en Afganistán, en Junio de 2003. Citado por Caparini, 2008. Información sobre el caso disponible en [http://www.newsobserver.com/nation\\_world/passaro/story/543038.html](http://www.newsobserver.com/nation_world/passaro/story/543038.html).

(102) Military Extraterritorial Jurisdiction Act, disponible en <http://www.pubklaw.com/hi/pl106-523.pdf>.

(103) Uniform Code of Military Justice (UCM), disponible en <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/ucmj.htm>

(104) Hasta la fecha el UCM ha sido aplicado en una única ocasión con un contratista de nacionalidad canadiense considerado culpable del apuñalamiento de un compañero. Otros varios contratistas han sido detenidos por cargos que entrarían en la competencia del UCM aunque nunca llegaron a juicio. ELSEA, Jennifer K. Private Security Contractors in Iraq and Afghanistan: Legal Issues». CRS Report for Congress». RL40991. 7 Ene 2010. P.25.

seguir las posibles conductas delictivas por parte de contratistas civiles a través del UCM presenta la debilidad de que esta actuación podría entrar en conflicto con los derechos constitucionales de los acusados, por lo que los tribunales estadounidenses han sido remisos a la hora de extender la jurisdicción militar a los civiles (105). En marzo de 2008, el Departamento de Defensa hizo pública una instrucción para la implementación de esta ley (106), en la que se indica que el ejercicio del UCM sobre civiles debe estar basado en la necesidad militar y apoyado por circunstancias que favorezcan los intereses de la justicia. Estas circunstancias incluyen aquellas donde la jurisdicción criminal federal de los EEUU no puede ser aplicada o en los casos en que la conducta en cuestión sea adversa a los intereses militares estadounidenses.

Pese a esa amplia legislación aplicable, las fragilidades de la misma son notorias: hasta mediados del año 2009, en únicamente dos ocasiones cargos presentados en contra de contratistas que actuaron en Irak o Afganistán han acabado en condenas, a pesar de los numerosos informes en contra de personal de EMSP en los que se mostraban violaciones de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario (107).

### *El Reino Unido como ejemplo de Estado de Origen*

El Reino Unido ha sido hasta ahora el único Estado europeo en analizar la posibilidad de regular las EMSP (108). En 2002 fue hecho público el ya citado «*Green Paper*» con el título «*Compañías Militares Privadas: Opciones para su regulación*» (109). Este documento examina las distintas posibilidades de regulación de los servicios militares y de seguridad privados.

---

(105)Ibid. 26.

(106) Secretary of Defense Memorandum. 10 Mar 2008. Disponible en: <http://www.justice.gov/criminal/dss/docs/03-10-08dod-ucmj.pdf>. Fecha de la consulta 7.02.2010.

(107) Cockayne et al, Op.Cit, 39.

(108) La legislación actual del Reino Unido relativa al mercenarismo se circunscribe a la «Foreign Enlistment Act» de 1870 según la cual es un delito para un ciudadano británico alistarse en las fuerzas de un poder extranjero o efectuar actividades de reclutamiento para dichas fuerzas. La aplicabilidad de este Acta es prácticamente imposible como lo demuestra que durante su larga vida no ha sido jamás nadie condenado en el Reino Unido por actividades mercenarias, pese a la larga tradición del país al respecto.

(109) HC 577 Green Paper, Op.Cit.

Tras una consulta pública, que concluyó en julio de 2009, el Gobierno Británico rechazó todas las opciones reguladoras disponibles para las EMSP con sede social en su territorio y recomendó la autorregulación a través de un código de conducta para la industria del Reino Unido dedicada a los servicios militares y de seguridad privados. En la actualidad continúan los contactos entre las autoridades y representantes de las EMSP británicas así como con ONG y otras organizaciones de derechos civiles. La intención del Gobierno de las Islas es publicar este año 2010 los resultados de estas consultas así como el futuro camino a seguir al respecto (110).

### *Afganistán e Irak como ejemplos de Estados Territoriales*

Las EMSP y su personal se encuentran, al menos en teoría, sujetos a las leyes de Afganistán. Sin embargo, no hay actualmente ninguna norma dentro del derecho afgano que regule las actividades de las EMSP en el país centroasiático, a pesar de que alguna de estas compañías trabaja allí desde hace más de siete años.

Desde el año 2007, el Gobierno y el parlamento afgano vienen discutiendo un borrador de ley que regularía la presencia y actividades de las EMSP. Sin embargo, pese al tiempo transcurrido y que se han discutido al menos cuatro anteproyectos distintos, la norma legal no ha sido todavía aprobada. Mientras tanto, el Ministerio del Interior afgano se ha esforzado en regular, en cierto modo, estas empresas. Se ha creado la «Comisión de Vigilancia y Evaluación de las Empresas de Seguridad Privada» a la que estas compañías deben proporcionar cierta información sobre sus actividades. Además, se ha requerido que las EMSP que operan en el país asiático se registren oficialmente con el fin de obtener una licencia para actuar. Asimismo, en el año 2008 el Ministerio del Interior afgano publicó una disposición administrativa que requiere que las EMSP que trabajen en el país se adhieran al código ético de conducta de la «International Peace Operations Association» (IPOA), que se verá más adelante.

Por otro lado, el reelegido presidente afgano, Hamid Karzai, prometió el pasado mes de noviembre 2009 durante su discurso inaugural que en dos años las tareas que llevan a cabo en la actualidad las EMSP en el

---

(110) Comunicación oficial del Gobierno del Reino Unido disponible en: <http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=PressS&id=21447727>. Fecha de la consulta 4.02.2010.

país deberán finalizar y ser asumidas por las fuerzas afganas (111). Es interesante recordar que el 95% del personal contratado por EMSP que operan en el país centroasiático es de nacionalidad afgana, hecho que evita, en su mayor parte, problemas de delimitación de jurisdicción entre Estados.

Por lo que respecta a Irak, la situación de las EMSP en el país ha atraído la atención de los medios de comunicación y de los analistas por razones evidentes. La presencia de estas firmas privadas en el país, una vez acabadas las «operaciones militares principales» es masiva.

La Autoridad Provisional de la Coalición (APC), que administró Irak entre 2003 y 2004 proporcionó un conjunto de reglas para la actuación de las EMSP en ese país. En teoría la violación de estas reglas suponía, según la gravedad, la retirada de la licencia para operar o una multa económica, pero nunca una persecución criminal. En la práctica estas normas proporcionaban inmunidad general a las personas que ayudaban, asesoraban o tenían alguna asociación con las fuerzas de la Coalición o con la propia APC.

Esta situación se ha prolongado en el tiempo hasta el 1 de enero de 2009 en el que entró en vigor el Acuerdo sobre el Estatuto de Fuerzas (112) (SOFA) entre Irak y los EEUU. El denominado «Acuerdo de la Retirada», ya que pone fecha a la salida definitiva de las fuerzas norteamericanas del país del Golfo Pérsico, especifica que Irak tiene la «jurisdicción principal» sobre los contratistas estadounidenses del Departamento de Defensa que habitualmente residen en el país. Presumiblemente, Irak mantiene la jurisdicción exclusiva sobre los contratistas que trabajan para otros departamentos de la administración estadounidense como la USAID o el Departamento de Estado que no son tratados específicamente en el SOFA. En los casos en que los tribunales norteamericanos tienen jurisdicción, los EEUU mantienen la competencia sobre contratistas de nacionalidad estadounidense aunque el Acuerdo no determina como se tratarían esos casos (113). Por otro lado, las autoridades estadouniden-

---

(111) «*Within the next two years, we want operations by all private national and international security firms to be ended and their duties delegated to Afghan security entities*». Traducción no oficial del discurso inaugural de Karzai disponible en [http://www.president.gov.af/Contents/72/Documents/960/President\\_Karzai\\_s\\_Inaugural\\_Speech\\_Nov.pdf](http://www.president.gov.af/Contents/72/Documents/960/President_Karzai_s_Inaugural_Speech_Nov.pdf). Fecha de consulta 6.02. 2010.

(112) Información sobre este SOFA disponible en <http://www.cfr.org/publication/16448/>

(113) Elsea, Op.Cit, 13

ses han avisado que los contratistas de terceros países no son inmunes a partir del mes de enero de 2009 a la jurisdicción iraquí.

Un marco regulatorio específico para las EMSP, que deberá ser aprobado por el parlamento iraquí, está en estos momentos siendo desarrollado por el Gobierno del país.

### *El marco regulatorio español*

No existe en España ninguna norma legal que regule las actividades de las EMSP en el exterior del territorio nacional, aunque las Fuerzas Armadas españolas han contratado regularmente ciertos servicios de apoyo logístico con ocasión de la ejecución de operaciones de paz en el exterior.

La normativa fundamental que regula la prestación de servicios de vigilancia y seguridad en territorio español es la Ley 23/1992, de 30 de julio, y el Reglamento de Seguridad Privada de 1994 que desarrolla la citada ley (114). Quizás el rasgo más característico de esta normativa lo constituye el hecho de que las empresas dedicadas al sector de la seguridad constituyen un complemento de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado quienes tienen la competencia exclusiva en materia de seguridad ciudadana, tal y como dispone nuestra propia Constitución (artículo 104). Las normas españolas establecen un régimen de licencias, obligando a las empresas del sector a inscribirse en el Registro del Ministerio del Interior y al personal perteneciente a las mismas a disponer de una autorización administrativa para el desempeño de sus funciones.

Como consecuencia del secuestro por piratas del atunero español Alakrana en aguas de Somalia en 2009, esta normativa sobre seguridad privada ha sido modificada recientemente. A través de estas modificaciones se ha permitido el desarrollo de servicios de seguridad privada en los buques pesqueros y mercantes españoles que *«desarrollan sus actividades en aguas sometidas a especiales situaciones de riesgo para la vida e integridad de sus tripulantes»* (115).

El cambio fundamental introducido por el gobierno español ha sido permitir prestar servicio de seguridad con armas en buques de bandera española, armas que en ciertas condiciones excepcionales pueden ser de guerra. Sin embargo, el Real Decreto 1628/2009 reafirma que esta re-

---

(114) Este Reglamento fue aprobado por Real Decreto 2364/1994 de 9 de diciembre.

(115) Real Decreto 1628/2009, de 30 de octubre, desarrollado por la Orden de presidencia del Gobierno PRE/2914/2009, de 30 de octubre.



gulación por la Administración del Estado «se inscribe en núcleo esencial de la competencia exclusiva en materia de seguridad pública atribuida al Estado por el artículo 149.1.29 de la Constitución», es decir se incide en su carácter complementario.

En suma, ninguna norma legal específica regula la exportación por parte de empresas españolas de servicios militares y de seguridad privados. Este hecho levanta incertidumbres acerca de la cobertura legal de la que disponen las compañías españolas del sector que en estos momentos realizan actividades en el extranjero. Este factor ha sido reconocido por algunos representantes de la propia industria española de la seguridad privada. En un artículo publicado a finales del pasado año 2009 (116) que expone la necesidad de creación de empresas de «servicios integrales de inteligencia, seguridad y logística en España», los autores afirman que *«también hay que constatar que todavía están pendientes de definir en nuestro país elementos normativos legales que proporcionen la cobertura, las reglas y los instrumentos necesarios para la correcta y eficaz prestación de este tipo de actividades en escenarios internacionales y en áreas de riesgo o de especial interés para nuestra nación»*.

### **Otras formas de regulación**

Además de las legislaciones de carácter nacional o internacional aplicable a las EMSP, existen otras normas «no formales» que cubriendo parcialmente los defectos de aquellas tratan de regular en cierta medida las actividades de las EMSP.

#### *La importancia de la sociedad civil*

Las EMSP tratan de preservar su reputación por el temor a verse penalizadas por el mercado que se constituye así en una forma de regula-

---

(116) ESTEBAN NAVARRO, Miguel A., JIMENEZ BERNAL, Jesús, LIBRÁN LANDÁBURU, Álvaro. «Un nuevo modelo de negocio en España: Servicios Integrados de Inteligencia, seguridad y logística para la acción internacional», *Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva*. Nº 6. Junio-Septiembre 2009. 39-85. Jesús Jiménez es en la actualidad director de Operaciones de la empresa española Eulen Seguridad (según cv. de p.7). Por otro lado es de interés indicar que este artículo (p. 68) afirma que *«el recurso de las empresas e instituciones españolas a compañías extranjeras para cubrir sus necesidades de inteligencia, seguridad y logística cuando actúan fuera de nuestro país es lo habitual en España, ya que ésta no pueden ser atendidas convenientemente desde la oferta empresarial nacional»*.

ción extraoficial (117). En la denuncia de las violaciones de los derechos humanos y del DIH cometidos por contratistas en zonas del conflicto, que afectan a la reputación del sector de la seguridad privada, las organizaciones civiles tienen un papel fundamental (118). Grupos como Amnistía Internacional, Geneva Call, Human Rights First, SwissPeace o el Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos (119) entre otros muchos han publicado estudios que analizan los principales temas que rodean a estas compañías de seguridad.

También otros expertos adscritos a «think tanks» independientes, universidades u otras instituciones privadas llevan a cabo investigaciones sobre las actividades de las EMSP y sus empleados y efectúan propuestas para realizar una regulación más efectiva de las mismas.

Es posible destacar en este esfuerzo al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) que como una organización independiente y neutral disfruta de un nivel de reconocimiento sin igual en el mundo a la hora de proteger a las víctimas de los conflictos armados. Como el principal observador del cumplimiento del DIH, el CICR participa en varias acciones tendentes a recalcar la necesidad de cumplimiento del DIH por parte de las EMSP. La colaboración del CICR con el Gobierno suizo durante el proceso de discusión del Documento Montreux, que se trata a continuación, debe ser enmarcada en este contexto. En esta línea, cabe igualmente resaltar al Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas de Ginebra (120) (DCAF) que desarrolla un programa específico sobre las EMSP y que participa activamente en diversos trabajos relacionados con la industria de los servicios militares y de seguridad privados.

### *El Documento de Montreux*

El incremento exponencial de las actividades de las EMSP en las décadas recientes, así como la debilidad de los mecanismos regulato-

---

(117) Percy, Op.Cit, 54

(118) A falta de sentencias judiciales en su contra, las continuas denuncias de abusos y conductas criminales cometidos por los empleados de la empresa estadounidense Blackwater provocaron su expulsión de Irak y la pérdida de contratos del gobierno de los EEUU, obligándola a cambiar de consejo de dirección e incluso de nombre corporativo.

(119) Este Centro lleva a cabo el seguimiento de las actividades de más de 4000 empresas en todo el mundo. Página web <http://www.business-humanrights.org/Home>

(120) En la web del DCAF es posible encontrar las regulaciones nacionales existentes así como numerosos análisis sobre EMSP. Información sobre el asunto disponible en <http://www.dcaf.ch/privatisation-security/index.cfm>

rios internacionales aplicables a las mismas, indujo al Gobierno suizo, en cooperación con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), a lanzar una iniciativa con el objeto de tratar el fenómeno de estas empresas.

Esta iniciativa condujo a la elaboración del «*Documento de Montreux sobre Obligaciones Legales Internacionales Pertinentes y Buenas Prácticas para los Estados relativas a Operaciones de las Compañías Militares y Seguridad Privadas durante Conflicto Armado*» del 17 de septiembre de 2008, acordado por los 17 Estados participantes en la citada iniciativa (121). Además de estos países, en esta actividad coadyuvaron otros expertos pertenecientes a organizaciones no gubernamentales y a la misma industria de los servicios militares y de seguridad privados. Es digno de mención que las Naciones Unidas no estuvieron presentes de forma oficial ni durante la elaboración y discusión del documento, ni tampoco fueron consultadas a lo largo de su elaboración. Con posterioridad a la publicación del Documento de Montreux, otros 17 Estados (122) se han ido uniendo progresivamente a la iniciativa, lo que constituye sin lugar a dudas un gran éxito (123). España es signataria de este documento desde el 20 de mayo de 2009.

El Documento de Montreux, que no implica obligaciones legales y no busca apoyar o legitimar el uso de las EMSP, se encuentra dividido en dos partes. La primera está dedicada a resaltar las 27 leyes internacionales existentes que son de obligado cumplimiento por los Estados, las EMSP y sus empleados en situaciones de conflicto armado.

La segunda parte del documento contiene 73 «buenas prácticas» a realizar por los Estados, diseñadas para ayudar a los mismos a cumplir con las obligaciones legales antes enunciadas a través de ciertos mecanismos legislativos y administrativos. La mayoría de estas buenas prácticas ya se encuentran vigentes regulando ciertos ámbitos, como por ejemplo el del comercio de armas. Además, comprenden, entre otras, la implantación de un régimen de licencias y la mejora de la supervisión y la rendición de cuentas a llevar a cabo por las EMSP. La intención es

---

(121) Este documento fue firmado por los siguientes Estados: Afganistán, Angola, Australia, Austria, Reino Unido, Canadá, China, Francia, Alemania, Irak, Polonia, Sierra Leona, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Ucrania y los Estados Unidos.

(122) Los 17 países (por orden de firma) son: Macedonia, Ecuador, Albania, Países Bajos, Bosnia y Herzegovina, Grecia, Portugal, Chile, Uruguay, Liechtenstein, Qatar, Jordania, España, Italia, Uganda, Chipre y Georgia.

(123) Información sobre el documento de Montreux disponible en: <http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/topics/intla/humlaw/pse/parsta.html>.

que sólo aquellas empresas que dispongan de estándares que cumplan con las normas de los derechos humanos y las leyes de la guerra puedan actuar en escenarios de conflicto.

La importancia del documento reside en varios aspectos:

- Constituye el primer, y único hasta el momento, instrumento que de una manera oficial afronta el reto que las actividades de las EMSP representan. Por ello, puede servir como base para desarrollos legislativos futuros tanto en el plano internacional como en el nacional. La participación del CICR, como custodio del Derecho Internacional Humanitario y garante de la neutralidad otorga indudable legitimidad al texto.
- Haber logrado la aceptación de algunos Estados muy especialmente afectados por las actividades que llevan a cabo las EMSP. Es preciso resaltar la firma, por un lado de Afganistán e Irak, países en donde mayoritariamente desarrollan las EMSP sus actividades, y por otro del Reino Unido y Estados Unidos (124), países en donde residen mayoritariamente las sedes de estas empresas, siendo en el caso norteamericano su mayor cliente.
- Conseguir el beneplácito por parte de 34 Estados firmantes acerca de que las regulaciones internacionales relativas a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario son de total aplicación a las EMSP y a sus empleados, descartando de esta forma la tradicional afirmación que señala que las EMSP actúan en un limbo legal.
- En virtud del cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, el documento claramente establece las responsabilidades jurídicas internacionales de los tres distintos tipos de estados involucrados en el asunto: los que contratan a las EMSP (Estados contratantes), en donde operan (Estados territoriales) y en donde residen sus sedes (Estados de origen). Asimismo, el documento señala que los Estados no pueden externalizar ciertas funciones asignadas a los mismos por tratado.
- La implicación de la propia industria privada facilita que los principios expuestos por el Documento de Montreux sean asimilados

---

(124) Se estima que en los EEUU y en el Reino Unido residen cerca del 80% del total de EMSP existentes en el mundo en la actualidad. GOMEZ DEL PRADO, Jose L. «Private Military and Security Companies and the UN Working Group on the Use of Mercenaries». *Journal of Conflict and Security Law*. Volume 13, N° 3. 2008. P.438.

como doctrina de uso por las mismas EMSP. De hecho, la Asociación Internacional de Operaciones de Paz (IPOA), «lobby» que agrupa algunas de las EMSP, ha corroborado que el documento constituye una de las guías de su Código de Conducta.

Pese a su indudable importancia y oportunidad, el Documento de Montreux presenta tres debilidades fundamentales. La primera de ellas es la ya citada falta de obligación en el cumplimiento de las «buenas prácticas». Para que estas tengan un valor real operativo, se requiere que los Estados desarrollen mecanismos propios adicionales de supervisión y control de las actividades de las EMSP. Quizás en este aspecto, un mecanismo internacional pudiera ser preciso para completar los medios de supervisión nacionales.

La segunda debilidad es que el Documento de Montreux no es suficiente para llevar a cabo una regulación completa de las actividades de las EMSP. Se echan en falta varios aspectos esenciales y en particular el tratamiento a llevar a cabo con las demandas que puedan realizar los afectados por las actividades de las EMSP. Así, las Organizaciones Internacionales y los Estados deben, sobre la base proporcionada, desarrollar reglas de actuación suplementarias.

Finalmente, la tercera debilidad reside en el hecho de que el documento no presenta ninguna cláusula acerca de aquellas funciones inherentes a los Estados y que por lo tanto no deberían ser motivo de privatización (125). Esto es de especial relieve, puesto que se deben señalar con precisión que funciones pueden o no realizar las EMSP. Únicamente, se menciona de forma vaga, que los Estados a la hora de contratar ciertos servicios «*tendrán en cuenta factores tales como si un servicio específico puede causar que el personal de las EMSP se vea envuelto en una participación directa en las hostilidades*».

En conclusión, el Documento de Montreux se considera un paso adelante interesante a la hora de efectuar una regulación adecuada de las operaciones de las EMSP. Sin embargo, pese a las buenas expectativas que el documento plantea, también existen fragilidades que deben ser cubiertas por los Estados, ya que éstos son los responsables últimos del cumplimiento del orden jurídico internacional y nacional.

---

(125) Entre estas funciones inherentemente estatales y que por lo tanto no pueden externalizarse, el documento de Montreux señala únicamente la responsabilidad sobre campos de prisioneros.

### *Autorregulación*

Las EMSP han tratado de regularse a sí mismas, dándose cuenta de que iba en su propio interés. Mantener la buena reputación es importante en un mercado en que los clientes castigan las transgresiones de las buenas prácticas comerciales que tienen siempre un amplio eco en los medios de comunicación. Por esta causa, han formado distintas asociaciones y adoptado «códigos éticos» que deben regir sus actividades, en un contexto en el que como hemos visto, existen dificultades ciertas a la hora de aplicar la legislación pertinente.

La estadounidense «International Peace Operations Association» (IPOA) la cual integra algunas de las EMSP más conocidas tales como ArmorGroup, Dyncopr o MPRI ha establecido un código de conducta que «*busca los criterios y la seguridad ética de los miembros de las Compañías Internacionales y manejar e informar de los conflictos para mejorar el funcionamiento por la paz y el medio ambiente; de modo que puedan contribuir con sus valiosos servicios en beneficio de la paz y la seguridad humana*». Las 59 empresas miembros de esta organización alentarían el seguimiento de las reglas del Derecho Internacional Humanitario y las normas aplicables relativas a los derechos humanos (126).

En Irak, alrededor de 40 EMSP han formado la «Private Security Companies Association in Iraq» (PSCAI), la cual pretende «*trabajar de forma próxima con el Gobierno iraquí y favorecer una relación de confianza y entendimiento*». Las empresas asociadas se reúnen periódicamente intercambian información y pueden presentar un punto de vista común ante las autoridades iraquíes.

En febrero del 2007, fue fundada la «British Association of Private Security Companies» (BAPSC) para «*promover, resaltar y regular los intereses y las actividades de las EMSP basadas en el Reino Unido*» que proporcionan servicios de seguridad y militares. En la actualidad, este «lobby» británico anuncia como miembros plenos de su organización a cinco empresas, a las que hay que añadir otras nueve como miembros provisionales y otras once como asociadas (127). De acuerdo a su Carta de asociación, los miembros de la BAPSC deben aceptar ciertas obli-

---

(126) Datos obtenidos en [www.ipoaonline.org](http://www.ipoaonline.org). Consulta efectuada el 8 de enero de 2010.  
Una de estas compañías es la española Ge2b International Security con domicilio social en Madrid ([www.ge2b.com](http://www.ge2b.com)).

(127) Datos obtenidos en [www.bacsp.org.uk](http://www.bacsp.org.uk). Consulta efectuada el 8.01.2010.

gaciones entre las que se pueden destacar: promocionar una relación abierta y transparente con el gobierno del Reino Unido y cumplimentar la legislación internacional existente.

La autorregulación proporciona en cierta manera transparencia al sector ya que de forma pública es posible conseguir información acerca de que empresas de forma voluntaria han adoptado, al menos en teoría, un modo de funcionamiento abierto y de acuerdo a criterios de actuación legítimos.

Pero la autorregulación presenta algunos serios problemas. Primero, es obvio que las reglas impuestas desde el exterior suelen ser más estrictas que las autoimpuestas. Segundo, para que la regulación fuese efectiva sería necesario que todas las empresas pertenecieran a asociaciones que obligasen al cumplimiento de los códigos de buena conducta, algo ciertamente improbable de conseguir dado el tamaño y la naturaleza del negocio militar privado. Tercero, aunque la regulación de las compañías fuese posible, los empleados de las mismas quedarían excluidos de la misma. Y cuarto, al no existir un sistema de control independiente tampoco existiría una manera de aplicar sanciones legales en caso necesario.

En 2008, Rosemann (128) hizo públicos los resultados de una investigación propia acerca de cómo las páginas web de 235 EMSP recogían el seguimiento de códigos éticos y de conducta. El citado autor encontró que: sólo el 30.6% (72 empresas) confirmaban el cumplimiento de valores éticos; el 3.8% (9 empresas) expresamente abogaban por el reconocimiento de derechos humanos; el 5.1% (12 empresas) reconocían que sus actividad necesitaban ser reguladas; y únicamente el 18.4% (44 empresas) estaban preparadas para adherirse a códigos éticos de conducta. Además Rosemann afirmaba que la empresa estadounidense California Center Inc. International (CACI) disponía de varios códigos de conducta así como reglas internas de comportamiento, lo que no fue impedimento para que algunos de sus empleados se vieran envueltos en el caso de las torturas de la cárcel iraquí de Abu Ghraib (129).

---

(128) ROSEMANN, Nils. «Code of Conduct: Tool for Self-Regulation for Private Military and Security Companies». Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). Occasional Paper 15. 2008. P.21.

(129) Para recordar este caso y observar la implicación de contratistas ver por ejemplo: «US military in torture scandal», The Guardian, 30.04.2004. Disponible en <http://www.guardian.co.uk/media/2004/apr/30/television.internationalnews>. Fecha de la consulta 12.03.2010.



## **Iniciativas para una regulación más efectiva.**

Con el fin de cubrir las deficiencias de las distintas legislaciones y normativas existentes, se están llevando a cabo varias iniciativas con el fin de mejorar la regulación de las EMSP. Por su trascendencia es posible destacar las dos que se exponen a continuación.

### *El Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre mercenarios: ¿Una futura Convención Internacional que regule las EMSP?*

Dentro del entorno de las Naciones Unidas es, sin duda, el trabajo del «*Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos (130)*» ya mencionado con anterioridad, el de mayor interés, ya que tiene una relación directa con la supervisión y regulación de las EMSP.

El Grupo de Trabajo sobre mercenarios, fue establecido en 2005 por la entonces Comisión de Derechos Humanos de la ONU por Resolución 2005/2 sustituyendo al Relator Especial para el uso de mercenarios que había existido desde 1987. El Grupo de Trabajo, que debe informar anualmente a la Asamblea General y al Consejo de Derechos Humanos, está integrado por cinco expertos independientes, uno de cada grupo regional, que actúan a título personal, y está encabezado por un Presidente-Relator, puesto ocupado en la actualidad por Shaista Shameem de Fiji.

El mandato recibido por el Grupo de Trabajo por la resolución de creación citada, está claramente enfocado hacia las EMSP. En cumplimiento de este mandato, el Grupo de trabajo ha llevado a cabo una importante labor de seguimiento de las actividades de las EMSP, efectuando visitas a países clave en el asunto y contactando con miembros de la industria privada (131).

---

(130) Información sobre el Grupo de Trabajo en <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/mercenaries/> Fecha de la consulta 2.02.2010

(131) Por ejemplo, en verano de 2009, el Grupo de Trabajo realizó una visita a los EEUU durante la que se entrevistó con representantes del gobierno de los EEUU, académicos, organizaciones civiles y de la propia industria privada de la seguridad. Esta visita debe ser enmarcada como parte del esfuerzo para compilar información referente a incidentes específicos, y discutir las perspectivas del papel de los EEUU en la regulación y supervisión de las EMSP. Comunicado de prensa de las Naciones Unidas de 3.08.2009 disponible en <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=9200&LangID=E>. Fecha de la consulta 24.01.2010.

En marzo de 2009, el Consejo de Derechos Humanos solicitó al Grupo de Trabajo que «*intercambie con los Estados Miembros, por intermedio de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ideas sobre un posible proyecto de convención relativo a las empresas militares y de seguridad privadas, les solicite comentarios sobre el contenido y el alcance de esa convención [...]*»(132)».

Con este fin, el Grupo de Trabajo ha realizado una consulta en cada uno de los cinco grupos regionales de Estados, en los que está dividida la ONU, con el fin de reunir opiniones, tanto de organismos gubernamentales como de expertos independientes, acerca de los distintos elementos que la citada convención debe reunir, así como concitar apoyos para su futura aprobación (133).

Aunque el borrador recibirá numerosas modificaciones como consecuencia del lógico proceso negociador previo a su posible aprobación por parte de los Estados, algunos primeros detalles y reacciones sobre el borrador de convención ya se han hecho públicos (134). Así los principios generales rectores de la convención parecen estar claros. Estos principios serían: uno, reiterar el precepto fundamental del monopolio de la fuerza por parte de los Estados; dos, reafirmar la obligación de los Estados para asegurar por parte de las EMSP el respecto al derecho de los derechos humanos y del DIH; tres, definir aquellas funciones que deben ser consideradas inherentes a los Estados y que no pueden dejarse en manos privadas ni externalizar; cuatro, proponer normativas regulatorias, tanto a nivel internacional y nacional, creando un sistema de licencias y de registro de EMSP; cinco, establecer un comité internacional independiente compuesto de 14 miembros que supervise la implementación de la convención y controle las actividades de las EMSP; y seis, proporcionar un sistema para la compensación de las posibles víctimas de las acciones abusivas por parte de estas empresas de seguridad.

---

(132) Resolución A/HRC/10/11 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 26.03.2009. Disponible en [http://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/resolutions/A\\_HRC\\_RES\\_10\\_11.pdf](http://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/resolutions/A_HRC_RES_10_11.pdf). Fecha de la consulta 2.01.2010

(133) El Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas ha llevado a cabo cinco consultas regionales siendo la última de ellas la relativa al Europeo Occidental y Otros Grupos realizado el 14 de abril de 2010.

(134) Un borrador, fechado en Julio 2009, puede consultarse en: Draft International Convention on the Regulation, Oversight and Monitoring Of Private Military and Security Companies. 13.07.2009. Disponible en <http://www.mgimo.ru/files/121626/draft.pdf>. Fecha de la consulta 2.01.2010

En estos momentos parece claro que para que la convención sobre EMSP tenga éxito será necesario un amplio consenso entre los Estados, algo que no parece, a menos en teoría, fácil a corto plazo dados los precedentes de otras convenciones. Además de tener que superar las dificultades que el propio nombre del Grupo de Trabajo plantea, por evocar al mercenarismo, la futura convención requerirá de un amplio apoyo por parte de la sociedad civil y de los distintos organismos de las Naciones Unidas. Por otro lado, existe un riesgo real que se entre en una cierta competencia con otra iniciativa que como veremos en el siguiente apartado se encuentran también en marcha. El documento de Montreux ha tenido un considerable éxito y los países pueden estar más predispuestos a proseguir por ese camino que iniciar el siempre difícil proceso de aprobación de una nueva convención.

Por consiguiente, pese a la indudable necesidad de efectuar una regulación eficaz a nivel internacional de la industria de servicios militares privados y de la trascendencia de la labor que, con sus escasos medios, realiza el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas, se considera que la puesta en práctica de esta convención sobre las EMSP planteará importantes dificultades.

### *La nueva iniciativa del gobierno suizo*

Aunque, supuso un buen primer paso hacia el necesario fortalecimiento de los mecanismos regulatorios sobre las EMSP, es indiscutible que el ya mencionado Documento Montreux no es suficiente. Por ello, está en marcha una nueva iniciativa liderada por la propia industria privada con el apoyo del gobierno suizo, el DCAF y la Academia de Ginebra de DIH y Derechos Humanos. Esta iniciativa trata de desarrollar un código de conducta internacional que conforme al derecho de los derechos humanos y el DIH supere las debilidades identificadas.

Tras varias reuniones preparatorias y de trabajo (135), a fecha de hoy, existe acuerdo sobre los principales puntos que el citado código de conducta (136) debe contener. Éstos serían:

---

(135) Información sobre la reunión mantenida en junio de 2009 se encuentra disponible en: <http://www.wiltonpark.org.uk/documents/conferences/WP979/pdfs/WP979.pdf>. Fecha de la consulta 6.03.2010.

(136) Borrador de Código de Conducta internacional disponible en: [http://www.dcaf.ch/privatisation-security/PSC\\_PMC-CoC\\_Draft\\_11.01.2010.pdf](http://www.dcaf.ch/privatisation-security/PSC_PMC-CoC_Draft_11.01.2010.pdf). Fecha de la consulta 6.03.2010.

- Clarificar las obligaciones generales para las empresas, así como las específicas para su personal, relativas a los derechos humanos. Estas obligaciones incluyen, entre otras, la limitación del uso de la fuerza y de las armas de fuego, normas para la detención de personas y la prohibición expresa de la tortura;
- Establecer estándares explícitos para la selección y el adiestramiento del personal de las EMSP, así como de las posibles acciones disciplinarias a imponer en caso de conductas contrarias al código de conducta o de comportamiento abusivo o criminal; y
- Crear un mecanismo independiente de acreditación de EMSP así como de queja y compensación para las posibles víctimas.

El código de conducta, que pretende entrar en vigor antes que finalice 2010, sería en cualquier caso complementario a las medidas que adopten los Estados aunque en aquellos lugares donde el imperio de la ley es débil o inexistente puede ser el único recurso disponible a la hora de regular las actividades de las EMSP.

Esta iniciativa presenta la ventaja que es la propia industria quien la impulsa en la certeza que la violación de los derechos humanos erosiona no sólo su imagen sino también su propia efectividad. Además, la participación de otras instituciones independientes así como la implicación en el proceso de algunos gobiernos como el estadounidense o el del Reino Unido, proporcionará un valor añadido al resultado final. No obstante, está por todavía por ver cuál será la acogida de esta actividad por parte del conjunto del sector privado de la seguridad.

## **CONCLUSIONES**

Las EMSP están aquí para quedarse. El auge actual representado por el número de empresas del sector, personal contratado y volumen de negocio así lo demuestra. Cualquier operación en el exterior que en estos momentos llevan a cabo los ejércitos de los países occidentales requiere del apoyo de contratistas. En el caso particular de los EEUU, sus Fuerzas Armadas han reconocido que no es posible realizar y mantener un despliegue de fuerzas militares, fuera del territorio norteamericano, sin contar con el apoyo de EMSP. Pero además, la demanda global de servicios de seguridad por otros clientes ajenos a los gobiernos, refuerza esta tendencia.

El origen del mercado internacional de la seguridad privada se encuentra en la evolución del entorno estratégico, a partir fundamental-

mente del fin de la Guerra Fría. Esta evolución se asienta en el tránsito desde un orden internacional en el que el Estado modelo por excelencia de organización política de las comunidades humanas, desempeñaba un papel central, a un orden global en el que el Estado, aun manteniendo un papel preponderante, compite, en ocasiones de forma violenta, con una multitud de agentes tanto públicos como privados.

Esta tendencia de cambio conlleva una reducción de la importancia del papel que realizan los Estados influyendo entonces en la seguridad, tal y como ha sido entendida hasta la actualidad. A través de la crisis de lo que se creían valores inmutables, los ciudadanos experimentan un déficit de seguridad que ni los Estados nacionales ni las organizaciones internacionales parecen capaces de cubrir. Consecuentemente, el concepto de seguridad deja de estar directamente ligado al de Estado, como ocurría hasta el momento. Esta es la situación en que las EMSP prosperan.

Estos cambios en los modelos de seguridad tienen una doble vertiente. Por un lado, en los Estados débiles o fallidos, los gobiernos se encuentran incapaces de ejercer el monopolio del uso de la fuerza armada. Movimientos rebeldes, insurgentes, terroristas, piratas, señores de la guerra, milicias étnicas o tribales y el crimen organizado llenan el vacío creado por la incapacidad de los Estados. Los gobiernos de estos países y sobre todo las empresas transnacionales que operan allí reclaman los servicios de las EMSP para poder continuar con su actividad productiva. El recurso a estas empresas privadas por parte del sector pesquero español en aguas del Cuerno de África debe ser enmarcado en este entorno.

Por otro lado, los Estados occidentales han sufrido transformaciones «neoliberales» debidas a la globalización y liberalización del comercio. Las Fuerzas Armadas occidentales se han visto también afectadas por las oleadas privatizadoras que, llevadas a cabo en el nombre de la eficiencia, han alcanzado a todos los sectores económicos. Nuevas misiones, reducciones de efectivos y sistemas de armas tecnológicamente complejos completan el panorama en el que las EMSP encuentran su potencial de negocio.

Pero sin duda, han sido los conflictos de Afganistán e Irak los que deben ser contemplados como los principales causantes de la expansión definitiva del multimillonario mercado global de los servicios de seguridad privados. La superioridad militar estadounidense, siendo abrumadora en lo convencional, se vio incapaz de conseguir un entorno estable y segu-

ro en estos países, con posterioridad al cambio de régimen provocado en los mismos. Ello fue debido entre otros factores, a lo reducido de los efectivos militares desplegados en Irak. Los apenas 140 mil militares estadounidenses más los 22 mil proporcionados por los aliados fueron del todo insuficientes para llevar a cabo todas las labores de seguridad y de reconstrucción que se requerían para el éxito de la misión. Las EMSP se contemplan entonces como la panacea a todas estas dificultades ya que con esta privatización de la violencia, el Gobierno estadounidense ha logrado evitar el aumento del número de fuerzas militares regulares desplegadas en estos países y al mismo tiempo escapar, en gran medida, del escrutinio público.

El elenco de servicios que las EMSP son capaces de proveer es muy amplio extendiéndose por toda la gama de funciones de combate, apoyo al combate y logísticas que hasta el momento llevaban a cabo en exclusiva los ejércitos y los cuerpos policiales y de seguridad nacionales. Pero son aquellos servicios que impactan directamente sobre el principio fundamental que determina la propia existencia de las organizaciones militares, es decir el uso legítimamente controlado de la fuerza letal, los que constituyen el principal objeto de controversia. Sabedoras de ello, las propias EMSP rechazan el uso del término «militar» a la hora de referirse a sí mismas por un doble motivo. Por un lado, evitar que sus actividades sean consideradas próximas al mercenarismo y por otro sortear el rechazo que generan entre los integrantes de los ejércitos nacionales.

Es indiscutible que la enorme expansión de la industria militar y de seguridad privada encuentra su base en las grandes ventajas que para los potenciales usuarios conlleva el recurso a estas empresas, convirtiéndolas así en un recurso indispensable para gobiernos, multinacionales, instituciones internacionales y organizaciones no gubernamentales. Mayor especialización, rapidez de actuación, flexibilidad de acción por parte de los gobiernos contratantes y el posible menor coste con respecto a otras alternativas tradicionales son algunas de las principales ventajas que las EMSP presentan.

Pero en esta utilización creciente de los servicios de seguridad privados concurren, asimismo, importantes incertidumbres. Éstas tienen un componente práctico, como la falta de control sobre las actividades que las EMSP y sus empleados llevan a cabo sobre el terreno. Pero más importante tienen también un componente moral y ético. En este último caso, el reto a valores democráticos y sociales consolidados, destacan-

do el desafío planteado al control legítimo del uso de la fuerza por parte de los gobiernos democráticos constituye el principal interrogante que las firmas militares privadas plantean. Quizás como propone Krahmman (137), se está produciendo el tránsito desde el modelo tradicional en el que el Estado actúa como un proveedor de seguridad de forma monopolista, a otro modelo en el que el Estado es únicamente el gestor del contexto legal en el que los distintos actores públicos y privados pueden utilizar legítimamente la fuerza armada.

Según la opinión generalizada existente, gran parte de las complejidades y recelos que las EMSP plantean podrían solventarse a través de una adecuada regulación de las mismas. Así, la exigencia de efectuar una regulación sobre las actividades de las CMP puede ser resumida en dos razonamientos esenciales. El primero es relativo a clarificar las leyes que son de aplicación a su caso y el segundo tiene que ver con la necesidad de perseguir conductas criminales realizadas por el personal de estas firmas durante el desempeño de sus labores profesionales.

Sin embargo, los actuales instrumentos legales disponibles, tanto los de carácter internacional, como los estatales y los autoimpuestos por la propia industria, manifiestan deficiencias substanciales.

El enfoque crítico que define a las EMSP como una variación del viejo oficio del soldado de fortuna se basa en la creencia de que las leyes internacionales actuales y en particular las Convenciones antimercenario son instrumentos regulatorios eficaces. Pero, como la realidad tozudamente parece indicar, las leyes internacionales, confeccionadas, hace ya bastantes decenios para prohibir el mercenarismo, se muestran del todo inadecuadas para tratar el fenómeno de las EMSP. Las definiciones que las citadas Convenciones y el propio DIH presentan a la hora de determinar lo que constituye un mercenario presentan deficiencias tan notorias que su aplicación, incluso en casos claros, se antoja casi imposible. De ahí, su escasa aceptación.

Pero además, la discusión concerniente a si estas empresas constituyen o no una nueva forma de mercenarismo, resulta del todo inútil. La contratación de forma abierta de estos servicios privados por parte

---

(137) KRAHMANN, Elke. Private Security Companies and the State Monopoly on Violence: A Case of Norm Change?. Peace Research Institute Frankfurt (PRIF). PRIF-Report N° 88. 2009. Disponible en [http://www.humansecuritygateway.com/documents/PRIF\\_Prvt\\_Security\\_and\\_The%20State\\_Monopoly\\_on\\_Violence.pdf](http://www.humansecuritygateway.com/documents/PRIF_Prvt_Security_and_The%20State_Monopoly_on_Violence.pdf). Fecha de la consulta 21.03.2010.



de gobiernos democráticos otorga una gran carga de legitimidad a las EMSP. Si de nuevo aplicamos el ejemplo de la contratación de seguridad privada por parte de armadores españoles para permitir a los barcos españoles faenar en el Océano Índico, que no hay que olvidar que es financiada en parte por el Gobierno español, podríamos llegar fácilmente a la conclusión que a casi nadie le preocupa si los «vigilantes privados», como son denominados por los medios de comunicación, son o no mercenarios. Por lo tanto, se antoja crucial regular las actuaciones de las compañías privadas de seguridad como un asunto completamente distinto al mercenarismo.

Tampoco las diferentes regulaciones nacionales, en su actual forma, constituyen un mecanismo apropiado para efectuar una apropiada regulación de las EMSP. Este tipo de regulación, en ciertos aspectos insustituible, dado el orden internacional basado en el modelo de Estado, no parece capaz de regular de manera completa un fenómeno complejo y fundamentalmente internacional. Y por supuesto dejar la regulación de la industria al propio sector privado, pese a su indudable valor, no constituye un medio apropiado, a menos que exista un órgano independiente de supervisión de sus actividades con capacidad de imponer sanciones y proporcionar reparaciones en caso de actos abusivos.

Por todo ello, las actuales iniciativas tendentes a mejorar las distintas categorías de regulación se antojan del todo imprescindibles. La nueva iniciativa de Suiza que se está desarrollando con el apoyo de otros Estados, instituciones y la propia industria parece a priori una manera apropiada y realista de afrontar este asunto. Sin embargo, la propuesta de una nueva Convención específica para las EMSP conducida por el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre el uso de mercenarios plantea dudas acerca de su viabilidad, al menos a corto plazo.

En cualquier caso, no hay que olvidar que regulación y legitimidad son términos de la misma ecuación. A través de una más completa regulación, las EMSP conseguirán ser plenamente observadas como agentes lícitos. De llegarse a este punto, las EMSP se convertirían en uno más de los agentes no estatales que podrían contribuir a la resolución de conflictos.

## **RESUMEN**

Desde el final de la Guerra Fría, gobiernos, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG), empresas transnacio-

nales y otros clientes están recurriendo a los servicios de las Empresas Militares y de Seguridad Privada (EMSP). En una tendencia de crecimiento imparable, las EMSP se han convertido en actores imprescindibles a la hora de entender el actual contexto de la seguridad internacional. El presente texto tiene como objetivo efectuar un conciso repaso sobre las principales cuestiones de muy diversa índole que plantean las EMSP en estos momentos.

**Palabras clave:** Empresas militares privadas; empresas de seguridad privadas; empresas militares y de seguridad privadas; contratistas; mercenarios.

## **ABSTRACT**

Since the finalization of the Cold War, the provision of Private Military and Security Companies services to governments, international organizations, non-governmental organizations, transnational companies and others is a regular practice. In an increasing trend, Private Military and Security Companies have become essential actors so that the international security context can be understood. The aim of this text is to provide a concise review on the main questions that those companies currently rise.

**Key words:** Private military companies; private security companies; private military and security companies; contractors; mercenaries.