



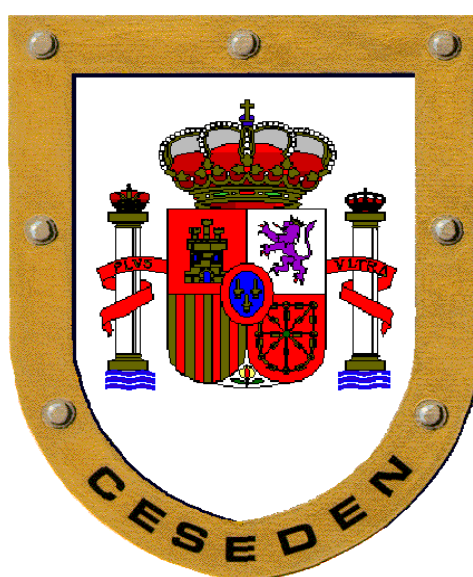
DOCUMENTO DE TRABAJO 13/2015

PLAN ANUAL DE INVESTIGACIÓN 2015

ORGANISMO SOLICITANTE DEL ESTUDIO:
ESCUELA SUPERIOR DE LAS FUERZAS ARMADAS (ESFA)

LAS CORPORACIONES PRIVADAS DE SEGURIDAD

LAS CORPORACIONES PRIVADAS DE SEGURIDAD



Maquetado en septiembre de 2015 por el Instituto Español de Estudios
Estratégicos (IEEE)

**CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL
(CESEDEN)**

LAS CORPORACIONES PRIVADAS DE SEGURIDAD

Resumen

El auge de las corporaciones privadas de seguridad, vinculado a la privatización de esta última, es un tema central en los análisis contemporáneos sobre la seguridad. La amplitud y consolidación de esta nueva realidad hace que sea de obligada referencia y consideración tal como queda demostrado por la existencia, en el ámbito internacional, de una importante masa crítica de estudios dedicados a estos nuevos actores internacionales en materia de seguridad. También en España empieza a haber un cierto número de estudios centrados a esta cuestión. Este trabajo pretende ser una contribución más a las reflexiones en torno al fenómeno y a las posibilidades de gestionarlo y acotarlo a través de la regulación nacional e internacional.

Conscientes de que la privatización de la seguridad es parte de otros procesos ligados a globalización y no presenta signos de retroceso - al contrario, parece asentarse y extenderse- y preocupados por las consecuencias negativas que pueda tener sobre la gobernanza global de la seguridad internacional entendida como un Bien Público Global, este trabajo se propone ahondar en algunos aspectos relacionados con la privatización de la seguridad y con el papel de las corporaciones privadas de seguridad.

La obra se divide en tres partes. La primera está dedicada al análisis de las iniciativas reguladoras de la actividad de estas empresas. La segunda parte está dedicada al análisis de la actuación de las empresas militares y de seguridad privada en diferentes contextos de inseguridad. Finalmente, la tercera parte está dedicada a la seguridad y la internacionalización empresarial.

Palabras Clave

Corporaciones privadas de seguridad, empresas militares y de seguridad privada, EMPS, EMP/ESP, Derecho internacional humanitario, insurgencia, contrainsurgencia, COIN, inteligencia, seguridad corporativa, departamento de seguridad de las grandes empresas.

Abstract

The rise of private security corporations, linked to the privatization of the latter, is a central theme in actual studies on security. The range and consolidation of this new reality makes it obligatory reference and consideration as it's evidenced by the existence, at the international level, of a significant critical mass of studies dedicated to these new international actors on security. Also in Spain it begins to be a number of studies focusing on this issue. This work is intended to be a further contribution to the reflections on the phenomenon and the possibilities of managing it and quote it through national and international regulations.

Aware that the privatization of security is part of other processes connected to globalization and shows no signs of weakness - in contrast, it seems to settle and extend - and worried about the negative consequences that might have on the global governance of international security as a public global good, this work intends to delve into some aspects related to the privatization of security and the role of private security corporations.

The work is divided into three parts. The first one is devoted to the analysis of the regulatory initiatives on the activity of these companies. The second part concerns to the analysis of the performance of military enterprises and companies in different areas of insecurity. Finally, the third part is dedicated to security and business internationalization.

Key Words

Private security corporations, military and private security enterprises, MPSE, international humanitarian law, insurgency, counter-insurgency, COIN, intelligence, corporate security, Corporate Security Department.

ÍNDICE

LAS CORPORACIONES PRIVADAS DE SEGURIDAD

<i>INTRODUCCIÓN</i>	9
---------------------------	---

PRIMERA PARTE

LA INICIATIVAS PARA LA REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LAS EMPRESAS MILITARES Y DE SEGURIDAD PRIVADA

CAPÍTULO I

LAS INICIATIVAS MULTILATERALES PARA LA REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LAS EMPRESAS MILITARES Y DE SEGURIDAD PRIVADAS

1. INTRODUCCIÓN: LA PRIVATIZACIÓN DE LA SEGURIDAD Y LA CRECIENTE NECESIDAD DE REGULACIÓN DEL FENÓMENO	15
2. LAS EMPRESAS MILITARES Y DE SEGURIDAD PRIVADAS (EMPS) ANTE EL DERECHO INTERNACIONAL	19
2.1. Las EMSP y el Derecho internacional humanitario	20
2.2. Las EMSP y el Derecho internacional de los Derechos Humanos	22
3. LAS INICIATIVAS MULTILATERALES GLOBALES DE REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LAS EMSP	25
3.1. Las iniciativas multilaterales de regulación no vinculante	26
3.1.1. El documento de Montreux	26
3.1.2. El código de conducta para los proveedores de servicios de seguridad privada	28
3.1.3. El código de conducta propuesto por la Organización Marítima Internacional	29
3.2. Las iniciativas multilaterales de regulación vinculante	30
3.2.1. El proceso del Grupo de trabajo sobre el uso de mercenarios de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas: el borrador de Convención	30
4. CONCLUSIONES	35
BIBLIOGRAFÍA	38

CAPÍTULO II***LAS INICIATIVAS ESTATALES PARA LA REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LAS EMPRESAS MILITARES Y DE SEGURIDAD PRIVADA***

1. INTRODUCCIÓN: CONTEXTUALIZACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LAS INICIATIVAS ESTATALES PARA LA REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LAS EMPRESAS MILITARES Y DE SEGURIDAD PRIVADAS	43
2. ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS ESTATALES PARA LA REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LAS EMPRESAS MILITARES Y DE SEGURIDAD PRIVADAS	47
2.1. Límites a la externalización de funciones y servicios ligados a la seguridad	49
2.2. Régimen de licencias para regular el acceso de EMSP al mercado de la seguridad privada	52
2.3. Contratos específicos para regular las relaciones EMSP-contratante	53
2.4. Mecanismos e instrumentos ad hoc para regular los servicios desarrollados por las EMSP	55
2.5. Mecanismos de supervisión y rendición de cuentas de las EMSP	58
3. BREVE CARACTERIZACIÓN DE LA REGULACIÓN ESPAÑOLA DE LAS EMSP A LA LUZ DEL CONTEXTO EUROPEO E INTERNACIONAL	59
4. CONCLUSIONES	62
BIBLIOGRAFÍA	64

SEGUNDA PARTE***LA ACTUACIÓN DE LAS EMPRESAS MILITARES Y DE SEGURIDAD PRIVADAS EN DIFERENTES CONTEXTOS DE INSEGURIDAD*****CAPÍTULO III*****LAS EMPRESAS MILITARES Y DE SEGURIDAD PRIVADAS EN CONTEXTOS DE CONTRAINSURGENCIA (COIN)***

1. INTRODUCCIÓN: ACTORES NO ESTATALES, CONFLICTOS ARMADOS Y ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD	71
2. INSURGENCIA, CONTRAINSURGENCIA Y EMPRESAS MILITARES Y DE SEGURIDAD PRIVADA	74
2.1. Insurgencias y conflictividad en el siglo XXI	74
2.1.1. Insurgencia y contrainsurgencia: dos caras de una misma moneda	76
2.2. Una aproximación al concepto de COIN	77
2.3. Las Empresas Militares y de Seguridad Privada	79
2.3.1. EMPS: la cuestión de las cifras totales y el desempeño de funciones	80

3. COIN: PRINCIPIOS Y PARADOJAS	82
3.1. El éxito en Operaciones de COIN	85
3.2.1. <i>Las EMSP y la COIN: una relación difícil</i>	86
4. CONCLUSIONES	89
BIBLIOGRAFÍA	91

CAPÍTULO IV

ELESPECTRO DE LAS COMPAÑÍAS PRIVADAS DE INTELIGENCIA EN EL CONTEXTO DE LOS RETOS CONTEMPORÁNEOS A LA SEGURIDAD

1. INTRODUCCIÓN: LA CRECIENTE NECESIDAD DE INTELIGENCIA	95
2. EL CONCEPTO DE INTELIGENCIA	97
2.1. La inteligencia como reflexión: descifrando las claves del mundo	98
2.2. La inteligencia como acción: empleo de medios y procedimientos específicos	99
3. LA INTELIGENCIA PRIVADA AL SERVICIO DE LOS INTERESES PARTICULARES	100
3.1. La utilidad en el ámbito económico, industrial y financiero	101
3.2. Grandes ventajas y fuertes vulnerabilidades	102
4. LA INTELIGENCIA PRIVADA AL SERVICIO DEL ESTADO	103
4.1. Breve historia	105
4.2. Contexto contemporáneo	106
4.3. El empleo diferido de medios y procedimientos	109
4.4. Ventajas y problemática	110
4.5. Críticas	113
5. CONCLUSIONES	114
BIBLIOGRAFÍA	117

ANEXO: PRINCIPALES EMPRESAS PRIVADAS DE INTELIGENCIA	121
---	------------

TERCERA PARTE

INTERNACIONALIZACIÓN EMPRESARIAL Y SEGURIDAD

CAPÍTULO V

RETOS Y DESAFÍOS EN LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD DE LAS GRANDES EMPRESAS

1. INTRODUCCIÓN: INTERNACIONALIZACIÓN EMPRESARIAL Y SEGURIDAD	129
2. RETOS Y DESAFÍOS EN LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD	130
2.1. Razones para la internacionalización del departamento de seguridad	130
2.2. Desafíos en la internacionalización de los departamentos de seguridad. La reorganización el departamento	133
3. EL DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD Y LA POLÍTICA DE SEGURIDAD CORPORATIVA	140
3.1. Objetivos	140
3.2. Organización	141
3.3. Funciones	144
4. LA PUESTA EN PRÁCTICA DE UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD EXTERIOR	145
4.1. Retos y desafíos en el despliegue exterior del departamento de seguridad	146
4.2. El enfoque colaborativo en la seguridad exterior de las empresas. La colaboración público privada	148
5. CONCLUSIONES	154
BIBLIOGRAFÍA	155
CONCLUSIONES	158
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO	161

LAS CORPORACIONES PRIVADAS DE SEGURIDAD

Caterina García Segura

INTRODUCCIÓN

El auge de las corporaciones privadas de seguridad, vinculado a la privatización de esta última, es un tema central en los análisis contemporáneos sobre la seguridad. La amplitud y consolidación de esta nueva realidad hace que sea de obligada referencia y consideración tal como queda demostrado por la existencia, en el ámbito internacional, de una importante masa crítica de estudios dedicados a estos nuevos actores internacionales en materia de seguridad. También en España empieza a haber un cierto número de estudios centrados a esta cuestión. Este trabajo pretende ser una contribución más a las reflexiones en torno al fenómeno y a las posibilidades de gestionarlo y acotarlo a través de la regulación nacional e internacional.

Conscientes de que la privatización de la seguridad es parte de otros procesos ligados a globalización y no presenta signos de retroceso - al contrario, parece asentarse y extenderse- y preocupados por las consecuencias negativas que pueda tener sobre la gobernanza global de la seguridad internacional entendida como un Bien Público Global, este trabajo se propone ahondar en algunos aspectos relacionados con la privatización de la seguridad y con el papel de las corporaciones privadas de seguridad.

La obra se divide en tres partes. La primera consta de dos capítulos y está dedicada al análisis de las iniciativas reguladoras de la actividad de estas empresas. En el capítulo primero, Caterina García estudia las iniciativas multilaterales de carácter universal para la regulación de la actividad de las empresas militares y de seguridad privadas. Dado que la inexistencia de marcos reguladores específicos no significa la ausencia de derecho aplicable, se presentan los marcos regulatorios del Derecho internacional humanitario y del Derecho internacional de los Derechos Humanos. A continuación se estudian las iniciativas multilaterales existentes tanto de origen gubernamental como no gubernamental, que revelan la clara preferencia estatal y privada por las iniciativas de *soft law*, no vinculantes. El capítulo se hace eco del carácter político, que no jurídico, de las dificultades a las que se enfrenta la única iniciativa existente de regulación vinculante, derivadas de los intereses de los Estados. En el capítulo segundo, Pablo Pareja estudia las diferentes iniciativas estatales para la regulación de las empresas militares y de seguridad privada. También en este caso, el estudio se centra tanto en el derecho aplicable como en las iniciativas específicas de los Estados para regular el sector de la seguridad privada. Se realiza una conceptualización y caracterización de las iniciativas estatales existentes, prestando especial atención a los

casos de Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Francia e Italia por ser los países de nuestro entorno político y con los que España mantiene unas relaciones más intensas de cooperación en materia de seguridad. El capítulo se hace eco de las tendencias generales y de la gran pluralidad de soluciones adoptadas, entre las que sin embargo destaca un aspecto común: la ausencia de instrumentos normativos específicamente diseñados para regular las EMSP modernas. Además dedica un apartado específico a la regulación española, analizando sus potencialidades y sus límites.

La segunda parte está dedicada al análisis de la actuación de las empresas militares y de seguridad privadas en diferentes contextos de inseguridad. En el capítulo tercero, Miguel García Guindo estudia el papel de estas empresas en el contexto de las operaciones de contrainsurgencia en los conflictos armados contemporáneos. El análisis se sitúa en los entornos de conflictividad armada de la postguerra fría, convertidos en áreas de inestabilidad que afectan a la seguridad internacional, en los que interactúan las denominadas “nuevas insurgencias” y la contrainsurgencia - dos caras de una misma moneda- junto a las empresas militares y de seguridad privadas. Tras caracterizar los tres vértices de este triángulo, el autor entra en el análisis de la realidad y las consecuencias de la participación de las empresas militares y de seguridad privada en operaciones de contrainsurgencia. Partiendo del carácter difícil y complejo de la relación, analiza las cuestiones en las que la presencia de estas empresas puede afectar al éxito de las estrategias de contrainsurgencia.

En el capítulo cuarto, Pedro Baños aborda el análisis de las empresas privadas de un subsector específico de la seguridad tan relevante como es el de la inteligencia. Si bien la información útil y oportuna siempre ha sido imprescindible, en el mundo actual su necesidad se deja sentir en mayor grado. El sector, especialmente tras las mayores necesidades de inteligencia surgidas tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, también se ha visto afectado por la expansión de la oferta privada. El capítulo se inicia con una presentación de las dos dimensiones del concepto de inteligencia: la inteligencia como reflexión -clave para entender el mundo- y como acción -clave para la selección de medios y procedimientos pertinentes para alcanzar los objetivos de seguridad. El autor destaca la importancia de combinación de información, conocimiento y experiencia en el ámbito de la inteligencia. A continuación se plantean las ventajas y los problemas que pueden derivarse del uso de empresas de inteligencia por parte de actores privados y de los Estados.

Finalmente, la tercera parte está dedicada a la seguridad y la internacionalización empresarial. José Morales ofrece, en el capítulo quinto, una perspectiva diferente de la problemática a la ofrecida en los demás capítulos. En éste se presenta una panorámica de los retos y los desafíos a los que se enfrentan los departamentos de seguridad de las grandes empresas en su proceso de internacionalización. La perspectiva adoptada en este capítulo no es estatal ni sistémica, como en los anteriores, sino empresarial. Sobre la base de ejemplos extraídos de la práctica que ilustran la problemática de seguridad a la que se enfrentan las empresas que internacionalizan su actividad, se plantea cómo

debería organizarse el departamento de seguridad y la política de seguridad corporativa. A este fin analiza la definición de objetivos, la organización del departamento y las funciones que debe realizar, desde un enfoque teórico-normativo para, en último término analizar, los retos y desafíos de la puesta en práctica del despliegue de la estrategia de seguridad empresarial.

PRIMERA PARTE

LA INICIATIVAS PARA LA REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LAS EMPRESAS MILITARES Y DE SEGURIDAD PRIVADAS

CAPÍTULO I

LAS INICIATIVAS MULTILATERALES PARA LA REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LAS EMPRESAS MILITARES Y DE SEGURIDAD PRIVADAS

Caterina García Segura

I. INTRODUCCIÓN: LA PRIVATIZACIÓN DE LA SEGURIDAD Y LA CRECIENTE NECESIDAD DE REGULACIÓN DEL FENÓMENO

En un mundo interdependiente y globalizado la seguridad ha devenido una cuestión global. Lejos quedan los días en que la seguridad era considerada una cuestión meramente nacional, las amenazas –exteriores en su práctica totalidad– eran de carácter político-militar y el Estado era el garante exclusivo de la seguridad del territorio, las instituciones y los ciudadanos. Aún cuando la dimensión nacional de la seguridad sigue formando parte del núcleo duro de los intereses de los Estados, en tanto que cuestión global la seguridad debe ser gestionada a través de mecanismos de gobernanza global, a fin de ser garantizada eficazmente. Las amenazas y los retos son globales, la gestión requiere un enfoque global. Las seguridades nacionales son interdependientes y la seguridad internacional debería ser entendida y tratada como un auténtico Bien Público Global si se quiere hacer frente con éxito a los Males Públicos Globales originados por las amenazas y los retos provenientes de riesgos sistémicos.

El fenómeno de la privatización de la seguridad es considerado como uno de los retos actuales de la seguridad internacional contemporánea ya que incide y altera la realidad de la seguridad internacional provocando impactos -deseados y no deseados, positivos y negativos- en diferentes ámbitos. Algunos son más visibles que otros, por ejemplo, las violaciones de los Derechos humanos y de las normas de derecho humanitario en situaciones de conflicto armado o en contextos inestables de postconflicto. Pero todos son igualmente relevantes, incluso aquellos que pasan más desapercibidos, como es el impacto epistemológico sobre el concepto mismo de seguridad. Los efectos del fenómeno de la privatización afectan a cuatro escenarios políticos: a la relación entre Estado, soberanía y seguridad, a la concepción y la práctica de la seguridad, a la

relación entre el Estado y otros actores y a la gobernanza de la seguridad global.¹ En el primer ámbito, la privatización de la seguridad tiene implicaciones estructurales que afectan a la base constitucional del orden internacional del sistema interestatal -cuestionamiento *de facto* del principio de soberanía entendido como capacidad de control- y a algunas de sus instituciones más importantes -invalidación en la práctica de las normas sobre el uso de la fuerza. En el segundo escenario, las empresas militares y de seguridad privadas (en adelante EMSP) intervienen no sólo en la práctica de la seguridad sino que inciden en el poder epistémico, despolitizando y tecnificando la seguridad. La convierten en una cuestión que requiere unos conocimientos técnicos, una *expertise* determinada, y consiguientemente se la aleja del debate público y del control político (Leander, 2005 y 2006). En el tercero, al convertir la seguridad en un bien adquirible en el mercado, las EMSP alteran las relaciones entre actores e intervienen en procesos políticos y sociales empoderando a quienes tienen recursos para pagar sus servicios, al margen de su legitimidad político-social. Finalmente, en el cuarto ámbito, la privatización de la seguridad va en contra de su concepción como Bien Público Global e imposibilita su gestión como tal. No siempre se consigue el que, siguiendo a Frost (2008:54), debería ser objetivo de la privatización: “La privatización es un acto público realizado por una autoridad pública para alcanzar un bien público”. Según como se privatiza, se transforman las bases de la legitimidad (*expertise* técnica versus mandato democrático), se provoca una pérdida de control por parte del Estado y se permite que actores privados operen en el ámbito de la seguridad sin mecanismos de rendición de cuentas y, por tanto, que se eludan responsabilidades en casos de actuaciones ilícitas.

La privatización de la seguridad forma parte del fenómeno más general de privatización y externalización de servicios públicos propio de la gobernanza neoliberal del capitalismo y ha permitido la irrupción de una plétora de actores y autoridades privados en el ámbito de la seguridad, tradicionalmente reservado a los Estados. El fenómeno está vinculado a la reconfiguración de las relaciones local/global, público/privado cuya autoría y responsabilidad es compartida por actores públicos y privados. Es en este sentido que Graz y Molke (2011) discuten el carácter estrictamente privado del proceso de privatización de la seguridad y reclaman la responsabilidad –al menos compartida- del Estado frente a la idea de la irrupción, a modo de “asalto al poder”, de los actores privados en el ámbito de la seguridad. La privatización de la seguridad cuando es llevada a cabo por el Estado puede ser interpretada como una subversión del sistema democrático. Por una parte, porque la delegación de ciertas funciones estatales en este ámbito pone en peligro la esencia de la autoridad pública (Sandoz, 1999:201). Por otra, porque los compromisos democráticos que el Estado adquiere con sus ciudadanos sobre la base de unos valores y objetivos políticos, no coinciden necesariamente con los valores y objetivos de las empresas en quienes los Estados

1 Esta es la perspectiva que adoptamos en García, C. y P. Pareja, (2013).

delegan algunas funciones de seguridad. En la misma línea estaría el razonamiento de Krahnann (2010:49) según el cual la externalización de los servicios de seguridad está en contradicción con la idea moderna de democracia que entiende el control estatal sobre el uso de la fuerza como un derecho inalienable de la ciudadanía.² Por ello, la aceptación de la reemergencia de los contratistas militares y de seguridad privados al final de la Guerra fría debe entenderse como fruto de un giro ideológico pro liberal que propone un modelo de Estado que permite la devolución y el control de la fuerza armada a los actores privados.³

Las EMSP son actores y, en ciertos ámbitos y contextos, autoridades de las relaciones internacionales. Su presencia es una realidad que no presenta signos de retroceso. Al contrario, va en aumento. La externalización de funciones militares y de seguridad a contratistas privados genera diferentes retos y problemáticas objeto de debate: la pertinencia de privatizar funciones consideradas inherentemente gubernamentales, el estatus legal de las EMSP y de su personal, la falta de control, la incoherencia de las diferentes jurisdicciones criminales, la compensación de las víctimas, el reclutamiento del personal de las EMSP, la vulneración de sus derechos laborales y la fiabilidad de las EMPS.⁴ Todas las posibles consecuencias negativas de sus actuaciones –en contextos complejos y que suponen el uso de la fuerza- han sido ampliamente estudiadas y analizadas (entre otros por Abrahamsen y Williams, 2011; Avant, 2004a, 2005 y 2006 y Markusen, 2001).

Los trabajos sobre la privatización de la seguridad ponen de manifiesto que si el fenómeno existe y aumenta es porque los Estados y otros actores (organizaciones internacionales gubernamentales, oenegés y empresas, principalmente, pero también grupos rebeldes, terroristas y del crimen transnacional organizado) así lo quieren: hay oferta porque hay demanda (Singer, 2003). Por otra parte, recordemos, no todas las actividades delegadas son objeto de controversia ni todas las consecuencias de la privatización son negativas,⁵ ni todos los actores tienen la misma visión de ellas. Así,

2 Para este autor el establecimiento de la democracia moderna (en Europa y América del norte) supone un punto de inflexión entre el uso de mercenarios de los siglos anteriores y la contratación de servicios militares y de seguridad privada de los tiempos modernos.

3 El autor lo presenta como el resultado de una contienda entre los modelos contrapuestos de control de producción, y uso de la fuerza del republicanismo y del liberalismo a lo largo de los siglos XVIII y XIX. La externalización de servicios en el ámbito de la seguridad responde a la victoria del modelo liberal (gobernanza de la seguridad fragmentada y privatizada) frente al republicano (gobernanza pública y centralizada). Krahnann (2010:83).

4 Estas fueron las problemáticas detectadas por el grupo de trabajo del proyecto Priv-War, *Regulating the Privatisation of War: the role for the EU in assuring the compliance with international humanitarian law and human rights*". (Sossai,2008).

5 Buzatu y. Buckland (2015) sintetizan en tres los grandes retos que plantea la privatización –falta de coordinación entre los diferentes proveedores de la seguridad, falta de control efectivo y rendimiento de cuentas y asimetría en la provisión de seguridad- y en dos grandes grupos oportunidades –ahorro

la comunidad internacional está polarizada respecto a la privatización de la seguridad ya que unos ven a las EMSP como una “fuerza del bien”, capaces, por ejemplo, de facilitar las elecciones en Iraq y otros, como una “fuerza del mal” capaces de implicarse en actividades ilícitas tales que, por ejemplo, el comercio sexual en Bosnia (Kinsey, 2008a). Pero todos coinciden en reconocer su carácter de realidad consolidada y permanente. Por ello necesita ser regulada a fin de acotar las consecuencias negativas y conseguir establecer las responsabilidades jurídicas en caso de actos delictivos en un triple nivel: en el de las EMSP, en el de sus empleados y en el de los gobiernos que las contratan. La asunción de responsabilidades en caso de actos ilícitos es quizás el mayor reto que plantea la privatización de la seguridad. La regulación es una necesidad para garantizar la provisión del bien público que es la seguridad. No es una tarea fácil porque no es una cuestión técnica sino política.

Aunque existen instrumentos legales tanto internacionales como nacionales aplicables a las actuaciones de las EMSP, la experiencia de los casos conflictivos en los que se han visto envueltas algunas de ellas en los últimos años⁶ demuestra que el marco regulatorio no está suficientemente desarrollado y que el espacio para la impunidad es amplio (Laborie, 2012:162). La diversidad del fenómeno de las EMSP, la gran variedad de servicios ofertados y los objetivos de quienes los contratan explican a la vez que dificultan la tarea regulatoria. La debilidad del marco jurídico aplicable, o su falta de adecuación a la problemática que nos ocupa, es un problema desde la perspectiva de la protección universal de los Derechos humanos pero, desde la de algunos contratistas, puede ser vista como una oportunidad. De la misma manera que el esclarecimiento y la exigencia de responsabilidades son el mayor reto desde la perspectiva de los Derechos humanos y del Estado de Derecho en general, la dificultad de establecerla es también una gran oportunidad para que algunos actores alcancen los objetivos de su agenda oculta sin pagar por ello o sin siquiera aparecer como directamente responsables. La dificultad jurídica no es el verdadero escollo para el fortalecimiento del marco jurídico regulador sino que, en buena medida, la no resolución de los problemas jurídicos responde a la falta de voluntad política para resolverlos.

Admitiendo la importancia de la cuestión de la responsabilidad, algunos especialistas y diversos organismos de Naciones Unidas se han planteado si, previa a ella, no debería cuestionarse otra de mayor enjundia a la que ya nos hemos referido: la oportunidad

de costes y aumento de la eficiencia e innovaciones en la provisión de seguridad.

6 El que fuera presidente del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios de las Naciones Unidas (véase apartado 3.2.1 de este trabajo) afirma que las investigaciones llevadas a cabo por el Grupo de trabajo demostraron la participación de personal de EMSP en ejecuciones sumarias, actos de tortura, casos de detenciones arbitrarias, tráfico de personas, daños serios a la salud, y atentados contra el derecho de autodeterminación. Igualmente señala que, en la búsqueda de beneficios, las EMSP eran negligentes con la seguridad y no garantizaban los derechos laborales básicos a sus empleados, sometiéndoles a situaciones de peligro y vulnerabilidad. Gómez del Prado (2014).

de delegación en EMSP de prerrogativas propias de los poderes públicos, sobre todo, las relacionadas con el uso de la fuerza (Saura, 2010). De hecho, ésta es una de las discusiones de fondo en torno a las EMSP y es uno de los límites que algunos intentos de regulación intentan establecer: evitar que los Estados deleguen funciones inherentes a la defensa relacionadas con el uso de la fuerza. De nuevo, ésta es también una cuestión subordinada a la voluntad política. Por esto, aunque el presente capítulo analizará los intentos de regulación, no entrará en el debate jurídico sino que intentará poner de manifiesto la problemática política que hay tras ellos y tras el fenómeno de la privatización de la seguridad.

El marco jurídico internacional aplicable a las EMSP y las iniciativas de regulación y autorregulación multilateral⁷ existentes y en curso serán el objeto del presente capítulo. En primer lugar se analizará la aplicabilidad de las normas internacionales, en segundo lugar las propuestas de regulación no vinculantes y, finalmente, los intentos de regulación vinculantes.

2. LAS EMPRESAS MILITARES Y DE SEGURIDAD PRIVADAS (EMPS) ANTE EL DERECHO INTERNACIONAL

Los Estados, amparados por el Derecho internacional, son libres de contratar EMSP para ejercer funciones coercitivas en conflictos armados que tradicionalmente han sido consideradas exclusivas de los Estados como parte del ejercicio del monopolio del uso legal de la fuerza armada. Aunque hay divergencias políticas respecto a si esto debería cambiarse o no, por el momento es así y ocasiona una serie de consecuencias difíciles de gestionar por la falta de regulación o por la difícil aplicabilidad de la existente.

Debido a la novedad del fenómeno, no existe mención alguna a las EMSP en el Derecho internacional y muchos menos una regulación internacional específica. A pesar de esta ausencia de normas específica, el fenómeno, o al menos algunas de sus manifestaciones, no está totalmente ausente de regulación. Güell y Torroja (2013) afirman que normas relativas a determinados regímenes internacionales son aplicables a las EMSP en tanto que sus actividades conectan con el Derecho internacional humanitario (DIH), el Derecho internacional de los Derechos Humanos (DIDH) y el régimen de la responsabilidad internacional. Se refieren a las actuaciones de las EMSP que incluyen el uso de la fuerza, ya sea ofensiva o defensiva, en contextos de conflictividad armada. Laborie (2012:163) por su parte defiende que las EMSP pueden estar sujetas a las disposiciones de cuatro cuerpos normativos diferentes: el Derecho internacional consuetudinario, el de los Derechos Humanos, el Derecho

⁷ Se analizarán las iniciativas de carácter universal, es decir, aquellas que están abiertas a la adhesión de todos los países.

internacional humanitario y la legislación penal internacional. A pesar de ello, existe acuerdo académico en torno a la necesidad de desarrollar instrumentos que se adecuen a los cambios que se han producido en el contexto internacional en el ámbito de la seguridad. Este consenso, sin embargo, no se da en el ámbito político puesto que los actores que contratan a las EMSP pueden aprovechar oportunamente a su favor las zonas grises del ordenamiento jurídico.⁸

Las cuestiones que generan polémica entre los juristas se centran en la calificación jurídica de los actores y en el establecimiento de responsabilidades. El esclarecimiento de si las EMSP y sus empleados son mercenarios o no, combatientes o población civil determinará el derecho aplicable. Establecer la responsabilidad en el caso de actos delictivos y violaciones de los derechos humanos es el primer paso evitar la impunidad (Saura, 2010).

2.1. Las EMSP y el Derecho internacional humanitario

La mayor parte de actos delictivos cometidos por los contratistas militares y de seguridad privados EMSP tiene lugar en contextos de conflictividad armada por lo que el marco jurídico aplicable debería ser el Derecho internacional humanitario (DIH).⁹ Inspirado en ideales humanitarios, su objetivo es mitigar los efectos de los conflictos armados regulando la conducta de los beligerantes y protegiendo a las víctimas. Es un derecho que trasciende a los Estados y protege y obliga a todas las personas y entidades que toman parte en un conflicto armado así como a las víctimas de los mismos (Güell y Torroja, 2013). También las EMSP serían destinatarias de las normas del DIH desde el momento en que sus empleados realizan actividades en entornos de conflictividad armada.¹⁰ Pastor Palomar (2008:436) lo afirma sin ambigüedad: si

8 Esta falta de acuerdo es interpretada por Kinsey (2008b) como una tensión internacional entre Occidente y algunas partes del Tercer Mundo (sic), especialmente África, donde se critica la tolerancia occidental a las actividades mercenarias fuera de sus territorios.

9 El Derecho internacional humanitario es un conjunto de normas internacionales de origen convencional y consuetudinario, específicamente destinado a ser aplicado en los conflictos armados, internacionales o no, que limita, por razones humanitarias, el derecho de las partes en conflicto a elegir libremente los métodos (modos) y medios (armas) de hacer la guerra y que protege a las personas y los bienes afectados o que puedan resultar afectados por ella. CICR (2008). Casanovas y Rodrigo (2014: 464) afirman que si bien a veces se establece una división entre el llamado Derecho de la Haya (normas relativas a la conducta de los beligerantes durante las hostilidades) y el “Derecho de Ginebra” o Derecho humanitario bélico (normas protectoras de las víctimas de los conflictos armados), existe una unidad y complementariedad entre ambos.

10 En 1945 el Tribunal de Núremberg estableció la posibilidad de que las empresas fueran destinatarias de las normas del DIH al declarar responsable de su violación a doce altos cargos de la empresa Krupp,

bien las empresas privadas no son sujetos de Derecho internacional, si toman parte en un conflicto armado tienen la obligación y la responsabilidad de respetar el Derecho humanitario y el Derecho internacional de los Derechos Humanos. A pesar de ello, numerosos y complejos son los problemas que acompañan a la aplicación práctica de esta afirmación normativa.

Una de las cuestiones que más literatura académica ha producido respecto a la relación de las EMSP y el DIH es el ya mencionado debate en torno a la cuestión de la identificación de los empleados de las EMSP como combatientes o como mercenarios puesto que de ella depende su aplicabilidad. Las interpretaciones son diversas. Por una parte está la de aquellos autores y Estados que coinciden en considerar que los empleados de las EMSP no pueden ser considerados combatientes puesto que no reúnen los requisitos establecidos por el DIH,¹¹ empezando por el más básico de formar parte de las estructuras oficiales contendientes, los ejércitos en el caso de los Estados (Saura, 2010). Este enfoque coincidiría parcialmente con los autores e instituciones que defienden el que Laborie (2012) denomina “enfoque crítico”, identificado con los círculos de Naciones Unidas. Equipara los empleados de las EMSP a los mercenarios¹² y, por tanto, los considera combatientes ilegales sin protección por el DIH. Considera que a pesar de diferencias en su aspecto exterior no difieren en esencia de los mercenarios tradicionales y, por tanto, la mayor parte de sus actividades deberían ser prohibidas (Laborie, 2012: 164-165). La mayoría de autores disienten de esta categorización y se identifican más con la primera, si bien admiten la existencia de ciertas similitudes o de conexiones entre las figuras del mercenario y del empleado de las EMSP (Avant, 2004b; Mockler, 1987; Shearer, 1998), y es habitual denominarlos metafóricamente “nuevos mercenarios” (Mockler, 1987) o “mercenarios corporativos” (Kinsey, 2008a), aunque jurídicamente no se los considere como mercenarios. Una interpretación diametralmente opuesta es la del gobierno de Estados Unidos que, como parte interesada al ser uno de los mayores contratistas, insiste en considerar a las EMSP y a sus empleados como civiles autorizados para acompañar a la fuerza en el campo de batalla (la excepción contemplada en la Tercera Convención de Ginebra) y, por consiguiente, reclama para ellos la aplicación de las normas del DIH (Laborie, 2012:171). Una interpretación distinta pero de consecuencias similares es la de Hoper (2008) quien afirma que los contratistas que realizan ciertas funciones coercitivas (protección, vigilancia, interrogatorios o incluso participación en combate) deben ser considerados como fuerzas armadas del Estado contratista. Otra opción es la que

acusados de participar en la planificación y ejecución de guerras de agresión, en el saqueo y explotación de los países ocupados, en actos de asesinato, exterminio, esclavitud, deportación, encarcelamiento, tortura y uso de mano de obra esclava.

11 Vid. Art. 47 del Protocolo Adicional I, 1977.

12 Como se verá en el apartado 3.2.1, a partir de 2010 el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas pasará a tratarlos de forma diferenciada.

subraya el carácter distinto del fenómeno y reivindica la necesidad de una regulación específica. Este es el caso, por ejemplo de Gómez del Prado y de Abrisketa. El primero concluye que no pueden ser considerados ni combatientes ni civiles ni “generalmente” como mercenarios y que se hallan en un vacío legal (Gómez del Prado, 2014). La segunda, coincidente con esta interpretación, añade que reunir las condiciones del mercenario definidas en el Protocolo adicional I a los Convenios de Ginebra es tan complicado que facilita la labor de las EMSP que así evitan ser objeto de persecución puesto que quedan en una especie de “limbo jurídico” (Abrisketa, 2007). El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), en su rol de autoridad promotora del DIH, ha brindado su interpretación según la cual los contratistas privados, si no participan directamente en las hostilidades, deben ser considerados civiles (Melzer, 2010). El informe elaborado por Melzer, asesor jurídico del CICR, establece que un acto se considera como participación directa en las hostilidades si cumple los requisitos de umbral de daño, causación directa y nexo de beligerancia. Es decir, si el acto afecta negativamente a las operaciones militares o a la capacidad militar de una parte en un conflicto armado o, alternativamente, inflige la muerte, lesiones o destrucción de personas o bienes protegidos contra los ataques directos; si se puede establecer una relación directa de causalidad entre el acto y el daño; y si ha sido programado específicamente para producir directamente el umbral de daño requerido en apoyo de una parte en el conflicto y en detrimento de la otra parte (Melzer, 2010:43). Puesto que la mayor parte de las funciones de las EMSP no caerían dentro de esta definición de hostilidades abiertas y evidentemente los empleados de una EMSP no forman parte de un ejército, en la mayoría de casos deberían ser considerados civiles. A pesar de ello, Laborie apunta que la cuestión es más compleja de lo que podría deducirse de la guía interpretativa del CICR ya que en ocasiones resulta extremadamente difícil determinar la naturaleza civil o militar de la actividad de las EMSP y de sus empleados puesto que la línea divisoria entre hostilidades abiertas y otras formas de violencia propia de la conflictividad armada contemporánea es muy fina y permeable y, además, la propia estructura de las EMSP –la jerarquía de la cual no está claramente delimitada- dificulta la aplicación del Derecho internacional humanitario (Laborie, 2012:172).

2.2. Las EMSP y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH)

Aunque, en el contexto de un conflicto armado, definir a los empleados de las EMSP como mercenarios tiene consecuencias obvias como la de privarlos de la condición de prisioneros de guerra en caso de ser capturados por el enemigo, como afirma Saura, ser mercenario no es en sí mismo ni una violación del derecho humanitario ni un crimen según el Estatuto de la Corte Penal Internacional. Lo importante es determinar si el comportamiento de los contratistas constituye una violación de los Derechos humanos o si ellos mismos son víctimas de violaciones de los Derechos humanos (Saura, 2010:5).

Así, toman cuerpo las cuestiones realmente nucleares desde la perspectiva del DIDH: determinar la responsabilidad y evitar la impunidad en caso de violaciones de los Derechos humanos por parte de las EMSP. La dificultad de resolver estas cuestiones no estriba sólo en su complejidad jurídica, sino principalmente en la falta de voluntad política puesto que las EMSP, cuyos clientes principales son los Estados (gobiernos, departamentos y agencias diversos), no tienen interés alguno en determinar la responsabilidad de los actos delictivos ni en castigar los delitos cometidos por EMSP (y/o sus empleados) que les ayudan a conseguir los objetivos declarados u ocultos de su agenda política exterior. Aunque no necesariamente deseadas, las violaciones de los Derechos humanos son consideradas meros “daños colaterales” de acciones al servicio de objetivos de seguridad nacional.

Entrando en la cuestión de la responsabilidad, Francioni (2008:962) afirma que no está resuelto hasta qué punto las obligaciones primarias respecto a los Derechos humanos se aplican a las EMSP, primero porque no hay acuerdo sobre si existen obligaciones vinculantes para los actores privados y segundo porque las conductas objeto de examen normalmente ocurren fuera de la esfera territorial y jurisdiccional de aplicación de las regulaciones sobre Derechos humanos. Respecto a las normas secundarias sostiene que un Estado no puede ser responsable de la conducta de las EMSP porque sus acciones son acciones de personas privadas y no actos de Estado. Al contrario que los soldados que forman parte de la estructura orgánica del Estado, los contratistas privados tienen una mera relación contractual con el Estado que contrata sus servicios. La cuestión se complica más cuando los contratistas son utilizados por organizaciones internacionales ya que su conducta cae en el todavía más elusivo concepto de “responsabilidad institucional” de las organizaciones gubernamentales.

Los análisis jurídicos demuestran que hay un vacío regulatorio que los Estados que quieren evitar responsabilidades pueden aprovechar a su favor ya que si un Estado no incorpora a los contratistas privados en sus fuerzas armadas o la EMSP no actúa de forma totalmente dependiente del Estado en base al contrato (supuesto muy difícil de probar), no es responsable de su conducta (Hoper, 2008:1012). No se aplica el principio de responsabilidad del derecho consuetudinario, recogido en el artículo 3 de la cuarta Convención de la Haya de 1907 y en el artículo 91 del Protocolo adicional, que atribuye al Estado la responsabilidad por los actos de sus soldados (Hoper, 2008:990). Hoper afirma que este gap normativo puede reducirse aplicando el DIH y el principio de la debida diligencia que debería ser la base para exigir obligaciones positivas los Estados contratantes respecto a la prevención de violaciones de los Derechos humanos y del derecho humanitario por parte de los contratistas privados. El Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas reconoce la obligación de debida diligencia de los Estados que deben intervenir cuando hay amenazas a la vida de los ciudadanos que están bajo su jurisdicción u otras amenazas de violaciones de los Derechos humanos. (tortura, tratos denigrantes, crueles o inhumanos...) El Estado debe intentar evitar dichas violaciones. Es por ello que, concluye Hoper, a pesar de las dificultades que suponen las lagunas normativas existentes, los Estados no pueden escurrir el bulto

desde el momento que gastan recursos en contratar EMSP que funcionan como grupos armados (Hoper, 2008:1014). Lamentablemente, la práctica demuestra que sí es posible.¹³

Finalmente se plantea la cuestión de la responsabilidad de los contratistas privados frente al Derecho penal internacional (DPI). Laborie es muy escéptico acerca de las posibilidades del DPI. Al plantearse si los empleados de las EMSP pueden ser perseguidos por la Corte Penal Internacional (CPI), concluye que “es muy improbable que un contratista sea encauzado por la CPI (...) en los casos en los 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” (Laborie, 2012:172). También lo dificulta la naturaleza de los crímenes que pueden ser juzgados por la CPI, ya que los delitos cometidos por los empleados de las EMSP no reúnen los requisitos de masividad, generalización y sistematización que definen a los crímenes de genocidio o de lesa humanidad. Para este autor la falta de precisión sobre el estatuto de los contratistas es el problema central. Un enfoque diferente es el de Lehnart (2008) quien, aún consciente de las dificultades, opina que las normas de DPI son imputables a los empleados de las EMSP. Esta autora, tras un pormenorizado análisis de normas y casos, opina que este Derecho podría ser parte de un eficiente sistema de gobernanza y control de las EMSP. Advierte que si bien, en su opinión, las normas del DPI son una fuente potencial de responsabilidad individual, su aplicación a la conducta de los empleados de las EMSP suscita toda una serie de complejas cuestiones jurídicas¹⁴ que no están resueltas. De nuevo la falta de voluntad política contribuye a perpetuar las ambigüedades jurídicas. Por el momento ningún crimen realizado por empleados de EMSP ha sido denunciado ante tribunales penales internacionales sino ante cortes civiles y los denunciantes no han sido las fiscalías sino las víctimas. Este hecho es en opinión de Lehnart la prueba de que “la persecución de las EMSP por el Derecho internacional penal no es una prioridad” (Lehnart, 2008:1034).

13 Por mencionar un ejemplo, en el conocido caso de violaciones de los Derechos Humanos cometidos en la cárcel iraquí de Abu Ghraib, sólo fueron juzgados diecisiete soldados estadounidenses. A pesar de la existencia de indicios acerca de la participación en los actos de tortura, abusos y humillaciones infligidos a los prisioneros por parte de empleados de las empresas CACI y Titan Corps, ninguno de ellos fue imputado. Burghardt, T. (2008) y Chatterjee y Thompson. (2004)

14 Como, entre otras, si los crímenes cometidos por empleados de EMSP en conflictos armados se pueden considerar crímenes de guerra ya que no existe consenso en considerar si las EMSP serían parte del conflicto al estar contratadas por un Estado que sí lo es; si les sería aplicable el Derecho penal interno o el DPI; si siendo el crimen el mismo se consideraría diferente si el contratista lo fuere, es decir si en lugar de ser contratados por un Estado lo fueran por una empresa petrolífera, por ejemplo, o por una onegé.

3. LAS INICIATIVAS MULTILATERALES UNIVERSALES DE REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LAS EMSP

Las dificultades de aplicación del Derecho internacional a unos sujetos, hechos y circunstancias que no pudieron ser tenidos en cuenta en el momento de su formulación puesto que no existían facilitan la elusión de responsabilidades. Como se viene diciendo, esto sirve a los intereses de determinados Estados y otros actores contratistas de los servicios de EMSP. No obstante ni todos los Estados ni todos los actores están de acuerdo en mantener esta situación y cada vez hay más voces críticas con la falta de rendición de cuentas y la impunidad de la que se pueden beneficiar las EMSP en ausencia de una regulación específica. El conocimiento, gracias a denuncias individuales y filtraciones, de los actos ilícitos cometidos por las EMSP, aunque incompleto y a veces tardío, genera rechazo y toma de conciencia por parte de actores tanto gubernamentales como de la sociedad civil. De ahí han surgido ciertas iniciativas de regulación multilateral que se analizan a continuación. Las hemos agrupado en dos bloques según su naturaleza jurídica sin tener en cuenta la naturaleza –gubernamental o no- del actor o los actores que las han generado. Las primeras (apartado 3.1) tienen en común su cualidad de *soft law*. No solucionan el problema de la impunidad puesto que no crean obligaciones vinculantes ni para los Estados contratistas, ni para las EMSP, ni para los Estados en cuyo territorio operan éstas. Pretenden marcar pautas y estándares de conducta. Ajustar la conducta a estas normas sigue siendo, en el caso de los Estados, una cuestión de voluntad política y en el de las EMSP, simplemente de voluntad. Las segundas (apartado 3.2) estarían en el ámbito del *hard law* y crearían obligaciones jurídicamente vinculantes. Por esta razón son más difíciles de concretar, porque el consenso entre los Estados está lejos de alcanzarse y las posiciones a favor y en contra de regular se polarizan en base a posicionamientos ideológicos e intereses políticos y económicos.

3.1. Las iniciativas multilaterales de regulación no vinculante

3.1.1. El documento de Montreux

El documento de Montreux¹⁵ es el fruto de un proceso de discusión intergubernamental, auspiciado por el gobierno suizo y el Comité Internacional de la Cruz Roja, surgido de la percepción de urgencia y de necesidad de reacción ante el fenómeno de la proliferación de EMSP. El proceso consistió en una serie de reuniones iniciadas en 2006 y concluidas en 2008 en las que participaron diecisiete países¹⁶ e incluyeron consultas a actores de la sociedad civil (representantes del mundo académico y de las ONGs) y a las EMSP. El documento resultante se abrió a las adhesiones de otros Estados que, desde entonces, no han cesado de producirse aunque aún no alcanzan ni un tercio de los Estados miembros de Naciones Unidas,¹⁷ pero sí incluyen a los Estados de los que proceden el 70% de las EMS. (Saura y Bitorsoli, 2013: 37)

También se han adherido tres organizaciones intergubernamentales (la Unión Europea, la OSCE y la OTAN). Como se establece claramente en el prefacio, el documento no es un instrumento jurídicamente vinculante si bien invoca una combinación de normas de hard y soft law (White, 2012:12). Parte de la consideración de la existencia de normas de Derecho internacional (DIH y DIDH) aplicables a los Estados en sus relaciones con las EMSP en contextos de conflictividad armada. Reivindica, por tanto, que las EMSP no actúan en un vacío legal absoluto sino que, al contrario, existen normas que afectan a su conducta, así como a la de los Estados. Consecuentemente defiende que toda infracción por parte de las EMSP y de su personal puede entrañar dos tipos de responsabilidades: la responsabilidad penal de los autores y

15 *Documento de Montreux sobre las obligaciones jurídicas internacionales pertinentes y las buenas prácticas de los Estados en lo que respecta a las operaciones de las empresas militares y de seguridad privadas durante los conflictos armados* (2008), Bernal/Ginebra, Dirección de Derecho Internacional (Dpto. Federal de Relaciones Exteriores, Confederación Suiza) y Comité Internacional de la Cruz Roja. Disponible en https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc_003_0996.pdf.

16 Afganistán, Alemania, Angola, Australia, Austria, Canadá, China, Estados Unidos de América, Francia, Iraq, Polonia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Sierra Leona, Sudáfrica, Suecia, Suiza y Ucrania.

17 En mayo de 2015, se habían adherido 36 Estados con lo cual la suma total ascendía a 53. España se adhirió en 2009. La lista de Estados participantes está disponible en <https://www.eda.admin.ch/eda/en/dfa/foreign-policy/international-law/international-humanitarian-law/private-military-security-companies/participating-states.html>.

de sus superiores y la responsabilidad del Estado que la ordenó, dirigió o controló.¹⁸ El objetivo general del documento es precisamente promover el respeto de las normas del DIH y de las normas de Derechos Humanos en los conflictos armados. Este objetivo se concreta en tres específicos: primero, recordar las obligaciones jurídicas de los Estados, de las EMSP y de su personal; segundo, recoger un catálogo de buenas prácticas; y tercero, establecer las responsabilidades de los diferentes tipos de Estados en base a su relación con las EMSP y las de las EMSP.¹⁹ A pesar de que el DIH sólo es aplicable a los conflictos armados, el documento considera que estas normas y prácticas pueden extenderse a contextos de postconflicto y otras comparables y dirigirse, además de a los Estados, a otras entidades (organizaciones internacionales, oenegés, empresas).²⁰ Fruto del pragmatismo, no pretende ni crear nuevas obligaciones ni regular la industria de los servicios militares y de seguridad (White, 2012:13).

En general, la iniciativa que representa el documento de Montreux ha sido objeto de celebración (Buzatu y Buckland, 2015:22), siendo muy bien valorados sus objetivos y su carácter constructivo e inclusivo. No obstante no le han faltado las críticas, principalmente referidas a la ambigüedad o falta de precisión de algunos aspectos²¹ y las referidas a la ausencia de las propuestas más novedosas respecto a la obligación de proteger, la responsabilidad de respetar o al estándar de debida diligencia que, aunque no son normas jurídicas vinculantes, son aceptadas por una amplia mayoría de Estados (AI, 2008:3). Aún con todo, si los Estados y las EMSP aplicasen las recomendaciones del documento la mejora en la prevención de las violaciones del DIH y del DIDH y en su persecución de sus infractores sería más que notable.

18 *Documento de Montreux, Op. cit.* p.33.

19 El documento distingue entre Estados contratantes (los que contratan los servicios de las EMSP), Estados territoriales (aquellos en los que operan las EMSP), Estados de origen (aquellos en los que tienen su sede las EMSPS) y todos los demás Estados.

20 *Documento de Montreux, Op. cit.* p.9.

21 Amnistía Internacional (AI, 2008) destaca que, si bien el documento contiene una serie de elementos útiles para guiar la conducta de los Estados y las EMPS en base a las obligaciones jurídicas existentes, no es ni comprensivo ni suficientemente específico. Critica la falta de precisión respecto al Derecho internacional aplicable o a las dificultades jurisdiccionales que pueden surgir cuando varios Estados tienen responsabilidades respecto a la conducta de las EMPS. Doug Brooks -presidente de la International Stability Operations Association (antes International Peace Operations Association), asociación de EMSP que actúan en entornos de conflicto armado, postconflicto y reconstrucción- era especialmente crítico con la denominación dada en el Documento a las EMSP ya que, según él, sus industrias no son militares y tan sólo el 5% de sus empleados van armados. También lamentaba que, junto a la protección de seres humanos, no se hiciera mención a la legitimidad de brindar protección a instalaciones petroleras, almacenes y oenegés (Brooks, 2008).

3.1.2. El código de conducta internacional para los proveedores de servicios de seguridad privada

Continuando en la línea de la iniciativa anterior, en 2009 el Gobierno suizo auspició un nuevo proyecto de regulación multilateral dirigido a establecer un mecanismo de gobernanza y control de las actividades de las EMSP concretado en el establecimiento de unos principios y estándares de conducta basados en el DIH, el DIDH y el DPI. Participaron en esta iniciativa gobiernos, empresas y organizaciones de la sociedad civil, aunque el peso de un poderoso lobby formado por de las empresas estadounidenses y británicas más potentes del sector fue considerable (Torroja, 2012). El resultado fue la elaboración de un Código de conducta internacional (CCI) suscrito el 9 de noviembre de 2010 por 58 empresas. En septiembre de 2013, las empresas comprometidas formalmente con el CCI eran ya 708.²² Este código de conducta, en opinión de Torroja (2012), “está redactado en base a la lógica empresarial con una concepción muy positiva de estas empresas”. En el Preámbulo establece sus vínculos con el Documento de Montreux y con el marco de “Respeto, Protección, Remedio” desarrollado por el Representante Especial del Secretario general de las Naciones Unidas para la cuestión de las Empresas y los Derechos Humanos, en lo referido a las EMSP.²³

Como colofón de este proceso, en febrero de 2013 se adoptaron los Artículos de Asociación del CCI,²⁴ documento fundacional de la Asociación del CCI (ACCI),²⁵ una organización no lucrativa orientada a promover, gobernar y supervisar la aplicación del CCI. La membresía de esta organización es mixta y se establecen tres categorías de miembros que reflejan los tres pilares de actores participantes en el proceso (empresarial, gubernamental y sociedad civil): empresas de seguridad privadas, empresas proveedoras de servicios de seguridad, Estados y organizaciones internacionales gubernamentales

²² <http://www.dcaf.ch/Project/International-Code-of-Conduct-for-Private-Security-Service-Providers>

²³ Los “Principios Rectores sobre las empresas y los Derechos Humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para ‘proteger, respetar y remediar’” fueron elaborados por John Ruggie, Representante Especial del Secretario General, y adjuntados a su informe final al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/17/31). Este marco de principios de conducta establecía la responsabilidad de las empresas de respetar los Derechos Humanos, el deber del Estado de protegerlos y el derecho de las víctimas de violaciones a acceder a mecanismos de reparación. El Consejo de Derechos Humanos asumió como propios los Principios Rectores en su resolución 17/4, de 16 de junio de 2011. Disponible en <http://business-humanrights.org/sites/default/files/media/documents/resolucion-consejo-derechos-humanos-empresas-derechos-humanos-6-julio-2011.pdf>.

²⁴ http://www.icoca.ch/en/articles_of_association

²⁵ <http://www.icoca.ch/>

y organizaciones de la sociedad civil.²⁶ Cabe resaltar que en el CCI las empresas, a diferencia de en el Documento de Montreux, han conseguido eliminar de la categorización el adjetivo “militar”. Para ser miembro de la ACCI las empresas deben reunir los criterios de certificación establecidos por el Consejo de la Asociación (art. 11), los Estados deben haber manifestado su apoyo al Documento de Montreux y las organizaciones civiles deben ser no lucrativas y tener una reconocida trayectoria en la protección de los Derechos humanos, la aplicación del DIH y la promoción del Estado de Derecho. En la actualidad son miembros 6 países (Australia, Estados Unidos, Noruega, Reino Unido, Suecia y Suiza), 140 EMSP y 13 oenegés.²⁷

Esta iniciativa profundiza el proceso de gobernanza iniciado con el Documento de Montreux, es más específico y ha creado una organización para hacer más efectiva su implantación y supervisión. Aún falta recorrido histórico para ver los resultados pero por el momento no parece que, aún sin crear obligaciones vinculantes, ni los Estados ni las principales empresas tengan mucha prisa por adherirse.

3.1.3. Las directrices de la Organización marítima Internacional para las empresas marítimas de seguridad privada que proveen personal de seguridad armado bajo contrato privado en buques

Históricamente la piratería ha sido una amenaza a la seguridad marítima, pero en los últimos años, han aumentado exponencialmente los actos de piratería en determinadas zonas (aguas del Índico, estrecho de Malaca) provocando elevadas pérdidas a las empresas comerciales y numerosas controversias sobre cómo garantizar su protección. En este contexto, “a partir de 2005 la suma de diversos acontecimientos convirtió la contratación de los servicios de seguridad en una opción especialmente atractiva para las multinacionales comerciales (...)” (Cullen, 2013:179). Y así, el ámbito de la seguridad marítima también se ha visto inmerso en el fenómeno de la privatización de la seguridad. No exenta de polémica, la irrupción de las EMSP en el ámbito de la seguridad marítima, ha generado la necesidad de regulación y han surgido diferentes iniciativas lideradas por la Organización Marítima Internacional (OMI), agencia especializada de las Naciones Unidas (OMI, 2012). Las iniciativas por el momento no han dado lugar a ninguna convención internacional sino que se sitúan en el terreno de las recomendaciones y del voluntarismo. En 2012, la OMI adoptó una circular (MSC.1/Circ. 1443) que establecía una guía de conducta para

²⁶ Art. 3. http://www.icoca.ch/en/articles_of_association

²⁷ <http://www.icoca.ch>.

las Empresas Marítimas de Seguridad Privadas.²⁸ Su carácter no vinculante “(...) requirió dotar a la industria de una herramienta que asegurará el cumplimiento de los estándares mediante la certificación de directrices de seguridad de la ISO con la norma ISO 28007” (Berges, 2014). Esta norma –que como toda norma de la ISO es una norma internacional de aplicación voluntaria- es una certificación específica de la ISO 28000 que garantiza el cumplimiento de los estándares internacionales en materia de respeto a los Derechos humanos de los afectados por las operaciones de empresas y organizaciones.²⁹ Sus objetivos son garantizar la fiabilidad y seguridad de la respuesta a la piratería, mejorar la credibilidad de las empresas, asegurar el cumplimiento de las buenas prácticas reflejadas en el Documento de Montreux y el Código de Conducta Internacional, reducir costes mediante la armonización de procedimientos de análisis de riesgos, y asignar los recursos necesarios.

En definitiva, el sector de la seguridad marítima se ha adherido a los instrumentos regulatorios no vinculantes a través de la certificación internacional que, a su vez, es voluntaria. La dinámica regulatoria en este ámbito específico se une a la percepción generalizada de la urgencia por acotar y controlar la actuación de las EMSP cuyo personal va armado y contribuye a la progresiva consolidación de los instrumentos de *soft law* para la regulación de las actividades de las EMSP.

3.2. Las iniciativas multilaterales de regulación vinculante

3.2.1. El proceso del Grupo de trabajo sobre el uso de mercenarios de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas: el borrador de convención

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas³⁰ en 2005 estableció el “Grupo de trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los

28 OMI (2012), *Interim Guidance To Private Maritime Security Companies Providing Privately Contracted Armed Security Personnel On Board Ships In The High Risk Area*. Circular MSC.1/Circ.1443 de la IMO. Disponible en <http://www.imo.org/OurWork/Security/SecDocs/Documents/Piracy/MS.1-Circ.1443.pdf>.

29 ISO/PAS:28007:2012 “Ships and marine technology . Guidelines for Private Maritime Security Companies (PMSC) providing privately contracted armed security personnel (PCASP) on board ships”. Actualizada: ISO/PAS 28000-1:2015. Disponible en <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:28007:-1:ed-1:vi:en>

30 La Comisión de Derechos Humanos fue sustituida por el Consejo de Derechos Humanos creado por la Asamblea General el 15 de marzo de 2006.

Derechos humanos y de obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación” (en adelante GTM) con el objetivo de proteger los derechos humanos, y en especial el derecho de autodeterminación de los pueblos, frente a las actividades de los mercenarios.³¹ Este objetivo se concretaba en un mandato desglosado en acciones específicas tales como analizar las tendencias actuales del mercenariado, vigilar las actividades de los mercenarios y de las EMSP, elaborar propuestas de normas, principios y directrices que promuevan la protección de los Derechos humanos, recabar opiniones de los Estados, organizaciones internacionales y oenegés, y fortalecer el marco jurídico internacional para la prevención y sanción del reclutamiento, utilización, financiación y entrenamiento de mercenarios.³² El enfoque del mandato se inspiraba en las observaciones de Enrique Bernales, antiguo relator especial sobre la cuestión de los mercenarios, quien establecía claros vínculos entre las nuevas modalidades operativas de los mercenarios y las nuevas EMSP y era muy crítico con ellas por aprovechar los vacíos legales para enmascarar acciones mercenarias.³³ En cumplimiento de su mandato, el GTM realiza una labor de vigilancia, seguimiento y análisis de las situaciones en que actúan mercenarios o en que las actuaciones de EMSP dan lugar a violaciones de los Derechos humanos y de los principios del DIH. También recopila y analiza las legislaciones nacionales sobre esta temática. A partir de 2009, a petición del Consejo de Derechos Humanos, empezó una serie de consultas dirigidas a conocer las opiniones de diferentes actores (Estados, organizaciones internacionales, oenegés y expertos) sobre cuáles deberían ser los elementos imprescindibles de una futura convención sobre las EMSP. Se trataba de tomar el pulso a los Estados a fin de conocer si existía un mínimo consenso que más adelante posibilitará su aprobación. Sobre esta base fue creado un nuevo “Grupo de trabajo de composición abierta encargado de elaborar un instrumento jurídicamente vinculante para la regulación, el seguimiento y la supervisión de las repercusiones de las actividades de las empresas de seguridad privadas en el respecto de los Derechos humanos” (en adelante GTCA).³⁴ A partir de su creación, ambos grupos colaboran en la empresa. Su creación fue controvertida y, por lo mismo, significativa de la falta de consenso existente, lo que en cierta manera ya daba pistas sobre sus futuras posibilidades de éxito. Dos hechos fueron especialmente destacables desde sus inicios. El primero, de naturaleza conceptual, era que la resolución 15/16 que creaba el CTCA por primera vez desvinculaba las EMSP del mercenariado

31 El nuevo Grupo de trabajo sustituía al relator especial sobre el uso de mercenarios existente desde 1987 y estaba formado por cinco expertos independiente entre los cuales figuraba el español José Luís Gómez del Prado que ejerció de Jefe relator en el periodo 2005-2010.

32 Resolución 2005/2. Véase también, <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Mercenaries/WGMercenaries/Pages/WGMercenariesIndex.aspx>

33 Véase la Nota del Secretario General sobre el Informe del relator especial sobre la cuestión de los mercenarios. A/54/326, especialmente párrafos 52 a 92. Disponible en <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/ag/A-54-326.html>

34 Fue creado por la resolución 15/26 de 2010 del Consejo de Derechos Humanos.

y les daba un tratamiento específico, rompiendo con la tradición que hasta entonces las había considerado como nuevas manifestaciones del fenómeno. El segundo, de naturaleza política, era que el trabajo del CTCA vendría muy condicionado por el hecho de haber sido creado a instancias de Cuba y Sudáfrica y por los intereses de algunos Estados imbricados con los del sector de la seguridad. El proceso de votación de la resolución puso en evidencia las grandes dificultades que existirían para legislar y gobernar multilateralmente sobre la cuestión. Aunque se aprobó por mayoría³⁵ se opusieron a ella los Estados del Grupo occidental (a excepción de Noruega y Suiza). Los argumentos del Grupo occidental en su conjunto no entraban a valorar la iniciativa sino que se articulaban en torno a la falta de crédito y de legitimidad en materia de Derechos humanos de uno de sus promotores, Cuba. Más específicos eran los argumentos de los dos países –también parte del Grupo occidental– que más se opusieron a la resolución durante las negociaciones y de los que proceden la mayoría de las EMSP, Estados Unidos y el Reino Unido: negaban la conexión entre Derechos humanos y EMSP; argüían la existencia de un código de conducta como justificación de la no pertinencia de crear más normas; y no consideraban que una convención fuera una solución ni eficaz ni eficiente para solucionar los problemas (Laborie, 2012:180). El grupo se creaba, sí, pero su creación ponía de manifiesto el escaso consenso y la polarización de las posiciones de los diferentes grupos de países de Naciones Unidas, con lo cual el futuro de la posible convención se auguraba muy difícil.

El borrador de convención fue presentado al Consejo de Derechos Humanos en julio de 2010³⁶ y adoptado por el mismo pero, de nuevo, el resultado de la votación fue, en opinión de Gómez del Prado (2011) –por entonces Jefe relator del GTM, “un claro indicativo de los intereses del sector de la seguridad. La forma adoptada en su título dejaba entrever un cierto escepticismo acerca de sus viabilidad: “Borrador de una posible convención...”. Que el camino no iba a ser fácil ni rápido se supo desde el principio, pero al menos se iniciaba un proceso de reflexión multilateral que ayudaría a seguir visibilizando la problemática de las EMSP y, también, a identificar a los diferentes actores con las diferentes posiciones al respecto. El Jefe relator Gómez del Prado (2011) lo presentaba como “la apertura de un proceso” y como “una entre otras muchas iniciativas” e instaba a la opinión pública y a la sociedad civil a presionar a los gobiernos y a las organizaciones internacionales y oenegés a adoptar “una actitud más reflexiva y responsable a la hora de emplear o cooperar con las EMSP”.

Al ser un tema ya tratado en España (entre otros, por Güell y Torroja, 2013, Laborie, 2013, Torroja y Gómez del prado, 2011), nos limitaremos –sin ánimo de realizar un análisis exhaustivo de todas las cuestiones– a recoger algunos de los elementos clave del primer borrador (en adelante el borrador) y se introducirán las últimas orientaciones de

35 Votaron a favor los países emergentes (BRICS) a excepción de India, el Grupo africano, el Grupo de países árabes y la Organización de la Conferencia Islámica.

36 http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/A.HRC.RES.15.25_sp.pdf

los grupos de trabajos, puesto que el proceso de elaboración del borrador de convención sigue abierto.³⁷ El objeto general del borrador es “(...) poner límites a la delegación y contratación del uso de la fuerza armada a las EMSP así como limitar el empleo por éstas de la fuerza” (Güell y Torroja, 2013:105) para garantizar el Estado de derecho y el respeto a los Derechos humanos. A tal fin se establecen una serie de obligaciones a los Estados sobre la delegación de funciones consideradas inherentemente estatales y sobre la contratación de las EMSP. También se propone el establecimiento de un órgano internacional de control. Aunque sea obvio, queremos destacar que la convención –en tanto que tratado internacional- se dirige a los Estados que serían los signatarios³⁸ y no a las EMSP, y lo que se pretende regular es su conducta respecto a las EMSP y no la conducta de éstas. Las EMSP sólo serían controladas indirectamente a través de la responsabilidad de los Estados de controlar las actividades de las empresas que tienen sus sedes corporativas en sus territorios (Laborie, 2013:180).

Una primera cuestión crucial es establecer qué funciones se consideran inherentes al Estado y, por tanto, indelegables. A pesar de no existir acuerdo sobre qué son “funciones inherentemente estatales”, en la cuarta sesión del GTCA, el presidente del GTM ha establecido, en la declaración de 20 de abril de 2015 (en adelante la declaración), que considera funciones inherentes al Estado “aquellas de las que los Estados son los responsables últimos aun cuando las hayan externalizado”.³⁹ Los expertos opinan que, al ser una cuestión muy delicada, va a ser una de las piezas del borrador más difíciles de encajar (Güell y Torroja, 2013: 106).

La declaración va más allá y señala que algunas de las funciones inherentemente estatales no deben ser delegadas: la participación directa en las hostilidades en los conflictos armados y la detención e interrogación de prisioneros de guerra. Aquí surge un nuevo escollo, la delimitación detallada del “uso de la fuerza” en sentido técnico. La voluntad subyacente en el borrador es incluir el monopolio del uso legítimo de la fuerza en el concepto de soberanía estatal y considerar que mantenerlo es una obligación del Estado. Esta obligación, además, está directamente vinculada a la protección de los Derechos humanos. A fin de facilitar la tarea de los Estados, la Declaración propone incorporar al borrador propuestas de clasificación de las actividades de servicio de las EMSP con el fin de identificar aquellas que aumentan el riesgo de violaciones de los Derechos humanos cuando son realizadas por actores privados. La clasificación

37 En este apartado, seguimos mayoritariamente el análisis realizado por Güell y Torroja (2013).

38 Las organizaciones internacionales intergubernamentales también podrían adherirse a la convención.

39 *Statement of the Chair of the Working Group on the use of mercenaries for the 4th session of the Open-ended intergovernmental working group to consider the possibility of elaborating an international regulatory framework on the regulation, monitoring and oversight of the activities of private military and security companies.* <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15881&LangID=E>

permitiría focalizar la atención en las conductas al margen del contexto y con ello, se llenaría uno de los vacíos del documento de Montreux que sólo se aplica a los conflictos armados.⁴⁰

En segundo lugar, el borrador propone regular indirectamente las actividades de las EMSP y los subcontratistas. Se impuso esta opción ante la falta de consenso internacional sobre la subjetividad internacional de las empresas. Se establece la necesidad de que los Estados “adopten todas las medidas legislativas, judiciales y administrativas necesarias (...) para asegurar que las EMSP no participen en actividades ilegales ni hagan un uso arbitrario de la fuerza” (art.12). Para ello, la tercera parte del borrador se centra en la obligación de regulación nacional para supervisar y controlar a las EMSP. Se distinguen las obligaciones de procedimiento y materiales de las de fondo. Entre las de procedimiento se hallan las cuestiones relativas a la concesión de licencias, punto en el que la Declaración de 2015 aporta novedades: una nueva definición de licencia,⁴¹ la clasificación y reordenación de las áreas de concesión de licencias y el registro de las mismas, a fin de que sea más sencillo realizar su supervisión.⁴² El borrador incluye las obligaciones de informar a otros Estados de empresas que actúen fuera de su territorio, de cooperar y de investigar las violaciones del DIH y de los Derechos humanos cometidas por las EMSP – y la adopción de medidas contra ellas- y por su personal -y su enjuiciamiento y castigo. Las obligaciones materiales establecen las obligaciones indirectas a cumplir por las EMPS: respeto de la normativa laboral internacional, capacitación profesional, adecuación de los equipos y armas utilizados a la legislación del Estado de origen y a la normativa internacional sobre el uso de la fuerza y armas de fuego.

En tercer lugar el borrador se enfrenta a otra espinosa cuestión cual es la responsabilidad de jurisdicción. El objetivo del legislador es luchar contra la impunidad evitando las lagunas jurídicas que permiten eludir responsabilidades y evitando la inclusión en los contratos de las cláusulas de inmunidad de jurisdicción en el Estado de operaciones. Para ello, lo primero que hace es tipificar nuevos delitos e infracciones que se añaden a las infracciones clásicas.⁴³ A continuación establece la obligación

40 La Declaración, en general, intenta agrupar, simplificar y ordenar diferentes artículos del borrador. *Statement* (2015). *Op. cit.*

41 Una licencia es un permiso, concedido a través de un documento, que autoriza determinadas actividades bajo una ley de aplicación general emanada de un cuerpo del Estado autorizado para otorgar este permiso. *Statement*.(2015)

42 Establece cinco áreas en las que se conceden licencias que afectan al objeto regulado: licencias a las compañías (incluyendo el veto al personal); a la importación y exportación de servicios; a la posesión de armas; a la posesión de equipos que no son armas; (drones, vehículos...) y a individuos (incluyendo el entrenamiento). *Statement*. (2015).

43 Realizar funciones inherentes al Estado, realizar los comportamientos ilícitos -referidos al uso de la fuerza y de armas de fuego y al tráfico ilícito de armas- prohibidos en el borrador, actuar sin licencia

de elaborar medidas para garantizar la responsabilidad penal individual derivada de las infracciones de normas internacionales. Con ello se da cabida a otros delitos e infracciones diferentes a los tipificados. Evidentemente, se prohíben las cláusulas de inmunidad. La Declaración reafirma la voluntad de conseguir los objetivos señalados e introduce un nuevo marco de regulación de la jurisdicción con el fin de reforzar la rendición de cuentas y las provisiones extraterritoriales para cubrir los complejos entornos en los que operan las EMSP. Establece la siguiente jerarquía de principios para establecer la jurisdicción: personalidad activa, personalidad pasiva, territorialidad y jurisdicción universal. El borrador incluye la obligación de reparar a las víctimas y la declaración insiste en ello. Admite que aún no se ha establecido la modalidad concreta, si bien apunta que cualquier mecanismo que sea útil a este fin (*Comité, Ombudsperson*) debe ser considerado. El borrador contempla la obligación de establecer la responsabilidad –civil, penal o administrativa- de las personas y entidades jurídicas sin que ello prejuzgue la de las personas naturales o físicas. Respecto a la atribución de jurisdicción y enjuiciamiento, se establece la obligación directa de atribuir jurisdicción cuando los delitos sean cometidos en el territorio de un Estado, de un buque que enarbore su bandera o una aeronave en él matriculada, o sean cometidos por un nacional. En otros supuestos (personalidad pasiva, apátrida) es opcional establecerla y se preservan las competencias jurisdiccionales del Estado según su derecho nacional.

Finalmente, en cuarto lugar, el borrador establece un sistema de control a través de la creación del Comité de regulación, supervisión y control de las EMSP que sería un comité de expertos independientes. Entre sus funciones estarían la creación y administración de un registro de EMSP, la presentación de informes, la investigación, la gestión de las denuncias interestatales, y la gestión de las quejas de particulares y grupos.

Aunque sin duda queden puntos por perfilar y algunas lagunas que colmar, debe tenerse en cuenta que si se quiere lograr el mayor consenso posible algunas de ellas deberán seguir en el limbo de la indefinición o en el páramo de la imprecisión pues, como ya hemos apuntado tantas veces, no nos encontramos ante un problema jurídico ni de técnica jurídica sino ante un problema político, de colisión de principios y valores e intereses. El proceso es dinámico y sigue su curso. Las posiciones de los Estados, muy estáticas, varían poco. Los actores de la sociedad civil permanecen alerta.

4. CONCLUSIONES

Este trabajo empezaba asumiendo la realidad de la implantación de las EMSP en el ámbito de la seguridad internacional y la creación de un mercado transnacional de

servicios de seguridad privados. Conscientes de que la diversidad de las EMSP y de los servicios que ofrecen impiden generalizar, nos hemos referido a la privatización de la seguridad como uno de los retos actuales con impactos estructurales sobre el Estado y algunos de los principios e instituciones del orden internacional. Hemos considerado las actividades de las EMSP que se llevan a cabo en los contextos complejos de inestabilidad, conflictividad y postconflicto en los se usa la fuerza armada y que generan violaciones de los principios del DIH y de los Derechos humanos. Afirmábamos que, dada la naturaleza global de los retos y amenazas a la seguridad contemporánea, la seguridad debe ser entendida como un Bien Público Global y debe ser gestionada a través de mecanismos de gobernanza que adopten un enfoque global en el análisis de los problemas y que estén abiertos a la participación de la pluralidad de actores internacionales, públicos y privados, de la sociedad internacional contemporánea.

Como se ha destacado a lo largo del trabajo no se trata de negar la realidad – hay oferta porque hay demanda de servicios militares y de seguridad privados- ni de prohibir las EMSP, se trata de regular sus actividades porque una parte de ellas que implica el uso de la fuerza y de armas en contextos complejos de inestabilidad y conflictividad –aunque sea minoritaria- provoca efectos negativos sobre la seguridad, los conflictos armados y los Derechos humanos. Se trata de poner trabas no a las EMSP, sino a las EMSP (y a su personal) que incurren en violaciones de los Derechos humanos y del DIH, y se trata de perseguir a los Estados que las contratan para ello o que consienten que así actúen. Es un imperativo de la Comunidad Internacional evitar la elusión de responsabilidades y la impunidad de los infractores. Y la mejor manera de hacerlo es a través de los Estados, por varias razones: porque aunque no son los únicos son los mayores contratistas de los servicios privados de seguridad; porque ostentan el monopolio del uso legítimo de la fuerza; porque son responsables ante los ciudadanos, a quien les une el mandato democrático, de la defensa de los valores y principios que proclaman; y porque sólo a través de ellos, los ciudadanos pueden ejercer presión sobre las empresas ya que en el caso de las EMSP ni siquiera adquieren sus servicios. Pero los Estados –tampoco aquí se puede generalizar, especialmente aquellos que contratan regularmente un volumen considerable de servicios de las EMSPS, no siempre están dispuestos a acotar los amplios márgenes de maniobra de los que gozan en la actualidad.

Las zonas grises de la legalidad y las parcelas de alegalidad permiten conductas que no deben ser justificadas si los actores son EMSP y que pueden servir para conseguir de manera más eficiente, que no ética, los objetivos de política exterior u otros objetivos ocultos vinculados a los intereses políticos y/o económicos de determinados grupos de poder. Por ello el papel de las organizaciones internacionales, oenegés y otros actores de la sociedad civil deviene crucial, porque pueden ofrecer una perspectiva al margen de los intereses políticos de los Estados y de los intereses económicos de las EMSP que, basándose en los valores y principios que teóricamente defienden los Estados democráticos, priorice realmente la protección de los Derechos humanos y exija responsabilidades a quienes son sus interlocutores, los Estados.

El análisis del marco jurídico internacional demuestra que la actividad de las EMSP no se da en un completo vacío legal, pero es cierto que los instrumentos existentes (normas del DIH, del DIDH y del DPI) no son suficientemente precisos puesto que responden a las necesidades de otros momentos históricos y de otras problemáticas. Parece existir sino un consenso total sí una posición aceptada mayoritariamente respecto a la necesidad de crear marcos normativos específicos que se adecuen a estos nuevos actores que son las EMSP. Este consenso se ha traducido en algunas iniciativas que ya se han concretado y en otras que están en curso. Del análisis de todas ellas podemos extraer varias conclusiones. En primer lugar es claro el predominio de los instrumentos de *soft law*, reflejo de las preferencias estatales, al menos la de ciertos Estados, por eludir las obligaciones jurídicamente vinculantes: Documento de Montreux, Código de Conducta Internacional y Directrices de la Organización Marítima Internacional. En segundo lugar y derivada de la anterior, los Estados no sólo son claros cómplices y corresponsables en el proceso de privatización de la seguridad, sino copartícipes de los beneficios que se extraen de la inexistencia de mecanismos de rendición de cuentas y de la impunidad de la que disfrutaban las EMSP. Tercera, a pesar de su carácter no vinculante el Documento de Montreux se ha convertido en un referente obligado para todos los actores del ámbito de la seguridad. Ejerce el rol ético-moral, de “voz de la conciencia, y sus principios ya se identifican con la “conducta correcta”. Cuarta, la creación del CCI y de la ACCI demuestra que las EMSP han hecho ciertos avances en la autorregulación.

El recorrido de la ACCI es aún demasiado breve para extraer conclusiones sobre su efectividad. No obstante, el bajo número de empresas (140) que hasta el momento se han adherido comparado con el de empresas adheridas al CCI (708) parece indicar que el sector en su conjunto no está demasiado interesado. Quizás las empresas consideran que con el Código de conducta ya se habrían conseguido algunos de los que presumimos podrían ser objetivos implícitos -granjearse las simpatías de la opinión pública crítica con los gobiernos que las contratan y hacer que la regulación estatal parezca innecesaria- y quieren evitar el mayor compromiso que supone la membresía de la ACCI. Aunque sigue en el mundo de la autorregulación no vinculante, la ACCI supone un mayor compromiso y sobre todo adoptar el espíritu de Montreux que sin duda cuestiona algunos aspectos de la lógica empresarial que planea sobre el CCI. Quinta, el proceso de elaboración del borrador de una convención sobre las EMSP es significativo de la división estatal respecto al objeto de regulación. El proceso es víctima de las diferencias y disputas existentes: algunos autores lo plantean términos coloniales (Norte-Sur) y otros en términos de Guerra Fría (Estados Unidos/Occidente-Cuba).

Aunque sin duda puede haber trazas de conflictos previos puesto que la realidad es compleja y los conflictos se superponen, la clave interpretativa de los posicionamientos –una vez más simplificados- parece encontrarse en la división entre los Estados (y sus aliados) que son los principales contratistas de las EMSP y a la vez, los Estados en que la mayoría de las EMSP tienen sus sedes corporativas y otros Estados que no tendrían intereses directos en el sector de la seguridad y aquellos capaces de adoptar un enfoque cosmopolita de las relaciones internacionales. Junto a estos últimos se situarían los actores

de la sociedad civil, voces críticas y vigilantes de la continuidad del proceso. Sexta, el análisis de los mecanismos e instrumentos existentes de regulación de la actividad de las EMSP y de las iniciativas en curso de creación de nuevos instrumentos demuestra que esta cooperación público-privada, imperiosa necesidad, se ha convertido en realidad. En este sentido aunque se está lejos de un régimen de gobernanza global en materia de EMSP, los mecanismos negociadores y los instrumentos reguladores siguen la lógica global en cuanto a la concepción de la seguridad y sus retos y amenazas y plural en cuanto a los actores que deben participar –directa o indirectamente- en su gestión. Séptima, en definitiva el proceso de regulación de las actividades de las EMSP está lejos de ser un proceso cerrado, es un proceso dinámico, en curso que avanza lentamente entre lo deseable y lo posible.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRAHAMSEN, R. y WILLIAMS, M. C. (2011), *Security Beyond the State: Private Security in International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ABRISKETA, J. (2007), “Blackwater: los mercenarios y el derecho internacional”, *Comentarios Fríde, septiembre*, p. 8.
- ALEXANDRA, A., BAKER D-P. y CAPARINI, M. (eds.), *Private Military and Security Companies. Ethics, policies and civil-military relations*, Londres, Routledge.
- AVANT, D. (2004A), “The Privatization of Security and Change in the Control of Force”, *International Studies Perspectives*, vol. 5, núm. 2, pp. 153-157.
- AVANT, D. (2004b), “Think Again: Mercenaries”, *Foreign Policy*, núm.143, verano, pp. 20-28;
- AVANT, D. (2005), *The Market for Force: the Consequences of Privatizing Security*, Nueva York, Cambridge University Press.
- AVANT, D. (2006), “The Implications of Marketized Security for IR Theory: the Democratic Peace, Late State Building and the Nature and Frequency of Conflict”, *Perspectives on Politics*, vol. 4, núm. 3, pp. 507-528.
- BERGES, O. (2014), *Las empresas de seguridad en el transporte marítimo*, Proyecto final de carrera, Barcelona, UPC.
- BROOKS, D. (2008), “The Swis Show Some Initiative. Bringing Clarity to International Legal and Regulatory Frameworks”, *Journal of International Peace Operations*, Vol. 3, núm. 6, mayo-junio, p. 4.
- BURGHARDT, T. (2008), “The outsourcing of torture”, *Global Research*, junio.

- BUZATU, A-M. y B.J. BUCKLAND (2019), *Private Military & Security Companies: Future Challenges in Security Governance*, Ginebra, DCAF, DCAF Horizon 2015 Working Paper Series, nº 3.
- CASANOVAS, O. y A. RODRIGO (2014), *Compendio de Derecho internacional público*, Madrid, Tecnos, (1ª ed. 2012).
- CHATTERJEE, P. y A.C. THOMPSON, (2004) “Private Contractors and Torture at Abu Ghraib, Iraq”, *Corp Watch*, mayo.
- CICR (2008), *Breve introducción al Derecho internacional humanitario*. www.icrc.org/spa/nar-and-law/index.jsp.
- CULLEN, P. (2013), “Las empresas militares y de seguridad privadas en Asia oriental: la gobernanza de la seguridad en el estrecho de Malaca”, en GARCÍA SEGURA y PAREJA ALCARAZ (2013), *Op. cit.*, pp. 173-195.
- FRANCIONI, F. (2008), “Private Military Contractors and International law: An Introduction”, *The European Journal of International Law*, Vol. 19, núm. 5, pp.961-964.
- FROST, M. (2008), “Regulating anarchy. The ethics of PMCs in global civil society”, en ALEXANDRA, A., BAKER D-P. y CAPARINI, M. (eds.), *Private Military and Security Companies. Ethics, policies and civil-military relations*, Londres, Routledge, pp.41-54.
- GARCÍA SEGURA, C. y P. PAREJA ALCARAZ, (2013) “La privatización de la seguridad: caracterización e implicaciones para las relaciones internacionales”, en GARCÍA SEGURA, C. y P. PAREJA ALCARAZ (eds.), *Seguridad Inc. Las empresas militares y de seguridad privadas en las relaciones internacionales contemporáneas*, Barcelona, Edicions Bellaterra, pp. 25-52.
- GÓMEZ DEL PRADO, J.L. (2011), “Privatizing security and war”, *Forced Migrations Review*, núm 37, marzo, pp. 18-20.
- GÓMEZ DEL PRADO, J. L. (2014), “The Privatization of War: Mercenaries, Private Military and Security Companies (PMSC). Beyond the WikiLeaks File”, *Global Research*, Julio.
- GÜELL PERIS, S. y H. TORROJA MATEU (2013), “El marco jurídico internacional relativos a las empresas militares y de seguridad privadas: estado de la cuestión”, en García Segura, C. y P. Pareja Alcarz, *Op. cit.*, pp. 87-118.
- GRAZ, J-C. y NOLKE, A. (2011), *Transnational Private Governance and its Limits*, Londres, Routledge.
- HOPER, C. (2008), “Passing the Buck: State Responsibility for Private Military Companies”, *European Journal of International Law*, vol. 19, núm. 5, pp. 989-1014.

- KINSEY, C. (2008a), "Private security companies and corporate social responsibility" en ALEXANDRA, A., BAKER D-P. y CAPARINI, M. (eds.), *Op.cit.*, pp.70-86.
- KINSEY, C. (2008b), "International Law and the Control of Mercenaries and Private Military Companies", *Culture & Conflicts*, <http://conflicts.revues.org/11502>.
- KRAHMANN. E. (2010), *States, Citizens and the Privatization of Security*, Cambridge, Cambridge University Press.
- LABORIE IGLESIAS, M. (2012), *La privatización de la seguridad. las empresas militares y de seguridad privadas en el entorno estratégico actual*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- LEANDER, A. (2005), "The power to Construct International Security: On the Significance of Private Military Companies", *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 33, nº3, pp. 803-826.
- LEANDER A. (2006), *Eroding State Authority? Private Military Companies and the Legitimate Use of Force*, Roma: Centro Militaire di Studi Strategici.
- LEHNART, C. (2008), "Individual liability of Private Personnel under International Criminal Law", *European Journal of International Law*, Vol. 19, núm. 5, pp. 1015-1034.
- MARKUSEN, A. R. (2001), *The Case against Privatizing National Security*, Nueva York, Council on Foreign Relations.
- MELZER, N. (2010), *Guía para interpretar la noción de participación directa en las hostilidades según el derecho internacional humanitario*, Ginebra, CICR.
- MOCKLER, A. (1987), *The New Mercenaries: the history of the hired soldier from the Congo to Seychelles*, Nueva York, Parangon.
- PASTOR PALOMAR, A. (2008), "Blackwater ante el Derecho internacional: el negocio de la impunidad", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LX, núm 2, pp. 427-455.
- SANDOZ, Y. (1999), "Private security and international law", en Ciliers, J. y P. Masson (1999), *Peace, Profit or Plunder: The privatization of security in war-torn African societies*, Pretoria, Institute for Security Studies, pp, 201-226.
- SAURA, J. (2010), "Las empresas militares y de seguridad privadas ante el Derecho Internacional de los Derechos Humanos: Su actuación en el conflicto iraquí", *Revista electrónica de estudios internacionales*, núm. 19, junio, pp. 1-22.
- SAURA, J. y BITORSOLI, M. (2013), "Empresas militares y de seguridad y el Derecho Internacional Humanitario", Barcelona, ICIP, *Informes*, núm. 10.

- SHEARER, D. (1998), “Outsourcing War”, *Foreign Policy*, núm, 112, otoño, pp.68-81.
- SINGER, P. W. (2003), *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.
- SOSSAI, M. (2008), *The Challenges to the Regulation of Private Military and Security Companies*, Report on the Rome Workshop, Toma, LUISS, Guido Carli University. pp. 6-8.
- TORROJA, H. (2012), “Una introducción al debate sobre las posibles formas de regulación internacional el fenómeno de las EMSP”, *Por la paz. Revista electrónica del ICIP*, núm 14, septiembre.
- TORROJA, H. y J.L. GÓMEZ DEL PRADO (2011), *Hacia la regulación internacional de las empresas militares y de seguridad privadas*, Madrid, Marcial Pons.
- WHITE, N.D. (2012), “Regulatory Initiatives at the International Level”, en BAKKER, C. y M. SOSSAI (eds.), *Multilevel Regulation of Military and Security Contractors*, Oxford/Portland, Hart Publishing, pp. 11-30.

Documentos

- A/HRC/17/31. Principios Rectores sobre las empresas y los Derechos Humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para ‘proteger, respetar y remediar’.
- A.HRC.RES.15.25. Informe 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 a la libre determinación http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/A.HRC.RES.15.25_sp.pdf.
- A/HRC. Resolución 2005/2.
- Documento de Montreux sobre las obligaciones jurídicas internacionales pertinentes y las buenas prácticas de los Estados en lo que respecta a las operaciones de las empresas militares y de seguridad privadas durante los conflictos armados* (2008), Bernal/Ginebra, Dirección de Derecho Internacional (Dpto. Federal de Relaciones Exteriores, Confederación Suiza) y Comité Internacional de la Cruz Roja. Disponible en https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc_003_0996.pdf (2008), *Amnesty International Public Statement on the Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States related to the Operations of PMSC during Armed Conflict*. Disponible en <http://www.amnesty.org/en/documents/IOR30/010/2008/en/>.
- ISO/PAS:28007:2012 “Ships and marine technology . Guidelines for Private Maritime Security Companies (PMSC) providing privately contracted armed security

personnel (PCASP) on board ships”. Actualizada: ISO/PAS 28000-1:2015. Disponible en <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:28007:-1:ed-1:vi:en>.

Nota del Secretario General sobre el Informe del relator especial sobre la cuestión de los mercenarios. A/54/326. Disponible en: <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/ag/A-54-326.html>.

OMI (2012), *Interim Guidance To Private Maritime Security Companies Providing Privately Contracted Armed Security Personnel On Board Ships In The High Risk Area*. Circular MSC.1/Circ.1443 de la IMO. Disponible en <http://www.imo.org/OurWork/Security/SecDocs/Documents/Piracy/MS-Circ.1443.pdf>.

Statement of the Chair of the Working Group on the use of mercenaries for the 4th session of the Open-ended intergovernmental working group to consider the possibility of elaborating an international regulatory framework on the regulation, monitoring and oversight of the activities of private military and security companies. <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15881&LangID=E>.

CAPÍTULO II

LAS INICIATIVAS ESTATALES PARA LA REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LAS EMPRESAS MILITARES Y DE SEGURIDAD PRIVADA

Pablo Pareja Alcaraz

I. INTRODUCCIÓN: CONTEXTUALIZACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LAS INICIATIVAS ESTATALES PARA LA REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LAS EMPRESAS MILITARES Y DE SEGURIDAD PRIVADAS

La consolidación del mercado de la seguridad que dibujan las empresas militares y de seguridad privadas (en adelante, EMSP) constituye un proceso en expansión, muy lucrativo, difícilmente reversible y con profundas implicaciones que van desde la redefinición de la seguridad o la soberanía hasta la transformación de las bases de la legitimidad estatal. Este proceso comporta riesgos y ventajas para los actores internacionales que recurren a los servicios de las EMSP (Schreier y Caparini, 2005; Stanger y Williams, 2006; Krahnmann, Friesendorf/DGEP, 2011: 21-29; Pattison, 2014) y deriva en una privatización de la seguridad que no sólo implica una transferencia de poder de la esfera pública a la privada, sino que también “entraña cambios en una y otra, abriendo las puertas a innovaciones institucionales y a la intensificación del cambio internacional” (Avant, 2004: 153). Es, además, un proceso que refuerza la posición privilegiada de determinadas élites transnacionales (Hughes, 2007) y que, en ausencia de límites y controles que lo regulen de forma efectiva, favorece tanto la erosión del Estado como el avance de una suerte de “imperialismo neoliberal” cada vez más arraigado en la sociedad internacional contemporánea. (Godfrey, Brewis, Grady y Grocott, 2014: 113-15)

A la luz de estas características no puede sorprender ni el intenso debate académico ni el creciente número de voces críticas que desde hace más de una década reclaman una profunda reflexión en torno a la privatización de la seguridad y sus repercusiones. Sí resulta más sorprendente, en cambio, que la mayoría de Estados se haya mostrado reticente a la adopción de medidas urgentes y que, a menudo amparándose en la diversidad y complejidad del proceso, las iniciativas de regulación multilateral y unilateral hayan avanzado con gran lentitud y sin apenas coordinación. El objetivo de

este capítulo consiste precisamente en analizar las respuestas unilaterales de regulación impulsadas por los Estados, prestando especial atención a las de aquellos países occidentales que concentran las mayores cuotas del floreciente mercado de la seguridad privada. La paradoja que se desprende de este análisis es que, frente a los intentos de las EMSP y algunos Estados por normalizar, despolitizar y equiparar el mercado de la seguridad privada a otros mercados asentados (Leander, 2007), estos mismos actores han conseguido mantenerlo notablemente al margen de la regulación que acompaña a otros mercados y ámbitos de la seguridad. Asumiendo que la privatización de la seguridad probablemente aumentará en las próximas décadas, el capítulo reivindica que la desviación del mercado hacia intereses privados debe corregirse y apuesta por complementar y coordinar las respuestas unilaterales de regulación estatal entre sí y con las respuestas multilaterales. Defiende también que estas respuestas no pueden concebir la privatización de la seguridad como un proceso cerrado y limitarse a reaccionar ante la “última guerra” (Percy, 2006 y 2012), sino que deben reconocer su naturaleza dinámica y formular marcos normativos claros y flexibles.

La dificultad de distanciarse de los marcos de regulación clásicos es justamente una de las características más destacadas de las iniciativas estatales (y también de las multilaterales) desarrolladas en las últimas dos décadas para regular las EMSP. Los Estados con una regulación pensada y dirigida de modo específico a estas empresas son minoría, e incluso en estos casos resulta innegable la impronta de normas y leyes muy anteriores a su irrupción a finales de los años noventa del siglo pasado. A este respecto, por ejemplo, resulta muy ilustrativo el peso de los instrumentos jurídicos referentes a la figura del mercenario en la definición de marcos de regulación para las empresas de seguridad tradicionales, así como la influencia de estos últimos en la regulación de las más complejas EMSP modernas. De ahí que, pese a su carácter reciente, las iniciativas estatales suelen orientarse más a resolver problemas pasados que a ofrecer respuestas a potenciales desafíos futuros y que, en consecuencia, su capacidad para regular efectivamente el fenómeno de la privatización de la seguridad sea limitada (Percy, 2012: 944-45).

Muy vinculado a esta característica, un segundo rasgo de las respuestas estatales de regulación de las EMSP es la lentitud con la que avanzan y su naturaleza reactiva o *ad hoc* (Schreier y Caparini, 2005: 3). Al igual que sucede con muchas de las multilaterales, generalmente menos desarrolladas, buena parte de las iniciativas desplegadas por los Estados a título individual parecen ser fruto de la necesidad de responder a crisis puntuales provocadas por los abusos cometidos por algunas empresas, su repercusión mediática y el rechazo social que generan, no el resultado de una profunda y firme voluntad de controlar la actuación de estas empresas y sujetarlas a mecanismos de rendición de cuentas. En este sentido, más que de un proceso gradual de regulación construido sobre el compromiso de los gobiernos, el lento afianzamiento de sus respuestas unilaterales constituye un proceso que avanza pese a su resistencia, que apenas permite concesiones cuando los responsables gubernamentales ven peligrar su influencia y/o su legitimidad ante una ciudadanía crítica con las graves violaciones

de Derechos Humanos cometidas por algunas empresas. No resulta sorprendente, pues, que, como veremos más adelante, en el momento actual sólo Estados Unidos, Sudáfrica y Reino Unido, tres de los países que concentran mayores cuotas del mercado de la seguridad privada y que se han visto más afectados por los escándalos y abusos de algunas de sus EMSP, hayan articulado instrumentos de aspiración comprehensiva y dirigidos de modo específico a regular sus actividades. (Schreier y Caparini, 2005: 104-115)

Una tercera característica que acompaña al surgimiento de iniciativas estatales se refiere al alcance global y la diversidad del fenómeno. Si bien el grupo integrado por Estados Unidos, Canadá y los países europeos se sitúa a la cabeza, la redefinición de los marcos de regulación existentes y la puesta en marcha de instrumentos y normas para regular la actividad de las EMSP no son coto exclusivo de los países occidentales. Prueba de ello son las iniciativas desarrolladas por Colombia, Israel, Sudáfrica, Afganistán, Sierra Leona o Irak en la última década.⁴⁴ Entre estas respuestas conviene distinguir tres modalidades en razón de la posición que ocupan los países en el mercado internacional de la seguridad privada: en primer lugar, la de aquellos Estados como Estados Unidos o Reino Unido en los que tienen sus sedes numerosas EMSP, esto es, los llamados “Home States”; en segundo lugar, la de aquellos otros países que, aún pudiendo albergar algunas EMSP, generalmente recurren a empresas de otros países cuando optan por privatizar algunos servicios, los llamados “Hiring States” o Estados contratantes; por último, la del grupo de países en los que las EMSP despliegan sus actividades al amparo de un contrato suscrito con un tercer Estado, es decir, los conocidos como “Territorial States” o Estados territoriales. Las divergencias entre las respuestas ofrecidas por unos y otros grupos de países prevalecen sobre las escasas continuidades, un patrón que también se reproduce en el seno de cada grupo (Francioni, 2008: 963; Bakker y Sossai, 2012: 5). Esta diversidad se ve fortalecida en muchos casos por factores como las diferentes concepciones estatales acerca del uso de la fuerza y su vinculación con la soberanía, las prioridades de los gobiernos, las normas constitucionales, el grado de democratización, las particularidades de las diferentes tradiciones jurídicas estatales, los niveles de violencia nacionales, el mayor o menor papel de las EMSP en la prestación de servicios de seguridad, su influencia sobre los legisladores, la percepción ciudadana de las mismas o los marcos de regulación existentes en materia de control de exportaciones. (Born, Caparini y Cole, 2007: 17-18; Krahnmann y Abzharapova, 2010: 11; Quirico, 2012: 114)

44 Un listado notablemente completo y actualizado de las iniciativas unilaterales adoptadas por cerca de ciento veinte Estados directa o indirectamente aplicables a las EMSP puede encontrarse en el *Private Security Monitor* elaborado por el *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*, disponible en http://psm.du.edu/national_regulation/index.html. (Fecha de última consulta: 24 de mayo de 2014)

En el contexto europeo esta pluralidad es compatible con una gradual tendencia a la armonización, en parte favorecida por las instituciones de la Unión Europea. No se trata, sin embargo, de una tendencia uniforme, pues en ausencia de una regulación comprehensiva y vinculante por parte de la Unión no todos los países han optado por el acercamiento ni éste se extiende a todas las áreas ligadas a la actividad de las EMSP. Como más adelante desarrollaremos, la armonización afecta principalmente a tres áreas: el comercio de armas; la exportación de asistencia técnica en cuestiones ligadas a las armas de destrucción masiva y a destinos objeto de embargo; y la exportación de servicios técnicos vinculados a bienes militares controlados. En contraste, las iniciativas de los Estados europeos en materia de entrenamiento militar y de prestación de servicios de seguridad en el ámbito nacional apenas dan muestras de convergencia y la disparidad regional continúa siendo la nota dominante (Krahmann, 2006: 197; Krahmann y Abzharapova, 2010: 11; Krahmann y Friesendorf, 2011: 30-35).

Un cuarto rasgo de las respuestas estatales para la regulación de las EMSP es la yuxtaposición de diferentes instrumentos y mecanismos jurídicos y políticos. Incluso en aquellos países como Estados Unidos, Sudáfrica o Reino Unido, donde los legisladores han puesto en marcha iniciativas de aspiración comprehensiva para regular la creciente actividad de estas empresas, el marco de regulación se presenta fragmentario y adolece de solapamientos y lagunas importantes (Krahmann, 2005: 291; Walker y Whyte, 2005; Caparini, 2007; Irvin, 2011). Ello no implica, sin embargo, que nos encontremos ante un mercado nulo o escasamente regulado. Tal y como acertadamente ha apuntado Elke Krahmann (2006: 189), el número de instrumentos y mecanismos jurídicos y políticos aplicables a las EMSP en la mayoría de países excede a la impresión que comparten muchos analistas, que tienden a infravalorar el volumen del corpus normativo aplicable, ya sea de forma directa o indirecta. A los diferentes instrumentos y mecanismos de regulación estatales cabe sumar, además, la puesta en marcha de diferentes niveles y formas de control (contratos, adquisición de acciones, etc.) asociadas a las distintas asociaciones o partenariados público-privados de seguridad impulsados por algunos gobiernos. Estas asociaciones incluyen desde la simple externalización (*outsourcing*) de determinados servicios de seguridad a empresas privadas hasta la creación de *joint ventures* o empresas privadas de propiedad plenamente estatal y, aunque minoritarias en el escenario global, su presencia en el continente europeo es un fenómeno habitual y consolidado (Krahmann, 2005a; Schreier y Caparini, 2005: 110).

Por último, una quinta característica de las respuestas ofrecidas individualmente por los Estados para regular las EMSP y el mercado de la seguridad privada es la diferente atención prestada a los servicios de seguridad y los servicios militares de estas empresas, así como a su actuación en el marco de las fronteras estatales y fuera de ellas. Sin excepción, en todos los países que han desarrollado instrumentos y mecanismos de regulación de la actividad de las EMSP predominan aquellos asociados a los servicios de seguridad. Aquellos pensados específicamente para limitar o someter a controles los servicios de naturaleza militar son mucho menos frecuentes, aunque ello no significa que estos últimos estén exentos de regulación. Así, aunque existen diferencias

importantes entre unos instrumentos y mecanismos y otros, muchos de los inicialmente orientados a servicios de seguridad contienen elementos aplicables a servicios militares (Quirico, 2012: 106). La asimetría es todavía más notoria con relación a la regulación de las actividades que llevan a cabo las EMSP dentro y fuera de las fronteras estatales. Del conjunto de países analizados, sólo Sudáfrica y Estados Unidos se han dotado de medidas legislativas que regulan de forma explícita la exportación de servicios de las EMSP nacionales. En Europa, únicamente Reino Unido, Alemania y Suiza han explorado seriamente esta opción, aunque ninguno de ellos ha traducido los esfuerzos gubernamentales en leyes o marcos reguladores específicos (Krahmann, 2005b: 263; Cameron y Chetail, 2013: 578).

Tomando como punto de partida las características descritas en los párrafos anteriores, el segundo apartado de este capítulo se adentra en las respuestas regulatorias unilaterales de los Estados en diferentes áreas ligadas a la actividad de las EMSP, prestando especial atención a los casos de Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Francia e Italia. Siendo éstos los países con los que España mantiene unas relaciones de cooperación más intensas en materia de seguridad, este análisis permite contextualizar el tercer apartado, que se centra en la respuesta de regulación española, sus potencialidades y límites. El último apartado del capítulo recoge las principales conclusiones.

2. ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS ESTATALES PARA LA REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LAS EMPRESAS MILITARES Y DE SEGURIDAD PRIVADAS

Entre las iniciativas de regulación adoptadas unilateralmente por los “Home States” a lo largo de las dos últimas décadas es posible identificar unos mínimos elementos comunes: las EMSP reciben un tratamiento jurídico diferente al de los mercenarios, suelen constituirse legalmente tras superar con éxito un proceso específico de licencias, sólo tienen reconocido el derecho a usar la fuerza con carácter defensivo, no pueden participar directamente en las hostilidades y están sujetas a responsabilidad civil y penal, e incluso a ciertos controles administrativos, aunque también gozan de un amplio margen de actuación discrecional. En el momento en que se constituyen legalmente, además, adquieren la potestad de contratar con cualquier entidad jurídica, estableciendo con frecuencia acuerdos con Estados para prestar servicios de seguridad previamente externalizados por los responsables gubernamentales (Quirico, 2012: 120). Como hemos apuntado anteriormente, no obstante, la diversidad es la nota predominante en las estrategias de regulación estatales. Junto a la opacidad que acompaña a la gestión del mercado de la seguridad privada en numerosos países y la pluralidad de instrumentos y mecanismos aplicables a las EMSP, esta variedad dificulta el establecimiento de categorías claras que ayuden a clasificar a los diferentes Estados según el mayor o menor nivel de desarrollo de sus estrategias de regulación. A ello

contribuye también la constatación de que la adopción de iniciativas específicamente orientadas a regular la actividad de las EMSP, como ocurre en el caso de Estados Unidos, no necesariamente se traduce en una limitación más precisa de su margen de actuación, en un control más férreo o en una mayor exigencia de responsabilidades. De ahí que, como han puesto de manifiesto los trabajos más influyentes en esta materia, la manera más razonable de profundizar en el análisis de las iniciativas estatales de regulación de las EMSP sea hacerlo a través del estudio de diferentes áreas ligadas a su constitución, sus actividades y sus responsabilidades legales.

Una primera opción es la sugerida por Hans Born, Marina Caparini y Eden Cole (2007: 17-28). En su trabajo acerca del marco jurídico aplicable a las EMSP en la Unión Europea estos autores identifican nueve áreas principales en el ámbito de la regulación estatal: 1) el espectro de funciones y tareas reconocidas a las EMSP; 2) los vínculos entre las empresas de seguridad y los cuerpos policiales; 3) el control y la rendición de cuentas de estas empresas; 4) los requisitos de acceso al mercado de la seguridad privada; 5) los procesos de selección y reclutamiento del personal al servicio de las empresas de seguridad; 6) la formación y entrenamiento de este personal; 7) su identificación en el desempeño de las funciones para las que son contratados; 8) el uso de armamento por parte del personal de las EMSP; y 9) la posibilidad de estas últimas de llevar a cabo tareas de investigación y confiscación de armas o bienes. Aunque exhaustiva, esta propuesta presenta dos limitaciones principales. La primera es que las áreas identificadas responden en exceso a la organización de las normas contenidas en instrumentos jurídicos pensados para empresas de seguridad tradicionales, no así para las EMSP contemporáneas y, por tanto, no permiten reflejar acertadamente la mayor complejidad que acompaña a estas últimas. La segunda es que, al ampliar el espectro a tantas áreas, esta clasificación diluye ligeramente los aspectos más relevantes de la insuficiente respuesta estatal al fenómeno de las EMSP, a saber, aquellos relacionados con la externalización de funciones y servicios tradicionalmente monopolio del Estado, la regulación de los múltiples servicios que prestan estas empresas y la fijación de límites y mecanismos de rendición de cuentas.

Una segunda propuesta quizá algo menos ambiciosa es la desarrollada por Elke Krahmman y varios colaboradores en diferentes trabajos (Krahmann, 2005c: 109-113; Krahmman, 2006: 197-201; Krahmman y Abzhaparova, 2010: 10-12; Krahmman, Friesendorf/DGEP, 2011: 34-35). En una primera versión esta clasificación establecía tres áreas principales: 1) el control de la seguridad privada y de los servicios de vigilancia policial; 2) la concesión de licencias para la exportación de armamentos; y 3) los instrumentos de regulación específica de mercenarios y empresas militares privadas. Conscientes de la amplitud y diversidad de las normas e instrumentos incluidos en cada una de estas tres categorías, en una segunda versión los autores ampliaron las áreas a cinco. Como vimos en el apartado anterior, estas cinco áreas se refieren al (1) comercio de armas, (2) la exportación de asistencia técnica en cuestiones ligadas a las armas de destrucción masiva y a destinos objeto de embargo, (3) la exportación de servicios técnicos vinculados a bienes militares controlados, (4) las actividades

de entrenamiento militar y (5) la prestación de servicios de seguridad. Aunque más precisa para comprender la complejidad y diversidad de las EMSP contemporáneas, esta clasificación comparte con la anterior la escasa atención a aspectos cruciales como la existencia de límites a la externalización de funciones y servicios del Estado o la articulación de mecanismos de control y supervisión de las EMSP.

Sí otorga más importancia a estas cuestiones la propuesta analítica recogida en la obra colectiva editada por Christine Bakker y Mirko Sossai (2012) en el marco del proyecto “*Regulating the Privatisation of ‘War’: The Role of the European Union in Assuring Compliance with International Humanitarian Law and Human Rights (PRIV-WAR)*”⁴⁵. Reconociendo la enorme diversidad que acompaña a las respuestas de los Estados al auge de las EMSP y la consolidación del mercado de la seguridad privada, los diferentes capítulos incluidos en este volumen parten de una concepción amplia de la regulación y exploran las experiencias de una veintena de países a la luz de cinco áreas: 1) la fijación o no de límites al conjunto de funciones y servicios de seguridad susceptibles de ser externalizados por parte del Estado; 2) el establecimiento o no de un régimen de licencias para controlar el acceso de EMSP al mercado de la seguridad privada; 3) la adopción o no de contratos específicos para regular las relaciones entre el Estado y las EMSP a las que recurre; 4) la articulación o no de mecanismos e instrumentos *ad hoc* para regular los servicios prestados por las EMSP; y 5) la puesta en marcha de mecanismos para supervisar la labor de las EMSP y exigirles responsabilidades. Este apartado se estructura a partir de esta última propuesta, aunque en el análisis de los mecanismos e instrumentos creados *ad hoc* por los Estados para regular los servicios prestados por las EMSP trata de hacerse eco de las principales medidas estatales con relación a las áreas identificadas por el upo de investigadores liderado por Elke Krahnmann.

2.1. Límites a la externalización de funciones y servicios ligados a la seguridad

El estudio comparado de los países que albergan EMSP con capacidad para llevar a cabo funciones y servicios tradicionalmente en manos del Estado pone de relieve la

45 Emplazado en el Séptimo Programa Marco de la Comisión Europea, este proyecto comenzó su andadura en 2008 de la mano de un amplio equipo de investigadores asociados a siete universidades europeas. Junto a los trabajos del *Geneva Centre for the Control of Armed Forces (DCAF)*, hasta la fecha la investigación desarrollada por este equipo es la que ha ofrecido un análisis más pormenorizado y comprehensivo del marco normativo multinivel (internacional, regional y estatal) aplicable a las EMSP, así como de sus principales límites y potencialidades. Las publicaciones ligadas a este proyecto pueden consultarse en la página web <http://priv-war.eu/>. Los trabajos del DCAF relativos a la regulación de las EMSP se recogen en <http://www.dcaf.ch/Programmes/Private-Security-Governance>. (Última fecha consulta: 26 de mayo de 2015)

existencia de un notable grado de diversidad entre dos extremos. Uno de ellos lo ocupa Estados Unidos, en el que impera una concepción de la seguridad como un bien mixto que, además de ser provisto por las autoridades públicas, también puede adquirirse de forma privada en el mercado competitivo (Huskey y Sullivan, 2012). Esta manera de entender la seguridad ha favorecido que tanto los Estados como el gobierno federal se dotasen tradicionalmente de leyes que abren la puerta a la delegación de funciones de seguridad a empresas privadas y que, en consecuencia, facilitan la externalización de un amplio abanico de servicios a las EMSP con el único, ambiguo y permeable límite de que, en virtud de la Circular A-76 de la Oficina de Gestión y Presupuesto no se trate de servicios “inherentemente gubernamentales” (Quirico, 2012: 107). Lejos de ser una tendencia decreciente, esta permisividad se ha visto fortalecida en los últimos años a raíz de los atentados de 11 de septiembre de 2001, que también han sido testigos de la eclosión de acuerdos que trasladan a EMSP el desempeño de labores de seguridad más allá de las fronteras estatales.

El extremo opuesto lo representa Francia, un país en el que pese a la existencia de cierta vaguedad constitucional en referencia a esta cuestión, el fuerte centralismo gubernamental ha mantenido en manos del Estado la práctica totalidad de funciones y servicios militares y de seguridad. A este marcado rechazo a la externalización también han contribuido de forma más reciente dos factores complementarios: la oposición de la opinión pública a la privatización de los servicios públicos, especialmente de aquellos vinculados a la seguridad, y su recelo ante los profesionales de la seguridad, sobre todo aquellos ligados al sector privado (Capdevielle y Cherief, 2012: 185). Con todo, la constatación de que esta restricción limita las posibilidades de crecimiento de las EMSP de titularidad francesa, y con ello sus capacidades para obtener contratos importantes en el mercado global de la seguridad privada, se ha traducido en los últimos años en una gradual flexibilización. Así, si bien las EMSP todavía no llevan a cabo servicios militares dentro de las fronteras galas, no resulta tan extraño encontrar algunas que desempeñen servicios de seguridad anteriormente en manos de fuerzas públicas -como, por ejemplo, algunas actividades policiales-, aunque siempre sujetas al criterio de “reversibilidad” (Capdevielle y Cherief, 2012: 187-191; Quirico, 2012: 108-109).

Entre ambos polos, generalmente más próximas a Francia, se sitúan las experiencias de la mayor parte de países europeos. Éste es claramente el caso de Alemania e Italia, donde los servicios de las EMSP son percibidos como un desafío al monopolio del uso de la fuerza que ostenta el Estado, éste preserve las funciones militares y sólo algunos servicios de seguridad son externalizados a empresas privadas. En Alemania, además, las normas constitucionales impiden al gobierno dejar en manos de empresas privadas la prestación de servicios vinculados a la seguridad externa, lo que en principio limita las posibilidades de externalización a algunas tareas ligadas a la seguridad interna. No obstante, ante el importante desarrollo de las EMSP alemanas y la participación del país en numerosas misiones militares en el extranjero, la última década ha sido testigo de la contratación por parte del gobierno de Berlín de algunos servicios de

seguridad no esenciales –logística, transporte, limpieza, trabajos de construcción, telecomunicaciones, etc. – para facilitar la labor de sus tropas en zonas conflictivas (Evertz, 2012: 222). En Italia, con un mercado de la seguridad privada menos pujante, la realidad es muy similar. El ordenamiento jurídico italiano no establece una distinción tan clara entre la seguridad interna y la externa a efectos de la externalización de servicios y una primera aproximación al mismo podría conducir a la idea de que el Estado puede contratar servicios de seguridad, no militares, más allá de sus fronteras. Una ley parlamentaria de 2007, sin embargo, restringe esta posibilidad a tareas de consultoría y otros servicios de alcance muy limitado, acercándose así al caso alemán (Atteritano, 2012: 247). En posiciones muy cercanas se ubican las experiencias de Finlandia, Portugal y Holanda y un poco más distantes las de Bélgica –más restrictiva– y Estonia –ligeramente más permisiva (Quirico, 2012: 108).

Más distante de Francia se encuentra el Reino Unido, que se une a Estados Unidos en el reducido grupo de países más abiertos a la externalización de servicios militares y de seguridad incluso fuera de sus propias fronteras. En la actualidad, la principal controversia se refiere a conveniencia o no de permitir a las EMSP participar directamente en las hostilidades, pero desde hace más de una década se ha asentado la idea de que el gobierno puede externalizar tanto funciones y servicios de seguridad como militares. A este respecto conviene destacar aquí que el *Green Paper* elaborado en 2002 a instancias del Comité de asuntos exteriores del parlamento británico contemplaba como una posible opción regulatoria la exclusión de servicios militares del listado de funciones y servicios susceptibles de externalización.⁴⁶ Sin embargo, empujadas por las necesidades de sus misiones en el extranjero y motivadas por consideraciones de ahorro económico y de control efectivo de la implementación, así como por el temor a reducir la competitividad de las lucrativas EMSP británicas y a enfrentarse a la asociación comercial creadas por algunas de las más poderosas, las autoridades de Reino Unido se decantaron a partir de 2009 por un sistema de autorregulación empresarial respaldado gubernamentalmente (Bohm, Senior y White, 2012: 319-321). Entre otras consecuencias, este viraje favoreció una interpretación expansiva de las normas existentes y una mayor tolerancia hacia la externalización de funciones y servicios tanto militares como de seguridad dentro y fuera de las fronteras estatales.

46 El contenido íntegro de este informe puede consultarse directamente en: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmfaff/922/922.pdf> (Fecha de última consulta: 26 de mayo de 2015).

2.2. Régimen de licencias para regular el acceso de EMSP al mercado de la seguridad privada

A diferencia de la pluralidad que acompaña a las respuestas estatales en la anterior área, una mayor uniformidad domina en torno al establecimiento de regímenes de licencias para regular la entrada de EMSP al mercado de la seguridad privada. Con la única excepción parcial de Angola, todos los países del mundo cuentan con procedimientos que obligan a las EMSP a obtener una licencia específica antes de poder operar con normalidad y dejan en manos de una autoridad pública su concesión. Esta coincidencia se ha visto favorecida por la exigencia de uniformidad que recoge el documento de Montreaux sobre esta cuestión, pero lo cierto es que muchos Estados ya contaban con un régimen de licencias previo para regular el acceso de empresas al mercado y son pocos los casos en los que las autoridades gubernamentales hayan creado un régimen específico, diferente, para las EMSP y el mercado de la seguridad privada. En términos generales, los regímenes estatales exigen a las empresas y a sus empleados cumplir con una serie de requisitos profesionales y un historial limpio de delitos penales. En el caso de las EMSP estas exigencias se traducen en la demostración de una mínima solvencia financiera, la contratación de profesionales formados con un historial exento de delitos y la presentación de un registro preciso de propiedades, especialmente de armas y material militar (Born, Caparini y Cole, 2007: 23; Quirico, 2012: 109).

En Estados Unidos y Alemania la potestad de conceder licencias a las EMSP recae principalmente en manos de los Estados federados o *Länder*, que también son responsables de la aprobación de los requisitos concretos que éstas deben cumplir para obtenerlas. Esta particularidad se ha traducido en uno y otro país en una pluralidad de procedimientos y exigencias, aunque casi todos los *Länder* alemanes requieren la posesión de unas habilidades básicas por parte de los empleados, que deben ser demostradas en exámenes específicos, y unos mínimos niveles de fiabilidad en virtud de las normas administrativas. Las autoridades regionales alemanas distinguen también entre cinco tipos de actividades susceptibles de ser llevadas a cabo por EMSP: protección, transporte, entrenamiento, servicios de apoyo y tareas administrativas (Evertz, 2012: 216). Menos concordancia existe entre los distintos Estados federados de Estados Unidos, cuyo gobierno federal se reserva en todo caso la concesión de licencias a aquellas EMSP que desean prestar servicios de asesoría militar a ciudadanos o gobiernos extranjeros (Huskey y Sullivan, 2012: 332-335). Francia e Italia exigen a las EMSP inscribirse en el registro empresarial, pero también presentan un notable grado de descentralización con relación al régimen de licencias, dejando a la discreción de los prefectos regionales la concesión de licencias. En los últimos años, sin embargo, ambos países han complementado las viejas normas que regulan estos regímenes –con más de treinta años de antigüedad en el caso francés y más de ochenta en el italiano– con otras disposiciones de alcance estatal que buscan tanto una mayor armonización como

la restricción de los poderes de los prefectos (Atteritano, 2012: 243-245; 195-201). Más centralistas se revelan las experiencias de Reino Unido, Holanda, Portugal o Letonia, en las que la concesión de licencias es competencia de autoridades públicas de ámbito estatal, como la británica Autoridad de la Industria de Seguridad (*Security Industry Authority*), el ministerio de justicia holandés o los ministerios de interior portugués y letón (Quirico, 2012: 110-111). En el caso británico, no obstante, los últimos quince años han sido testigos de una creciente desatención al régimen de licencias y un mayor énfasis en los mecanismos de autorregulación y los instrumentos internacionales no vinculantes (Bohm, Senior y White, 2012: 328).

Con relación a los regímenes de licencias de los países de la Unión Europea conviene destacar, por otro lado, que estos se han consolidado como el principal mecanismo de regulación de los servicios y actividades de las EMSP. Además de los requisitos ya comentados, la mayor parte de estos Estados exige la renovación periódica de las licencias, siendo la media de cinco años, y más un sesenta por ciento requiere a los empleados de las EMSP la realización de un programa de formación y entrenamiento, así como la superación de un examen. Todos los países menos Reino Unido, Francia, Holanda y Dinamarca permiten también la posesión de armas por parte de los empleados de las EMSP a través de permisos especiales. Por último, la práctica totalidad obliga a estas empresas a disponer de amplias pólizas de seguros y fija para los empleados el uso de tarjetas de identificación y de uniformes claramente distinguibles de los del ejército o los cuerpos policiales (Krahmann y Abzhaparova, 2010: 12; Krahmann, Friesendorf/DGEP, 2011: 35).

2.3. Contratos específicos para regular las relaciones EMSP-Estado contratante

La experiencia de los últimos veinte años revela que el recurso a los servicios de seguridad de las EMSP no se limita a los Estados y que también numerosas empresas, organizaciones no gubernamentales e incluso organizaciones internacionales gubernamentales como las Naciones Unidas se acogen a ellos para garantizar la seguridad de sus instalaciones y trabajadores en escenarios conflictivos, inestables e incluso pacíficos (Singer, 2003: 183; Avant, 2004: 154). A ningún observador se le escapa, sin embargo, que desde hace más de una década los principales clientes de estas empresas son gobiernos occidentales, muy especialmente el estadounidense, el británico, el alemán y el canadiense (Perlo-Freeman y Sköns, 2008: 8; Cockayne y Speers, 2009: 3). En el contexto europeo se trata, además, de una tendencia consolidada y creciente, en parte como consecuencia de las crecientes exigencias de participación en misiones internacionales y la indiscutible reducción de los ejércitos regulares desde finales de los años ochenta. (White y MacLeod, 2008)

Esta realidad ayuda a contextualizar la importancia de los contratos en tanto que mecanismo vehiculador de la externalización de funciones y servicios estatales y, a la vez, regulador de la actividad de las EMSP. También sirve para comprender mejor por qué la regulación de la mayoría de países occidentales pone énfasis en los contratos suscritos entre el propio Estado y estas empresas, desoyendo la naturaleza transnacional del fenómeno y relegando a un segundo plano los contratos con múltiples partes o entre actores privados (Cockayne y Speers, 2009: 3). En Estados Unidos, las EMSP pueden ser contratadas bajo los auspicios del Pentágono o en virtud del *Logistic Civil Augmentation Program*, que permite recurrir a sus servicios militares y de seguridad para suplir las carencias o necesidades específicas del ejército estadounidense ya sea dentro o fuera de las fronteras del país (Quirico, 2012: 112). Una situación similar se produce en Canadá, donde abundan los contratos de servicios de seguridad entre el ministerio de asuntos exteriores y EMSP, y el *Canadian Forces Contractor Augmentation Program* contempla la posibilidad de acudir a estas empresas para desempeñar actividades militares en apoyo del ejército (Antonyshyn, Grofe y Hubert, 2012: 381-385).

El gobierno de Reino Unido también ha firmado contratos con EMSP para la prestación de servicios de seguridad y militares. Consciente de su significativa presencia en misiones internacionales y de la pluralidad de contratos suscritos por sus EMSP con otros actores, sin embargo, el parlamento británico sugirió en 2002 la conveniencia de regular más las contrataciones e invitó a estas empresas a informar de sus contratos al gobierno. Este esfuerzo por evitar posibles conflictos de intereses ha dado lugar a un mayor conocimiento del complejo entramado de contratos en los que participan EMSP afincadas en Reino Unido, pero todavía hoy es posible identificar varias lagunas de información. Esta falta de datos es más acuciante en Alemania, donde las normas relativas a la libertad de comercio dificultan la posibilidad de exigir a las EMSP que registren sus contratos ante el gobierno (Quirico, 2012: 113). A diferencia de las autoridades británicas, las alemanas sólo han contratado servicios de seguridad, no militares, a EMSP para dar apoyo a sus misiones en el extranjero (Evertz, 2012: 216-218).

En Francia los contratos del gobierno con EMSP pueden adoptar diferentes modalidades, pero todas ellas deben respetar los límites a la externalización descritos en el primer epígrafe de este apartado y hasta la fecha ninguna administración ha firmado contratos que contemplen la prestación de servicios militares por parte de estas empresas. El programa *Capacités Additionelles par l'Externalisation du Soutien des Forces Françaises* aprobado en 2007, no obstante, reforzó la posibilidad de contratar servicios de apoyo logístico (alimentación, limpieza, etc.) y abrió la puerta a externalizar ciertas funciones de seguridad con un componente más próximo a las militares como la gestión de bases del ejército francés en el extranjero (Capdevielle y Cherief, 2012: 212-213).

2.4. Mecanismos e instrumentos *ad hoc* para regular los servicios desarrollados por las EMSP

De nuevo, la pluralidad es el rasgo definitorio de las respuestas ofrecidas individualmente por los Estados en materia de mecanismos e instrumentos específicos para regular los servicios que desempeñan las EMSP. La principal explicación a este hecho reside en los factores históricos, políticos, económicos y culturales que vimos al caracterizar la regulación como un fenómeno diverso en el primer apartado de este capítulo. Entre el amplio espectro de posibilidades, sin embargo, es posible identificar tres rasgos comunes a casi todas las respuestas estatales. El primero de ellos es el carácter reciente –y, podría añadirse, tardío– de las iniciativas impulsadas para regular la actividad de las EMSP modernas. El segundo es el marcado y generalizado rechazo a instrumentos comprensivos directamente orientados a esta finalidad. Tal y como hemos apuntado anteriormente, en el contexto europeo los esfuerzos desplegados por Reino Unido para articular un instrumento específico para las EMSP a principios del presente siglo se han visto truncados en los últimos años y los debates en Alemania apenas han arrojado resultados esperanzadores en esta materia. En el resto de países europeos los movimientos en esta dirección han sido si cabe más discretos y no existen indicios que permitan vaticinar un cambio de orientación a corto o medio plazo. El tercer rasgo es la mayor incidencia de los instrumentos y mecanismos *ad hoc* desarrollados por los Estados en los servicios prestados por las EMSP dentro de sus fronteras, no contemplando o prestando escasa atención a sus actividades en el extranjero. Con la única excepción del Reino Unido, que sí ha otorgado más relevancia a esta cuestión, la experiencia de casi todos los países europeos responde a este patrón (Born, Caparini y Cole, 2007: 17-28; Krahmman y Abzhaparova, 2010: 10-12; Krahmman, Friesendorf/DGER, 2011: 34-35; Quirico, 2012: 114).

Con relación a la prestación de servicios de asistencia técnica ligados a las armas de destrucción masiva y a destinos objeto de embargo, en primer lugar, Estados Unidos goza de la regulación más amplia, aunque no por ello más eficaz (Huskey y Sullivan, 2012: 340-350).⁴⁷ Con el fin de precisar los límites en esta materia, el país ha dado pasos importantes en los últimos años como la llamada legislación Lugar-Obama relativa a las exportaciones estadounidenses y la proliferación de armas de destrucción masiva, cuyo impacto efectivo todavía es difícil de calibrar. La mayoría de países europeos también ha tomado medidas en esta dirección, en parte como consecuencia de la aprobación de Acción Conjunta 2000/401/PESC por parte de la Unión Europea. Salvo

47 El análisis de la regulación estatal de los principales servicios prestados por EMSP sigue, como apuntamos al inicio de este apartado, las categorías sugeridas recientemente por el grupo de investigadores liderado por Elke Krahmman (Krahmman y Abzhaparova, 2010: 10-12; Krahmman, Friesendorf/DGER, 2011: 34-35).

Bélgica, Grecia, Chipre y Luxemburgo, todos los países miembros han incorporado el contenido de esta Acción relativo a las armas de destrucción masiva en sus respectivos ordenamientos jurídicos. Con todo, tratándose de un instrumento que permite un amplio margen de discreción a cada gobierno, algunos Estados como Alemania, el Reino Unido o Suecia han optado por prohibir la exportación de productos y servicios de asistencia técnica ligados a las armas de destrucción masiva, mientras que otros como Francia o Italia se han limitado a establecer un régimen de licencias (Krahmann, 2006: 198; Krahmann y Abzhaparova, 2010: 10-11). Menor aceptación han tenido las sugerencias contenidas en la Acción acerca de la prestación de servicios de asistencia técnica a destinos objeto de embargo: una decena de países de la Unión ha desoído la llamada a articular instrumentos y no disponen de legislación específica sobre esta materia (entre otros, Francia, Dinamarca, Reino Unido, Suecia y Portugal); algo más de otra decena ha optado por establecer un régimen de licencias, permitiendo así la exportación de estos servicios (entre ellos, Alemania, Italia o Polonia); por último, sólo tres Estados – Austria, Bélgica y Hungría– se han decantado por prohibir expresamente la exportación de varios servicios técnicos a países o zonas objeto de embargo (Krahmann y Abzhaparova, 2010: 11).

Respecto al comercio de armas, en segundo lugar, la regulación estadounidense pivota en torno a la *Arms Export Control Act* desde finales de los años sesenta del siglo pasado y, a través de sucesivas actualizaciones, limita el tipo de armas y productos que las EMSP pueden exportar al extranjero. En concreto, las armas y productos militares sujetos a restricciones son recogidas en las *International Traffic in Arms Regulations*, mientras que aquellos otros productos y servicios de seguridad susceptibles de exportación e importación son identificados en la *United States Munition List* (Ortiz, 2009: 10-11). En Europa, las respuestas estatales se han visto notablemente influidas por la Posición Común del Consejo de la Unión Europea 2003/468/PESC. En 2015 todos los países miembros ya han incorporado esta Posición a sus ordenamientos jurídicos internos o han elaborado los instrumentos legislativos para hacerlo. Con todo, la diversidad vuelve a ser la nota dominante tanto en referencia al nivel de precisión como al alcance territorial de los instrumentos. Así, por ejemplo, mientras que Francia, Reino Unido o Austria prácticamente circunscriben la aplicación de las restricciones a los nacionales y al espacio estatal, otros países como Suecia, Alemania o Finlandia las amplían también a los nacionales que operan en el extranjero. Tampoco existe unanimidad con respecto al establecimiento de un registro o un régimen específico de licencias para las EMSP que participan en el comercio de armas: Alemania, Letonia u Holanda han optado por estas opciones, mientras que la mayoría de países han reorientado esta cuestión al régimen general para la obtención de licencias de exportación (Krahmann, 2005c: 111; Krahmann y Abzhaparova, 2010: 11).

En cuanto a la exportación de servicios técnicos vinculados a bienes militares controlados, en tercer lugar, el considerable nivel de regulación estadounidense contrasta con la asimetría existente entre los países europeos. Con algunas excepciones como Alemania o Reino Unido, entre estos últimos es posible trazar una línea

divisoria entre aquellos países que se han adherido a la Unión Europea en las últimas dos décadas y aquellos otros que ya eran miembros con anterioridad. En parte como consecuencia de las exigencias normativas ligadas a los procesos de adhesión, los integrantes más recientes se han dotado de instrumentos normativos que detallan los diferentes tipos de servicios técnicos asociados a bienes militares controlados (desarrollo, diseño, producción, reparación, mantenimiento, etc.). En contraste, los países que se incorporaron a la familia europea hace más de un cuarto de siglo suelen presentar instrumentos normativos menos precisos y exhaustivos o carecen de ellos, siendo necesario recurrir en muchas ocasiones a otros textos legales para conocer tanto la definición de estos servicios técnicos como el alcance de las limitaciones aplicables a los mismos (Krahmann y Abzhaparova, 2010: 11; Quirico, 2012: 113-117).

La falta de una regulación clara y efectiva es aún más notoria en relación a las iniciativas de los Estados en materia de entrenamiento militar. Sólo Suecia exige una licencia específica a aquellas empresas que llevan a cabo actividades de entrenamiento con objetivos militares (Bergman, 2012: 297-298). Italia o Hungría, en cambio, únicamente requieren esta licencia cuando el entrenamiento comporta el uso o manejo de bienes materiales sujetos a control, mientras que Polonia limita la exportación de servicios de entrenamiento cuando éstos afectan a determinados bienes militares. El resto de países, entre los que se incluyen Reino Unido, Francia, Estados Unidos o Alemania, presentan una regulación mucho más fragmentaria e indirecta, hasta el punto de que en muchos casos –sin duda, en el de las EMSP estadounidenses– apenas existen restricciones al desempeño de actividades de entrenamiento militar fuera de las fronteras estatales (Krahmann y Abzhaparova, 2010: 11; Huskey y Sullivan, 2012: 340-350; Evertz, 2012: 221-222; Bohm, Senior y White, 2012: 316-324; Capdevielle y Cherief, 2012: 206-208).

Por último, con relación a la regulación de las actividades de las EMSP en el extranjero es importante destacar aquí que sólo la respuesta de Estados Unidos ha otorgado una atención específica y destacada a esta cuestión, no necesariamente limitando el margen de maniobra de estas empresas (a las que se aparta exclusivamente de la participación directa en hostilidades). En Europa el único país que ha adoptado una actitud similar es Reino Unido, aunque tampoco sus esfuerzos se han dirigido a restringir el conjunto de funciones y servicios que las EMSP pueden llevar a cabo en el extranjero, sino más a bien a evitar potenciales conflictos de intereses con las acciones del ejército británico o de otras EMSP contratadas por el gobierno para dar apoyo a sus misiones u oficinas en otros países. Aunque con importantes variaciones, el resto de países europeos se ha escudado en una posición más reactiva, excluyendo con carácter general su participación en actividades de combate y ofreciendo respuestas tangenciales al tipo de servicios de seguridad que las EMSP pueden desarrollar más allá de sus fronteras estatales (Krahmann y Abzhaparova, 2010: 11; Quirico, 2012: 116-117).

2.5. Mecanismos de supervisión y rendición de cuentas de las EMSP

El control efectivo y la sujeción al ordenamiento jurídico de las EMSP dependen en buena medida de la existencia de un marco regulador preciso, órganos de control con mandatos claros y mecanismos rigurosos dotados de recursos suficientes (Born, Caparini y Cole: 2007: 21). La fragmentación y ambigüedad que, según se desprende de los epígrafes anteriores, caracteriza a los marcos reguladores de la mayoría de Estados refuerza la necesidad de estos últimos órganos y mecanismos. El análisis comparado de las respuestas ofrecidas por diferentes Estados pone de relieve, sin embargo, que o bien estos no parecen compartir el diagnóstico, o bien su interés por garantizar un control efectivo de las EMSP es limitado.

En Estados Unidos la función de control recae principalmente en los departamentos de Estado y Defensa, aunque las actividades y servicios que prestan las EMSP en el terreno son supervisados directamente por la figura del *Army Procurement Contracting Officer* en colaboración con otros mandos militares del ejército estadounidense (Huskey y Sullivan, 2012: 355-362). En Reino Unido son también mandos del ejército británico quienes siguen de cerca las actividades de las EMSP en el marco de las operaciones y misiones en el extranjero, mientras que en Londres quien coordina los esfuerzos para sujetar las EMSP a controles es la *Security Industry Authority* creada en 2001 al amparo de la *Private Security Industry Act*. Desde finales de 2009, sin embargo, la apuesta por un sistema de autorregulación liderado por las propias empresas y respaldado por el gobierno ha rebajado las presiones sobre las EMSP, que ahora parecen gozar de un margen de maniobra más amplio (Bohm, Senior y White, 2012: 316-319). El resto de países europeos no ha creado un órgano específico como Reino Unido, pero tampoco entre ellos predomina la continuidad. Así, por ejemplo, mientras que en Alemania y Suecia el control de las empresas de seguridad privada recae en manos de autoridades civiles locales, en Dinamarca o Grecia estas empresas quedan bajo la supervisión de fuerzas policiales locales y en Italia, Francia, Holanda y Luxemburgo su actividad es controlada por los ministerios de interior, justicia y/o varias instituciones gubernamentales locales, regionales y estatales (Born, Caparini y Cole: 2007: 21).

Finalmente, con relación a la responsabilidad de las EMSP es importante señalar aquí que éstas no deben entenderse al margen de los ordenamientos jurídicos estatales aún cuando en la mayoría de países su sujeción a las normas administrativas, civiles y penales no se explicita de forma contundente en instrumentos específicamente orientados a este fin. A este respecto, a menudo nos enfrentamos más a un problema de falta de voluntad política por parte de los Estados, que se muestran reacios a exigir responsabilidades a las EMSP que ellos mismos contratan, que a un problema de ausencia de instrumentos que reconozcan su responsabilidad legal y/o la de sus trabajadores. Ello no evita, sin embargo, que la exigencia de responsabilidades legales a las EMSP resulte más o menos sencilla en unos y otros países en función de su

propia tradición jurídica (Bakker y Sossai, 2012). Así, por ejemplo, mientras que en Estados Unidos, Francia, Holanda o Israel las actividades de las EMSP pueden acarrear responsabilidades penales conducentes a la imposición de multas, la confiscación de bienes, la disolución o incluso el encarcelamiento, en Italia, Colombia o Rusia las responsabilidades penales derivadas de actos realizados por empleados de las EMSP no son extrapolables a estas empresas, a las que sólo pueden exigirse responsabilidades civiles (Born, Caparini y Cole: 2007: 21-22; Quirico, 2012: 119). Mucho más complejas, en cualquier caso, la exigencia de responsabilidades legales a las EMSP por las acciones desempeñadas fuera de las fronteras estatales, salvo en los casos de crímenes sujetos a jurisdicción universal (Quirico, 2012: 119-120).

3. BREVE CARACTERIZACIÓN DE LA REGULACIÓN ESPAÑOLA DE LAS EMSP A LA LUZ DEL CONTEXTO EUROPEO E INTERNACIONAL

La respuesta española a la consolidación de las EMSP y del mercado de la seguridad privada comparte con la de la mayoría de países el carácter reactivo, la ausencia de un instrumento específicamente pensado para regular la actividad de las EMSP y la yuxtaposición de diferentes mecanismos de aplicación parcial o indirecta, así como una clara desatención a las actividades y servicios prestados por estas empresas más allá de las fronteras estatales. Con todo, en el contexto europeo España se ubica dentro del conjunto de países en los que, pese a sus evidentes lagunas, la actual regulación de las EMSP contiene normas y procedimientos con potencial para someterlas a controles y exigirles responsabilidades. El caso español no es, desde este punto de vista, una anomalía en el contexto europeo, sino un ejemplo más de la diversidad y la debilidad de las respuestas estatales.

En líneas generales, el fragmentario marco regulador español aplicable a las EMSP lo delimitan seis instrumentos jurídicos de diferente naturaleza: en primer lugar, la Constitución de 1978 y, en particular, los Artículos 104 y 149; en segundo lugar, la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, en vigor hasta el 1 de julio de 2015, cuando será derogada por la nueva Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, sobre protección de seguridad ciudadana; en tercer lugar, la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada, que reemplaza a la anterior Ley de julio de 1992; en cuarto lugar, la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Nacional; por último, en quinto y sexto lugar, los Reglamentos de Armas de 1993 y de Seguridad Privada de 1994, ambos reformados por última vez en 2009 mediante el Real Decreto 1628/2009, de 30 de octubre.

De este conjunto de instrumentos se deriva, en primer lugar, la cercanía del modelo español al francés con relación a la exclusión de las EMSP de la prestación de servicios militares y la imposición de notables límites a la externalización de funciones y servicios de seguridad dentro de las fronteras, pues las actividades de las EMSP son concebidas

como “complementarias y subordinadas” a la seguridad pública, en manos de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado (Abrisketa, 2012: 274). Las ocho principales actividades de seguridad que pueden desempeñar las EMSP se recogen en el Artículo 5 de la Ley 5/2014 de Seguridad Privada y van desde “la vigilancia y protección de bienes, establecimientos, lugares y eventos, tanto públicos como privados, así como de las personas que pudieran encontrarse en los mismos” (apartado a) hasta “el acompañamiento, defensa y protección de personas físicas determinadas, incluidas las que ostenten la condición legal de autoridad” (apartado b) o “el depósito y custodia de explosivos, armas, cartuchería metálica, sustancias, materias, mercancías y cualesquiera objetos que por su peligrosidad precisen de vigilancia y protección especial” (apartado d). Estas empresas también pueden llevar a cabo las actividades complementarias que recoge el Artículo 6 de la misma ley. Menos estricto es este marco regulador con relación a la externalización de funciones y servicios militares y de seguridad a EMSP más allá de las fronteras españolas: aunque con menor frecuencia que Estados Unidos, Reino Unido o los principales vecinos de la Europa continental, el Estado español no ha dudado en externalizar ciertas funciones logísticas de seguridad a estas empresas para dar apoyo al ejército en el marco de operaciones de paz en el extranjero. E incluso más: a raíz de la crisis provocada por el secuestro del atunero Alakrana, la última reforma del Reglamento de Seguridad Privada abre la puerta a que las EMSP puedan “prestar servicio de seguridad con armas en buques de bandera española, armas que en ciertas condiciones excepcionales pueden ser de guerra” (Laborie, 2012: 204). Esta posibilidad se ha visto confirmada recientemente a través de la Ley 5/2014 de Seguridad Privada.

En segundo lugar, el marco regulador español se sitúa en la línea de sus vecinos europeos más exigentes al establecer un doble régimen de licencias y registro para controlar el acceso de EMSP al mercado de la seguridad privada y un régimen de autorización administrativa para los empleados de las mismas. La potestad de otorgar estas licencias recae en el Ministerio de Interior, que también es responsable del Registro Nacional de Seguridad Privada en el que deben inscribirse todas las EMSP que deseen actuar en territorio español (Abrisketa, 2012: 277).⁴⁸ Entre las condiciones necesarias para obtener una licencia se encuentran, como es habitual, tener la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión Europea o de un Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, no haber sido condenadas previamente en firme por algunos delitos o disponer de los medios necesarios para desempeñar las actividades propias de estas empresas. Menos habitual en el contexto europeo es, en cambio, la exigencia de haber suscrito un “contrato de seguro de responsabilidad civil o constituir otras garantías financieras en la cuantía y con las condiciones que se determinen reglamentariamente” (Artículo 19.e de la Ley 5/2014 de Seguridad Privada).

.....

48 No debe cumplir con estos requisitos el personal de seguridad privada, que puede desempeñar menos actividades, para quien la Ley 5/2014 de Seguridad Privada establece un procedimiento distinto a fin de operar en territorio español.

Con relación a la contratación de EMSP, en tercer lugar, la respuesta española no es de las más exigentes de la Unión Europea, pues no exige la inscripción de los contratos suscritos por estas empresas en un registro específico. Ello no obstante, todas las EMSP deben presentar un informe anual al Ministerio de Interior en el que recojan un listado exhaustivo de los contratos firmados con terceras partes para la prestación de servicios de seguridad, el nombre de las personas contratantes y la naturaleza de estos servicios (Abrisketa, 2012: 278). En caso de no facilitar esta información, el Ministerio de Interior tiene la potestad de retirar la licencia.

En cuarto lugar, el marco regulador español sitúa al país en una posición intermedia en el continente europeo. En ausencia de un instrumento legal específico que regule la exportación por parte de empresas de servicios militares y de seguridad privados, la respuesta española a estas cuestiones debe extraerse del conjunto normativo anteriormente mencionado. Este hecho no ha pasado inadvertido a las pocas empresas especializadas en servicios seguridad afincadas en España, que a menudo han manifestado las dificultades que supone para el desarrollo de su actividad y en no pocas ocasiones han optado por anunciar sus servicios en el extranjero alegando que se amparan en la legislación del “Territorial State”, esto es, el país donde operan (Laborie, 2012: 205). No debe obviarse, sin embargo, que España ha incorporado a su ordenamiento jurídico las disposiciones comunitarias relativas a la prestación de servicios técnicos ligados a las armas de destrucción masiva y a los países sujetos a embargo, así como al comercio de armas. Así, en la línea de Alemania o Italia las autoridades españolas han optado por un régimen de licencias para controlar las exportaciones de servicios técnicos a lugares sometidos a embargo, al tiempo que han establecido un registro y un régimen de licencias para aquellas empresas que deseen exportar armas al extranjero. También han puesto en marcha diferentes normas para regular las exportaciones de bienes materiales y de servicios asociados a los mismos (Krahmann y Abzhaparova, 2010: 11; Abrisketa, 2012: 280-283). Menos precisas son, en cambio, las normas aplicables a la prestación de servicios de entrenamiento militar.

Finalmente, con relación a la fijación de mecanismos de control y supervisión de la actividad de las EMSP, la respuesta española debe ubicarse en el conjunto de países que se ha decantado por un nivel de exigencia moderado. Como hemos visto anteriormente, la institución encargada de control y supervisar la actividad de las EMSP es el Ministerio de Interior, con recursos y poder suficiente para ejercer su cometido de manera eficaz. Sin embargo, lejos de optar por un sistema de vigilancia activa y continuada, el marco regulador español se ha limitado a exigir a estas empresas la presentación de informes anuales, adoptando así una actitud que podría tildarse de reactiva o pasiva. En lo que concierne a la exigencia de responsabilidades legales, por otro lado, la respuesta española se alinea con las de Italia o Colombia, distinguiendo entre las responsabilidades de los empleados y las de las EMSP.

A diferencia de las anteriores, el marco regulador español de las empresas de seguridad privadas ofrece una descripción más detallada de las infracciones en que unos y otras pueden incurrir (muy graves, graves y leves) a través de la Ley 5/2014 y abre el camino para la eventual exigencia de responsabilidades administrativas, civiles y penales.

4. CONCLUSIONES

Las páginas anteriores han puesto de manifiesto que, desde la diversidad, las respuestas estatales comparten su incapacidad para regular de forma efectiva el creciente papel de las EMSP y el mercado de la seguridad privada que éstas dibujan. Dada la naturaleza transnacional de buena parte de estas empresas –sin duda, de las más importantes a nivel global–, las limitaciones que presentan los marcos de regulación estatales y la falta de mecanismos de coordinación entre ellos amplían su margen de maniobra, les abren nuevas oportunidades para instalarse en aquellos Estados que ofrecen condiciones más ventajosas y, a la sazón, les eximen de rendir cuentas de manera continua, plena y transparente a las autoridades públicas y a los ciudadanos (Cockayne y Speers, 2009: 3). Esta constatación ha llevado a algunos analistas a reivindicar la necesidad de apostar decididamente por una regulación internacional y aparcar a un lado la construcción de lo que vaticinan acabará siendo una regulación a modo de retazos estatales tendente a rebajar los niveles de exigencia de cada país para atraer o preservar a las EMSP dentro de su territorio (Nossal, 2001: 468; Gaston, 2008: 240-241). Sin ignorar estos riesgos, este capítulo defiende que la regulación de las EMSP por parte de los Estados es todavía hoy una necesidad y una obligación ineludible de los responsables gubernamentales. A este respecto, como acertadamente ha señalado Carlos Ortiz, ante la multiplicidad de factores de dificultad la puesta en marcha de instrumentos de regulación globales “el acuerdo internacional debe permanecer como un ideal, mientras que la regulación a nivel estatal es una responsabilidad pragmática que los gobiernos pueden tratar de obviar, pero que en último término habrán de reconocer” (Ortiz, 2004: 211).

Dos razones adicionales refuerzan esta consideración. La primera es que los marcos de regulación estatales disfrutan de una posición más ventajosa para influir sobre el desarrollo de las EMSP afincadas en cada país a través de la creación de incentivos que ayuden a las mismas a establecer buenas prácticas y a mejorar su reputación a los ojos de una ciudadanía que mayoritariamente las ve con recelo. La segunda es que, sin menoscabar sus responsabilidades para con la comunidad internacional, los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas de regulación necesarias para garantizar el respeto y cumplimiento de sus obligaciones a la luz de las normas de Derecho internacional de los Derechos Humanos y Derecho internacional humanitario ya existentes. A ellas se puede sumar una tercera razón moral que apunta hacia la particular responsabilidad de los países occidentales que suelen acudir a los servicios

de las EMSP en sus operaciones y misiones en el extranjero: siendo así que los Estados en los que operan estas empresas a menudo carecen de los recursos necesarios y/o de la voluntad política de sus gobernantes para regular su participación en la gestión de la seguridad, son principalmente estos países occidentales quienes deben liderar los esfuerzos de regulación, aún cuando ello se traduzca en mayores costes para ellos o en pérdidas para las EMSP afincadas en su territorio (Chesterman y Lehnardt, 2007: 5).

En este proceso de fortalecimiento de los marcos estatales de regulación dos aspectos se revelan prioritarios. El primero se refiere a la necesidad de ampliar y mejorar los instrumentos y mecanismos de regulación aplicables a las actividades y servicios realizados por EMSP fuera de las fronteras de cada país. Como hemos visto en las páginas anteriores, el *décalage* actual entre el grado de atención que reciben estas empresas cuando actúan dentro de las fronteras estatales y cuando lo hacen fuera es notorio y deriva en una asimetría que debilita todavía más la posición de aquellos Estados en los que operan, los “Territorial States”.

El segundo está relacionado con la urgencia de fomentar sistemas estatales de supervisión y control de las EMSP públicos, transparentes y capaces de exigirles de manera eficaz la rendición de cuentas. No hacerlo no sólo abre las puertas a malas prácticas y abusos, sino que puede acabar socavando la legitimidad de los Estados que contratan a estas empresas ante sus propios ciudadanos. En línea con lo sugerido por Simon Chesterman y Chia Lehnardt (2007: 7), las respuestas estatales que hemos descrito en este capítulo son, en efecto, reactivas, parciales, imprecisas, insuficientes y con frecuencia de difícil implementación, pero también pueden entenderse como un punto de partida para la consecución de una regulación más efectiva y coordinada a medio y largo plazo.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRISKETA, Joana (2012), "Spain". En: BAKKER, Christine y SOSSAI, Mirko (eds.), *Multilevel Regulation of Military and Security Contractors. The Interplay between International, European, and Domestic Norms*, Oxford: Hart Publishing, pp. 273-292.
- ANTONYSHYN, David, GROFE, Jan y HUBERT, Don (2012), "Canada: Beyond the Law? The Regulation of Private Military and Security Companies Operating Abroad". En: BAKKER, Christine y SOSSAI, Mirko (eds.), *Multilevel Regulation of Military and Security Contractors. The Interplay between International, European, and Domestic Norms*, Oxford: Hart Publishing, pp. 381-410.
- ATTERITANO, Andrea (2012), "Italy". En: BAKKER, Christine y SOSSAI, Mirko (eds.), *Multilevel Regulation of Military and Security Contractors. The Interplay between International, European, and Domestic Norms*, Oxford: Hart Publishing, pp. 233-252.
- AVANT, D. (2004), "The Privatization of Security and Change in the Control of Force", *International Studies Perspectives*, vol. 5, núm. 2, pp. 153-157.
- BAKKER, Christine y SOSSAI, Mirko (2012), "Introduction". En: Bakker, Christine y Sossai, Mirko (eds.), *Multilevel Regulation of Military and Security Contractors. The Interplay between International, European, and Domestic Norms*, Oxford: Hart Publishing, pp. 1-7.
- BERGMAN, Andreas (2012), "Sweden". En: Bakker, Christine y Sossai, Mirko (eds.), *Multilevel Regulation of Military and Security Contractors. The Interplay between International, European, and Domestic Norms*, Oxford: Hart Publishing, pp. 293-308.
- BOHM, Alexandra, SENIOR, Kerry y WHITE, Adam (2012), "The United Kingdom". En: BAKKER, Christine y SOSSAI, Mirko (eds.), *Multilevel Regulation of Military and Security Contractors. The Interplay between International, European, and Domestic Norms*, Oxford: Hart Publishing, pp. 309-328.
- BORN, Hans; CAPARINI, Marina; y COLE, Eden (2007): "Regulating Private Security in Europe: Status and Prospects", Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces, Policy Paper núm. 20, Ginebra: DCAF.
- CAMERON, Lindsey y CHETAIL, Vincent (2013), *Privatizing War. Private Military and Security Companies under Public International Law*, Cambridge: Cambridge University Press.
- CAPARINI, Marina (2007), "Domestic regulation: licensing regimes for the export of military goods and services". En: CHESTERMAN, Simon y LEHNARDT,

- Chia (eds.), *From Mercenaries to Market. The Rise and Regulation of Private Military Companies*, Oxford: Oxford University Press, pp. 158-178.
- Capdevielle, VANESSA Y CHERIEF, HAMZA (2012), "FRANCE". En: BAKKER, CHRISTINE Y SOSSAI, Mirko (eds.), *Multilevel Regulation of Military and Security Contractors. The Interplay between International, European, and Domestic Norms*, Oxford: Hart Publishing, pp. 185-214.
- CHESTERMAN, Simon y LEHNARDT, Chia (2007), "Introduction". En: CHESTERMAN, Simon y Lehnardt, Chia (eds.), *From Mercenaries to Market. The Rise and Regulation of Private Military Companies*, Oxford: Oxford University Press, pp. 1-7.
- COCKAYNE, James y SPEERS MEARS, Emily (2009), *Private Military and Security Companies: A Framework for Regulation*, Nueva York: International Peace Institute.
- EVERTZ, Ralf (2012), "Germany". En: BAKKER, Christine y SOSSAI, Mirko (eds.), *Multilevel Regulation of Military and Security Contractors. The Interplay between International, European, and Domestic Norms*, Oxford: Hart Publishing, pp. 215-232.
- Francioni, Francesco (2008), "Private Military Contractors and International Law: An Introduction", *European Journal of International Law*, vol. 19, núm. 5, pp. 961-964.
- GASTON, E. L. (2008), "Mercenarism 2.0? The Rise of the Modern Private Security Industry and Its Implications for International Humanitarian Law Enforcement", *Harvard International Law Journal*, vol. 49, núm. 1, pp. 221-248.
- GODFREY, Richard, BREWIS, Jo, GRADY, Jo y GROCOTT, Chris (2014), "The private military industry and neoliberal imperialism: mapping the terrain", *Organization*, vol. 21, núm. 1, pp. 106-125.
- HUGHES, S. (2007), *War on Terror Inc.: Corporate Profiteering From the Politics of Fear*, Londres: Verso.
- HUSKEY, Christine y SULLIVAN, Scott (2012), "United States: Law and Policy Governing Private Military Contractors after 9/11". En: BAKKER, Christine y SOSSAI, Mirko (eds.), *Multilevel Regulation of Military and Security Contractors. The Interplay between International, European, and Domestic Norms*, Oxford: Hart Publishing, pp. 331-380.
- IRVIN, A. Grayson (2011), "Rethinking the Role and Regulation of Private Military Companies: What the United States and the United Kingdom Can Learn from Shared Experiences in the War on Terror", *Georgia Journal of International and Comparative Law*, vol. 39, pp. 445-470.

- KRAHMANN, Elke (2005a), “Controlling Private Military Companies in the UK and Germany: Between Partnership and Regulation”, *European Security*, vol. 13, núm. 2, pp. 277-295.
- KRAHMANN, Elke (2005b), “Security Governance and the Private Military Industry in Europe and North America”, *Conflict, Security & Development*, vol. 5, núm. 2, pp. 247-268.
- Krahmann, Elke (2005c), “Regulating Private Military Companies: What Role for the EU?”, *Contemporary Security Policy*, vol. 26, núm. 1, pp. 103-125.
- KRAHMANN, Elke (2006), “Regulating Military and Security Services in the European Union”. En: Bryden, Allan y Caparini, Marina (eds.) (2006), *Private Actors and Security Governance*, Ginebra: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, pp. 189-212.
- KRAHMANN, Elke y ABZHARAPOVA, Aida (2010), “The Regulation of Private Military and Security Services in the European Union: Current Policies and Future Options”, *EU Working Paper AEL 2010/8, PRIV-WAR Project*, Florencia: European University Institute.
- KRAHMANN, Elke y FRIESENDORF, Cornelius/DGEP (2011), *The Role of Private Security Companies (PSCs) in CSDP Missions and Operations*, Bruselas: Directorate General for External Policies of the Union, Policy Department.
- NOSSAL, Kim Richard (2001), “Global Governance and National Interest: Regulating Transnational Security Corporations in the Post-Cold War Era”, *Melbourne Journal of International Law*, vol. 2, núm. 2, pp. 459-476.
- LABORIE IGLESIAS, Mario (2012), *La privatización de la seguridad. Las empresas militares y de seguridad privadas en el entorno estratégico actual*, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos/Ministerio de Defensa.
- ORTIZ, Carlos (2004), “Regulating private military companies: States and the expanding business of commercial security provision”. En: VAN DER PIJL, Kees et al. (eds.), *Global Regulation: Managing Crises after the Imperial Turn*, Nueva York: Palgrave Macmillan, pp. 205-219.
- ORTIZ, Carlos (2009), *Private Military and Security Companies: Misconceptions, Reconceptualisations, and Regulation*, Working Paper núm. 6, Sussex: The Centre for Global Political Economy, University of Sussex.
- PATTISON, James (2014), *The Morality of Private War. The Challenge of Private Military and Security Companies*, Oxford: Oxford University Press.
- PERCY, Sarah (2006), *Regulating the Private Security Industry*, Adelphi Paper 384, Londres: ISS/Routledge.

- PERCY, Sarah (2012), "Regulating the private security industry: a story of regulating the last war", *International Review of the Red Cross*, vol. 94, núm. 887, pp. 941-960.
- PERLO-FREEMAN, S. y SKÖNS, E. (2008), "The Private Military Services Industry", *SIPRI Insights on Peace and Security*, núm. 2008/1, septiembre, Estocolmo: Stockholm International Peace Research Institute.
- QUIRICO, Ottavio (2012), "A Comparative Overview of European and Extra-European National Regulation of Private Military and Security Services". En: BAKKER, Christine y SOSSAI, Mirko (eds.), *Multilevel Regulation of Military and Security Contractors. The Interplay between International, European, and Domestic Norms*, Oxford: Hart Publishing, pp. 105-121.
- SCHREIER, Fred y CAPARINI, Marina (2005), *Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies*, Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces, Occasional Paper núm. 6, Ginebra: DCAF.
- SINGER, Peter W. (2003), *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry*, Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.
- STANGER, Allison y WILLIAMS, Mark Erik (2006), "Private Military Corporations: Costs and Benefits of Outsourcing Security", *Yale Journal of International Affairs*, vol. 2, núm. 1, Otoño/Invierno 2006, pp. 4-19.
- WALKER, Clive y Whyte, Dave (2005), "Contracting Out War? Private Military Companies Law and Regulation in the United Kingdom", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 54, Julio, pp. 651-690.
- WHITE, Nigel D. y MACLEOD, SORCHA (2008), "EU Operations and Private Military Contractors: Issues of Corporate and Institutional Responsibility", *European Journal of International Law*, vol. 19, núm. 5, pp. 965-988.

SEGUNDA PARTE

LA ACTUACIÓN DE LAS EMPRESAS MILITARES Y DE SEGURIDAD PRIVADAS EN DIFERENTES CONTEXTOS DE INSEGURIDAD

CAPÍTULO III

LAS EMPRESAS MILITARES Y DE SEGURIDAD PRIVADAS EN CONTEXTOS DE CONTRAINSURGENCIA (COIN)

Miguel G. Guindo

1. INTRODUCCIÓN: ACTORES NO ESTATALES, CONFLICTOS ARMADOS Y ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD

Si tuviéramos que destacar dos elementos que han caracterizado el aumento de la conflictividad internacional en la era de la posguerra fría, han sido, sin lugar a dudas, el carácter intraestatal y etnocultural de los mismos. Tras los repentinos cambios políticos provocados por el final de la Guerra Fría, el mundo parecía un lugar menos seguro, algo que se agravó tras los ataques del 11 de septiembre 2001. La ruptura del esquema bipolar puso en evidencia muchas de las tensiones que hasta ese momento parecían dormitar en un eterno proceso de incubación y acabó sumiendo a muchos países en feroces e interminables guerras civiles.

La pérdida de apoyo de un gran número de gobiernos por parte de alguna de las superpotencias con las que mantenían lazos vitales para su sostenimiento, se tradujo en muchos de los casos en la incapacidad de responder a las nuevas amenazas por parte de estos incipientes Estados ahora “emancipados”, dando lugar a situaciones insalvables de desorden e inestabilidad, y provocando, en última instancia, la caída de sus respectivos gobiernos. Esta situación se vivió sobre todo en países en vías de desarrollo, donde el concepto de soberanía era puro artificio, ya que la realidad era la inexistencia de una autoridad política real.

El resultado fue el surgimiento de lo que se vinieron a denominar Estados Fallidos y la emergencia de nuevas áreas de inestabilidad. La ausencia de un aparato político, de instituciones con una capacidad de operación prácticamente nula, junto al incremento de los escenarios de conflicto de carácter intraestatal, han pasado a ser el escenario perfecto en el que prolifera la nueva insurgencia y que reclama para sí, el mantenimiento de su *status quo*.

Estos grupos son la esencia de las nuevas amenazas a la seguridad, amenazas asimétricas que no están asociadas particularmente a un Estado o varios Estados, sino a un grupo o grupos que operan en red y que ha llevado a muchos países a

reconceptualizar el diseño de las estrategias de contrainsurgencia (en adelante, COIN) a fin de contrarrestar los rigores de la “Guerra Larga”.⁴⁹

La problemática que suscita el análisis de los movimientos insurgentes y su vigencia, queda reflejada en la proliferación en los últimos años de artículos de opinión y de carácter científico de algunos de los *think-tanks* más prestigiosos en estudios de seguridad. Basta una rápida revisión de los contenidos en *Parameters*, de las monografías publicadas por el *Strategic Studies Institute* del *US Army War College*, o de los informes de la *RAND Corporation* para advertir el interés que despierta todo lo relacionado con la insurgencia.

Pero esta “curiosidad” científica del estudio de este fenómeno, ha adquirido la dimensión de cuerpo doctrinal como consecuencia de las demandas que para la Comunidad Internacional y la arquitectura de seguridad supranacional ha supuesto el cambio de contexto de los conflictos armados que se han producido desde 1989 hasta nuestros días, y que han dado lugar a una multiplicidad de enfrentamientos, que en la mayoría de los casos se han desarrollado en escenarios insurgentes, y que ha forzado a que países miembros de la Organización Tratado Atlántico Norte (OTAN) que habitualmente se habían mantenido al margen o habían operado en ellos en misiones de pacificación bajo bandera de Naciones Unidas, se involucren prestando apoyo o interviniendo militarmente.

Este demandante contexto y la necesaria interoperabilidad doctrinal han dado lugar al desarrollo de publicaciones (entre otras) como el manual de Contrainsurgencia (FM 3-24, en nomenclatura *US Army* y MCWP 3-33.5, en nomenclatura Marine) de los Estados Unidos, de diciembre de 2006, la publicación de *Winning the Battle, Building Peace* (FT-O1), del *Centre de Doctrine d'Emploi des Forces* del Ministerio de Defensa francés de enero de 2007, la Publicación Doctrinal Contrainsurgencia (PD3-301) del Ejército de Tierra español, en vigor desde el 1 de octubre de 2008, o el manual de campo del ejército británico (Army Code 71876) de octubre de 2009 (G. Guindo, 2013 a: 212-213).

49 No se puede descartar que en un futuro estalle un conflicto convencional ni pretendemos en este capítulo obviar esa posibilidad. Sin embargo, son pocos los estados que a día de hoy se atreverían a desafiar directamente a los países OTAN, realizando ataques directos contra sus tropas o contra objetivos civiles dentro de su propio territorio y muchos más los grupos armados no estatales que utilizan los estados débiles o las áreas sin ningún tipo de control para realizar desde ellos ataques armados directos contra los territorios o para preparar y ejecutar atentados terroristas a miles de kilómetros de distancia. La ausencia de estados fuertes situados en áreas de inestabilidad endémica de América Latina, África, Asia Central y algunas zonas de Asia Pacífico, así como los conflictos permanentes de Oriente Medio, son los que a día de hoy ocupan los primeros puestos de la agenda de seguridad internacional. Es por ello, y por la probabilidad de que estos escenarios ocupen dicha posición durante el primer tercio del siglo XXI, por lo que este trabajo tiene como foco principal de análisis uno de los adversarios más comunes en este tipo de escenarios, como es el caso de las insurgencias.

El nuevo desarrollo de insurrecciones y levantamientos a lo largo y ancho del planeta es un claro ejemplo y testimonio de la constante fragmentación de los escenarios de conflicto de las últimas décadas. Una fragmentación caracterizada por el poder del Estado en retirada que ha permitido y favorecido la explosión cuantitativa de la presencia de actores privados transnacionales en el panorama internacional que no han hecho sino aumentar la complejidad de los distintos teatros de operaciones. Tanto es así que, en determinados casos (nos referimos en particular a Estados Unidos), ha sido preciso poner en marcha nuevos mecanismos de coordinación y revisar las estrategias de seguridad nacional a fin de dar cabida en el entorno securitario, a un nuevo elemento de considerables dimensiones, como son las Empresas Militares y de Seguridad Privadas (en adelante, EMSP).⁵⁰

Las EMSP, si bien no son un fenómeno reciente, sí que es cierto que el final de la Guerra Fría supuso un punto de inflexión que, en coincidencia con la convergencia de una serie de acontecimientos, son los que han dotado de una nueva dimensión a las EMSP hoy día, permitiéndoles ocupar un lugar destacado en el panorama actual de la seguridad internacional (de Cueto y G. Guindo, 2008, 391).

Se pueden apuntar una serie de causas. En primer lugar, un adelgazamiento de las estructuras militares por el empuje de las políticas neoliberales de principios de la década de 1990, que favoreció una nueva distribución del trabajo en la que los ejércitos serían empeñados en tareas de dirección y combate, mientras que las EMSP gestionarían el abastecimiento de necesidades vitales para el mantenimiento de las operaciones (Schooner, 2008: 87). En segundo lugar, la transformación de la naturaleza de los conflictos, con el incremento de áreas de inestabilidad y la necesidad creciente de intervención de la Comunidad Internacional. En este periodo, asistimos a un aumento significativo del número de conflictos, de los que cerca de un 90% eran de carácter intraestatal (Sierra Leona, Liberia, Costa de Marfil, Chad, Ruanda Burundi, Congo, República Democrática del Congo, Afganistán, Haití, Nepal, Sri Lanka, India, Balcanes Bosnia, Kosovo, Croacia, etc...). La tecnificación como cambio revolucionario en todos los niveles. En los conflictos de alta intensidad, el desarrollo tecnológico de las grandes potencias militares ha provocado una mayor dependencia de personal técnico civil. En los conflictos de baja intensidad las armas esenciales se han diversificado y están al alcance de un abanico más amplio de actores. El resultado es que las razones de muchos conflictos en países en vías de desarrollo tienen un trasfondo delictivo o buscan el beneficio de uno u otro modo. Esto ha provocado un aumento, directo e indirecto, de la demanda de servicios de la industria militar privada. Por último, la desmovilización militar tras el fin de la división este-oeste puso en el mercado a un elevadísimo número de recursos humanos cuyo único perfil profesional encajaba en la industria de las empresas privadas de seguridad (Bayarri y Martínez, 86).

⁵⁰ El *Department of Army* en su *Manual de Campo 3-100.21* (2003: 1-1) señala que los contratistas civiles son parte integral de la fuerza.

El objetivo de este capítulo no es otro que abordar el análisis de los riesgos resultantes de la externalización y privatización de servicios ligados a la guerra y los problemas que suscita la presencia de EMSP en escenarios que plantean un combate contrainsurgente. Esta triangulación (insurgencia, COIN y EMSP) requiere de un acercamiento previo aunque sucinto de la naturaleza, categorización y rasgos esenciales de las insurgencias del siglo XXI, de aquellos principios, imperativos y paradojas que constriñen el diseño de las estrategias que tratan de neutralizarlas, así como del florecimiento y participación de EMSP en escenarios de conflicto. Lo que se pretende, en última término, es poner de relieve qué efectos se aducen de la connivencia de ambos fenómenos para la nueva arquitectura de seguridad y cómo afectan al diseño y planificación de las estrategias de COIN.

2. INSURGENCIA, CONTRAINSURGENCIA Y EMPRESAS MILITARES Y DE SEGURIDAD PRIVADAS

2.1 Insurgencias y conflictividad en el siglo XXI

Si bien el origen de las insurgencias es tan antiguo como la conformación de las primeras comunidades políticas, su relevancia estratégica ha ido variando a lo largo de la historia. Mientras que en algunos casos no han representado más que un ruido de fondo, una mera distracción de las grandes operaciones de combate, en otros han sido el componente central del sistema global de seguridad. Su trascendencia ha estado determinada principalmente por factores contextuales. Cuando menos relevantes durante los conflictos armados entre grandes superpotencias, cuando más, con la tendencia de alguno de estos países a patrocinar insurgencias como forma de guerra sustitutoria, una estrategia que residía en el mantenimiento del equilibrio de poderes regionales y globales. Este es el caso del periodo de la Guerra Fría, en el que los movimientos insurgentes prosperaron en un mundo convulsionado por fuertes divisiones ideológicas, el colapso de la Europa colonial y el despertar político de amplias masas de población.

De hecho, este periodo coincide con un cambio notable en los resultados de las guerras irregulares. Si antes de la II Guerra Mundial lo habitual era la victoria del “actor fuerte”, del Estado, de las grandes potencias, tras ésta, este patrón sufrió un reverso considerable, encontrándonos con un porcentaje más amplio de movimientos insurgentes capaces de forzar un “empate”, e incluso derrotar a enemigos más fuertes (Arreguin-Toft, 2005: 96-98). Esta consistencia de la insurgencia vinculada a la Guerra Fría se sustenta en tres factores principales. En primer lugar, mientras que la guerra

de guerrillas tradicional dependía de la movilización de recursos locales con el apoyo ocasional de un Estado vecino, las insurgencias del periodo de la Guerra Fría, se beneficiaron de un apoyo extensivo y multifacético de las grandes superpotencias.⁵¹ En segundo lugar, con la Guerra Fría, asistimos a un sistema en competencia de creencias ideológicas de escala global cuyos marcos cognitivos despertaron apasionados compromisos ideológicos entre potenciales combatientes tanto a nivel nacional como internacional (Hironaka 2005:123). Se extendió la percepción generalizada de la viabilidad de un modelo de organización social y político contra-hegemónico que cautivó el imaginario de millones de personas. La especificidad de cada contexto, así como las etiquetas, variaban pero, por regla general, se identificaban con conceptos como liberación nacional, descolonización, desarrollismo, “tercermundismo” y marxismo, que hicieron las veces de inspiradoras y catalizadoras de energía de muchos individuos, dispuestos a invertir un tremendo esfuerzo, un riesgo significativo, y someterse a una enorme privación por la causa revolucionaria. Por último, estas creencias permeabilizaron la idea de que era posible un cambio radical del sistema a través de la lucha armada. Los débiles podrían enfrentarse a los fuertes si aprendían cómo desplegar el potencial de la guerra de guerrillas, por lo que este cambio pasó a ser una cuestión de formación que requería a su vez de la doctrina correcta. La ecuación de la teoría revolucionaria con los principios organizativos de la guerra irregular es el último de los factores que, a modo de innovación, permitió dar ese salto cualitativo a la guerra de guerrillas. Un avance estratégico teorizado por Mao Tse-tung, Che Guevara, Régis Debray,⁵² y Amílcar Cabral, y ejemplificado en escenarios como China, Cuba y Vietnam que sugieren, a pesar de algunos reveses, la guerra de guerrillas como un camino viable y eficaz para el cambio político y social (Kalyvas & Balcells, 2010: 13-17).

Pero lejos de que el final del esquema bipolar supusiera el desvanecimiento de las insurgencias, éstas han resurgido y evolucionado de tal manera que hoy día nos encontremos ante una nueva era análoga a la del periodo comprendido entre 1950 y 1980, y en la que han adquirido una relevancia significativa en la escena internacional actual (como se puede comprobar tras las revueltas en Libia, Yemen o Siria, y los

51 La Unión Soviética contemplaban como objetivo central de su política exterior el adiestramiento y estímulo, bien de forma directa o indirecta, de una ingente cantidad de movimientos insurgentes en ciernes a lo largo de los países en vías desarrollo a los que suministró armas y entrenamiento (que incluía en los inicios de la Guerra Fría a la China y Grecia comunistas, convirtiéndose ya en la década de 1950 en prioritarios a los países del Tercer Mundo). Los Estados Unidos y sus aliados tradicionales, hicieron lo propio, apoyando a un buen número de insurrecciones contra regímenes marxistas o pseudo-marxistas en lugares como Angola, Afganistán, Nicaragua o Camboya. (Westad, 2005: 39)

52 A Régis Debray, se le considera por su obra *Révolution dans la Révolution* (1967), el padre de la teoría revolucionaria denominada foquismo, popularizada por Che Guevara, primero en el Congo y más tarde en Bolivia. Esta estrategia, que se extendió ampliamente tanto en América Latina como en África durante las décadas de 1970 y 1980, entiende que no es necesario que se den todas las condiciones para la revolución. Es suficiente con que haya una base objetiva para que una minoría (el foco insurreccional) prenda la mecha que inspire al conjunto de la sociedad.

escenarios de Afganistán e Irak), que con toda probabilidad seguirá vigente a lo largo del primer tercio del siglo XXI.

2.1.1. Insurgencia y Contrainsurgencia: dos caras de una misma moneda

La clásica insurgencia se identifica por ser de dos naturalezas que a menudo se entremezclan, las insurgencias nacionales y de liberación. Mientras que la primera establece una lucha entre una insurgencia que se opone al gobierno de la nación debido a que se perciben diferencias ideológicas, étnicas, económicas y/o de clase, las de liberación tienen como objetivos a aquellos que perciben como ocupantes, como pudieran ser los casos de Vietnam y Malasia.

La insurgencia es la respuesta natural del ser humano a la asimetría. Ésta es en esencia una lucha armada contra el poder o régimen establecido por uno o varios grupos incapaces de alcanzar sus objetivos políticos a través de medios convencionales, por lo que a fin de establecer una ventaja sobre las debilidades de su oponente, basan su estrategia en actos de sabotaje, disturbios, secuestros, toma de rehenes, ataques terroristas contra objetivos militares y civiles, etc.

Por su parte, una primera aproximación al concepto de contrainsurgencia, nos permite definirla como toda medida que se adopta, ya sea de carácter militar, económico, político o social y que va encaminada a delimitar y volver ineficaz las acciones de la insurgencia.

Teniendo en cuenta esta definición, debemos considerar que la contrainsurgencia evoluciona y se transforma en consonancia a los cambios que sufre la propia insurgencia, por lo que ésta será, en última instancia, la que redefina la estrategia de COIN. La relación causa-efecto de la que hablamos obliga a tener en cuenta una serie de elementos diferenciadores de la nueva insurgencia y que son fundamentales a la hora de romper con el esquema clásico de la teoría contrainsurgente.

La tradición doctrinal heredada como respuesta a las guerras de liberación nacional de la segunda mitad del siglo XX y las experiencias de las *Banana Wars*, han servido como marco de interpretación al paradigma de la contrainsurgencia moderna.⁵³ Sin embargo, la extrapolación sin más de los resultados y experiencias acumulados en contextos como Vietnam (1959-1975) o Filipinas (1899-1902), no son suficientes para explicar y afrontar los desafíos de las nuevas amenazas securitarias que plantean las insurgencias del siglo XXI. Entre ellos, se hace imprescindible el estudio de la

⁵³ Las *Banana Wars* comprenden el periodo que va desde 1915 a 1934, en el que los Estados Unidos enviaron marines en tareas de pacificación y estabilización a países como Haití, Nicaragua o República Dominicana.

transformación de los contextos estatales en los que estos movimientos surgen, la complejidad de unas insurrecciones que no responde al viejo esquema de guerra revolucionaria, y que lejos de estar entre sus objetivos la adquisición de determinadas cuotas de poder, promueven el derrocamiento del poder establecido y la consecución de Estados Fallidos en los que operan con total impunidad. Es por ello que reconocer una estrategia adecuada de contrainsurgencia implica del otro lado analizar las características actuales de la insurgencia que se desea combatir. Una insurgencia que se caracteriza por la prolongación de las hostilidades en el tiempo, la asimetría de la violencia, la guerra psicológica, el uso de escenarios geográficos de difícil complejidad y por la movilización política que de su causa hacen.

De igual modo, los efectos de la globalización, el modelo transnacional y los procesos de polinización entre movimientos insurgentes, la complejidad y competencia entre facciones que operan en un mismo territorio y que las hacen menos reconocibles y desorganizadas, son aspectos que afectan al actual diseño de la doctrina contrainsurgente.

Por último, la forma en la que estos insurgentes interactúan en el mercado internacional a través de canales informales e ilegales, unido a aspectos de la cultura de defensa que han percibido la insurgencia como una distracción de los combates principales y no como el actor y foco principal de su actuación, han colaborado a que la clásica doctrina de la contrainsurgencia sea puesta en cuarentena y reformulada para dar respuesta a las características de aquellos conflictos que comportan un combate contra grupos insurgentes.

2.2. Un aproximación al concepto de COIN

Existen multitud de definiciones de COIN, todas técnicamente válidas, que proporcionan una idea clara del concepto al que hace referencia.⁵⁴ Aún así, su significación no está exenta una serie de problemas y condicionantes que se pasan a señalar.

En primer lugar, el diseño de una estrategia de COIN está subordinado a las distintas características que pueda presentar el fenómeno insurgente (G. Guindo, 2010:109-111). No hay dos insurgencias iguales, y como consecuencia lo mismo cabe decir de la COIN. Esta circunstancia obliga a que la mayoría de las definiciones de COIN sean generalistas y se muevan en un plano considerablemente abstracto.

54 *Aquellas acciones militares, paramilitares, políticas, económicas, psicológicas o civiles llevadas a cabo por un gobierno para derrotar a la insurgencia* (Field Manual-Interim 3-07.22, 2004: VI). *Conjunto de actividades políticas, diplomáticas, económicas, sociales y militares, de mantenimiento del orden, civiles y psicológicas necesarias para derrotar a una insurgencia.* (Publicación Doctrinal Contrainsurgencia PD3-301, 2008: 2-1).

En segundo lugar, la COIN, suele tener de entrada una carga peyorativa, ya que describe la teoría de la guerra contrarrevolucionaria desarrollada en la década de los sesenta en respuesta a las guerras de liberación nacional que tuvieron lugar en la segunda mitad del siglo XX.

Por último, la COIN evoca un enfoque del conflicto armado que tampoco resulta excesivamente atractivo en el ámbito militar y que está fuertemente condicionado por la cultura militar. Ésta (la cultura militar) se puede definir por su arraigo en creencias y actitudes dentro de una organización militar que opta y configura sus preferencias de organización conforme al cuándo y cómo se deben usar los instrumentos militares (Cassidy, 2004:74).

A causa de estas creencias institucionales, a veces se tienden a valorar ciertos roles y marginar otros por lo que esta cultura puede impedir la innovación en una clase de guerra que queda fuera de los valores, núcleos o roles de la organización, y ésto es básicamente lo que ha ocurrido durante la mayor parte del siglo XX con la cultura militar de los ejércitos que tradicionalmente se han enfrentado a movimientos insurgentes, y que han preferido abrazar el paradigma de la guerra convencional, evitando el de pequeñas guerras y el de la lucha contrainsurgente. S

alvo contadas excepciones, los ejércitos, en general, han considerado la contrainsurgencia como una “aberración”, una anomalía efímera, una distracción de las grandes operaciones de combate. Esta cultura militar condicionada por experiencias negativas (en especial la guerra de Vietnam), ha hecho que el estudio de este tipo de conflictos se haya visto marginado hasta nuestros días,⁵⁵ y ha impedido la incorporación a la doctrina militar de una estrategia adecuada para afrontar los nuevos retos de la seguridad, relegando su importancia al estudio de las categorías de operaciones de estabilización y defensa interna en el exterior. (Kilcullen, 2006: 1)

En definitiva, y al objeto del trabajo que nos ocupa, entenderemos por COIN una forma de guerra sumamente dinámica, descentralizada y tridimensional en la que los niveles estratégico, operativo y táctico de las operaciones son más interdependientes que en las típicas operaciones convencionales y donde no se puede lograr el estado final deseado sólo por medio de las capacidades militares.

55 De hecho, la Doctrina Weinberger (1984) se articuló en base a seis principios que trataban de asegurar que los Estados Unidos nunca volverían a verse involucrados en otro Vietnam y que los despliegues sólo tuvieran lugar cuando estuvieran en juego intereses vitales para el país. Más tarde Powell (1994) rearticuló los elementos fundamentales de la Doctrina Weinberger, enfatizando la idea de fuerza: *debe ser abrumadora y desproporcionada a la fuerza empleada por el enemigo* (Mcfate, 2005: 4).

2.3. Las Empresas Militares y de Seguridad Privadas

El uso de contratistas en escenarios de conflicto no es un hecho reciente, aunque es cierto que a lo largo de todo el siglo XX esta tendencia ha experimentado una serie de puntos álgidos que los han catapultado definitivamente como actores o agentes de primer orden en la nueva arquitectura de seguridad, alcanzando su máximo esplendor en los conflictos de Irak y Afganistán. De hecho, desde una perspectiva histórica y comparada, se podría decir que el recurso a la contratación es anterior a la conformación de los ejércitos permanentes y regulares consolidados tras la firma del Tratado de Westfalia, que supuso (entre otras cuestiones) la estatalización de la guerra y el control directo de la milicia, marginando la necesidad del recurso a la contratación de soldados de fortuna. Aún así, y debido a la precariedad de las estructuras estatales, no siempre fueron capaces de mantener ejércitos estables, circunstancia que permitió durante todo este tiempo y hasta nuestros días la supervivencia de elementos ajenos o no sujetos en su totalidad al control del Estado (Núñez, 2009:65).

Si llevamos a cabo un sucinto recorrido histórico, podemos apreciar un cierto repunte de la presencia de contratistas en operaciones tras el final de la II Guerra Mundial, así como un punto de no retorno que coincide con el final de la Guerra Fría.

En el caso de los Estados Unidos, principal consumidor de los servicios que prestan este tipo de empresas, encontramos ya una directiva de 1955 del antiguo *Bureau of the Budget*, en la que se animaba a todas las agencias federales al uso de empresas privadas para la prestación de bienes y servicios (Cotton, et al. 2010: 10). Esta directiva sentó un precedente expandiendo el uso de contratistas durante la Guerra de Vietnam, conflicto en el que alcanzó un nuevo nivel a través de la externalización de una amplia gama de tareas y desplegándose sobre el terreno más efectivos que en cualquier otro momento de la historia militar de los Estados Unidos. Más tarde, se creó el *Logistics Civil Augmentation Program* (LOGCAP) en 1985, para la planificación previa concerniente al uso de personal civil en la prestación de servicios en tiempos de guerra y cuyo objetivo principal era aumentar las capacidades del ejército (*Department of the Army*, 1985:2). En 1990, el Departamento de Defensa llevó esta iniciativa un paso más allá, haciendo formalmente a los contratistas parte de la fuerza total e institucionalizando su relación con el ejército. Es a partir de esta fecha cuando se extiende considerablemente el recurso a la contratación de civiles en escenarios de combate. Así sucedió en las operaciones *Desert Shield* (1990) y *Desert Storm* (1991) en el Golfo Pérsico, durante la operación *Restore Hope* en Somalia (1992) o en la operación *Restore Democracy* en Haití (1994). Durante el segundo mandato de la administración Clinton, el Secretario de Defensa William Cohen, hizo pública la *Defense Reform Initiative*, iniciativa basada en la extrapolación de éxitos provenientes del mundo empresarial y cuyo eje principal giraba en torno al adelgazamiento de las estructuras en orden a liberar recursos y centrarse en el núcleo duro de las competencias a asumir

por los ejércitos. Esta política de externalización alcanzó su punto más álgido en 2001 durante la administración Bush con el *Quadrennial Defense Review* en el que se decía textualmente que todas aquellas tareas que pudieran ser provistas por el sector privado, no conformaban el núcleo duro competencial del gobierno (o dicho de otro modo, no eran funciones inherentemente gubernamentales) y por lo tanto, podían ser objeto de su externalización (*Department of Defense*, 2001: 53).⁵⁶ En la línea de lo expuesto, en abril de 2002, el *Defense Department's Senior Executive Council* de Estados Unidos realizó un esfuerzo titánico lanzando una iniciativa departamental que pretendía clasificar y delimitar todas aquellas funciones inherentemente gubernamentales de las que no, en orden a identificar qué tareas podían ser transformadas a posiciones civiles. Se identificaron 200.000 posiciones potenciales de ser externalizadas (Cotton, et al, 2010:13).

Sin embargo, y a pesar de estos esfuerzos de parcelación, la falta de planificación inicial tras la ocupación de Irak y el progresivo y vertiginoso deterioro del ambiente de seguridad en este escenario, dio lugar a una serie de vacíos que acabó por ampliar el rol ejercido hasta el momento por las EMSP, ocupándose de tareas tradicionalmente reservadas al ejército. Es en este momento y en este escenario, coincidiendo con el final de las “grandes operaciones de combate” y la puesta en marcha de operaciones COIN, cuando el debate sobre la idoneidad de la presencia de EMSP en escenarios de conflicto empieza adquirir una cierta notoriedad.

2.3.1. EMSP: la cuestión de las cifras totales y el desempeño de funciones

La externalización de servicios no esenciales es una constante que no entraña riesgos siempre y cuando no se deleguen funciones propias asignadas de los ejércitos. Sin embargo, son muchas las críticas vertidas sobre el número total de efectivos civiles desplegados alegando efectos perniciosos para el desarrollo y evolución del conjunto de las operaciones, pero pocos los trabajos realizados hasta la fecha que nos permitan observar en qué tareas están empleados estos contratistas y cuáles de ellas son las que generan puntos de fricción y pueden suponer en última instancia un obstáculo para el logro del estado final deseado. Es por ello que, antes de seguir adentrándonos y abordaremos el *locus* de este trabajo, se deba clarificar el problema que suscitan los análisis que adoptan una perspectiva de estudio en base a las cifras totales.

56 “The Army continually seeks to increase its combat potential.... To achieve the maximum combat potential, maximum support from as many sources as possible is necessary. This requires pursuit of support from external resources..... LOGCAP is aimed at providing another support alternative by capitalizing on the civilian sector in CONUS and overseas locations”.

Si se vuelve sobre el caso de Irak, una estimación hecha por el Congreso de Estados Unidos en el año 2008 señalaba que había aproximadamente unos 265.000 contratistas desplegados sobre el terreno⁵⁷. Marc Cancian (2008:62-66), coronel retirado del cuerpo de marines de Estados Unidos, aborda esta tarea y de su estudio se desprenden los siguientes datos.⁵⁸ El autor delimita seis áreas de actuación principales. Las dos primeras, reconstrucción y logística suponían cerca del 91% del total de contratista empleados en Irak, empeñados en tareas de reconstrucción de infraestructuras, desde campos petrolíferos a carreteras y escuelas, y en servicios de mantenimiento, restauración, lavandería, etc. En cuanto a la reconstrucción, la mayoría de los civiles contratados eran iraquíes y en servicios de logística, el número de nacionales roza el 30%. Con respecto al primero, resulta complicado esgrimir razones que apunten a que sea mejor un reemplazo por nacionales de terceros países por motivos que amenacen la integridad operacional. Al contrario, que el grueso de estas tareas fuera sostenido por iraquíes ayudaba a los esfuerzos de la COIN, ofreciendo a la población local una alternativa económica y haciéndoles partícipes de la necesidad del mantenimiento de una cierta estabilidad.⁵⁹ En cuanto a la logística, el empleo de personal militar tampoco estaría justificado. Tradicionalmente ha sido éste el que ha llevado a cabo el desempeño de estas tareas, pero el alto coste y la escasez de personal especializado uniformado hacen que el recurso a la contratación de personal civil sea una opción atractiva. La tercera y cuarta áreas son los servicios de intérpretes y asesoramiento, que suponían algo más del 4% del total de contratistas. En cuanto al primero, como elemento fundamental a todos los niveles para comunicarse con la población local, resulta obvio que el ejército no pueda proveerse de un número adecuado de efectivos

57 Se incluyen aquí tareas de todo tipo, desde los servicios más básicos en logística y reconstrucción, a los más sofisticados centrados en entrenamiento, análisis de inteligencia, negociación en secuestros, coordinación de operaciones, e incluyendo al personal civil armado en tareas de seguridad estática, servicios de protección de convoyes, servicios de escolta, guardaespaldas, etc.)

58 Que nos decantemos por el análisis efectuado por Cancian es una cuestión de operatividad ya que las fuentes utilizadas para cuantificar el número de contratistas desplegados sobre el terreno son las mismas en las que se basa el estudio de la Rand Corporation: Data from Congressional Budget Office 2008, *Contractors' Support of U.S. Operations in Iraq* y Jennifer K. Elsea, Moshe Schwartz, and Kennon H. Nakamura, *Private Security Contractors in Iraq: Background, Legal Status, and Other Issues* (Congressional Research Service, 2007); hay otro análisis que además aporta claridad con respecto a la categorización de los contratistas y las varianzas en cuanto al número desarrollado también por Moshe Schwartz: *The Department of Defense's Use of Private Security Contractors in Iraq and Afghanistan: Background, Analysis, and Options for Congress*, Congressional Research Services (junio, 2010): <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R40835.pdf>

59 Aunque esta cuestión se trate más adelante, al objeto de facilitar el entendimiento al lector, resulta oportuno señalar que uno de los principios fundamentales de la doctrina COIN para lograr el objetivo de estabilidad es el compromiso a largo plazo y el mantenimiento de un elevado número de efectivos sobre el terreno, a la vez que se sostiene la necesidad de mantener un perfil bajo por parte de las fuerzas externas implicadas, en orden a fomentar los sentimientos de apropiación local y el reforzamiento de la autoridad nacional.

con habilidades lingüísticas suficientes y que se recurra a personal civil para cubrir esta necesidad. En cuanto al personal civil destinado a tareas de asesoramiento, el 100% de ellos eran estadounidenses o nacionales de terceros países, y no superaban los 4.400 efectivos. Las dos últimas áreas son las más controvertidas, las de seguridad y servicios de escolta (y las que centran la atención de este trabajo). Suponían cerca del 4% del total de contratistas estimados. El grueso eran no iraquíes uniformados y difícilmente distinguibles del personal militar. La mayoría de ellos eran nacionales de terceros países (salvadoreños que se encargaban de la vigilancia de las instalaciones de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional –USAID– en la Zona Verde, ugandeses en funciones de vigilancia de las instalaciones del cuerpo de marines, etc.). Este porcentaje concentra gran parte de los problemas de los que se hablarán más adelante, y que se concretan en la divergencia de intereses, es decir, el cumplimiento de la misión a toda costa (servicios para los que han sido contratados), independientemente de si los efectos colaterales de su actuación puedan perjudicar a los niveles estratégico, operacional y táctico de las operaciones en curso.

3. COIN: PRINCIPIOS Y PARADOJAS

La COIN es una de las formas más comunes de conflicto armado. Se trata de una estrategia (o conjunto de estrategias) fluida que se adapta y moldea de acuerdo a la insurgencia que trata de combatir.

Ésta consiste en una mezcla de operaciones ofensivas, defensivas y de estabilización que se conducen a través de múltiples líneas de operación, que requiere de unas fuerzas flexibles, adaptables y bien informadas y que demanda un considerable esfuerzo en tiempo y recursos, al igual que la integración de todos los elementos del poder nacional (diplomacia, operaciones de información, inteligencia, financiación, ejército) para lograr el objetivo político dominante, que es el de establecer un gobierno nacional estable que pueda garantizar su seguridad contra amenazas internas y externas (G. Guindo, 2014: 42-43).

A continuación se desglosan una serie de principios generales de la COIN, que lógicamente varían en función de los casos concretos, pero que constituyen el mínimo denominador común de las estrategias COIN contemporáneas (G. Guindo, 2013 b: 302-304):

- *Primacía de los objetivos políticos sobre la derrota militar de la insurgencia.* No hay soluciones puramente militares al problema insurgente. Las acciones COIN deben tener como fin último fortalecer la legitimidad del Estado, promover la gobernanza y favorecer el bienestar y progreso de la población. Un obstáculo formidable en este sentido lo constituyen los elevados niveles de corrupción e ineptitud en las instituciones locales de algunos escenarios de contrainsurgencia.

Los resultados de las misiones COIN requieren reformas políticas, económicas y sociales que acaben traducéndose en gobiernos legítimos, aceptados por la población.

- *Formular una concepción común del problema insurgente.* Por su propia naturaleza la estrategia COIN es sumamente compleja y requiere una implementación coordinada y coherente. Es precisa la acción concertada de los actores estatales y no estatales que participan en ella: administración civil, policía, servicios de inteligencia, agencias humanitarias internacionales, ONGs, fuerzas militares de distintos países, etc. Como sostiene un informe de la RAND Corporation que resume cincuenta años de investigación en este ámbito, la guerra decidida en comité no tiene sentido en los conflictos de alta intensidad pero es indispensable en las misiones COIN (Long, 2006: 58). Las acciones COIN necesitan de un enfoque multidimensional que combine soluciones económicas, políticas y securitarias, ya que las acciones inconexas pueden anularse mutuamente y abrir ventanas de oportunidad a la insurgencia. Según David Kilcullen (2006: 4), la unidad de esfuerzo no se consigue mediante un mando único y un control jerárquico, sino a través de un diagnóstico compartido, de estructuras que permitan la colaboración y el intercambio de información. Cada uno de los actores que participa en la estrategia contrainsurgente debe entender las fortalezas, vulnerabilidades, capacidades y objetivos de los otros. Los equipos interagencias han de poseer una estructura flexible, que les permita realizar una amplia variedad de tareas, y ágil, para transitar de una misión a otra de manera rápida y adecuada.
- *Compromiso prolongado.* La lucha contra la insurgencia requiere tiempo y una estrategia a largo plazo, aceptando la necesidad de dividir los objetivos en fases escalonadas. Se ha de evitar la tentación de querer cubrir todos los frentes a la vez, pues los efectos podrían ser contraproducentes (por ejemplo, en Afganistán, iniciar campañas de erradicación del opio sin ofrecer alternativas viables a la población que vivía de esos cultivos). La literatura militar norteamericana cifra en al menos una década el tiempo necesario para vencer en COIN (Metz y Millen, 2003; Peters, 2006).
- *Crear un entorno de seguridad.* La seguridad es la primera demanda de la población y una condición esencial para que germinen los esfuerzos políticos, económicos y sociales. Pero para alcanzarla es preciso utilizar medios que no enajenen el apoyo social.
- *Disponer de inteligencia de alta calidad.* La inteligencia es imprescindible para construir una estrategia COIN coherente y para combatir a un enemigo que se mezcla con la población. Las fuentes de obtención de inteligencia que se basan en la tecnología pueden resultar muy útiles y actuar como un multiplicador de la fuerza. Pero más necesaria aún es la inteligencia procedente de fuentes humanas (HUMINT) para conocer la composición, actividades, recursos, fortalezas y

vulnerabilidades de los insurgentes. También se requiere de inteligencia cultural en forma de datos sociológicos y antropológicos que permita comprender en profundidad el contexto de las operaciones: por ejemplo, valores y tradiciones culturales (*cultural awareness*), dinámicas sociales locales y estructuras de poder informales. De lo contrario, determinadas medidas pueden colisionar con los progresos obtenidos si se aliena a la población como consecuencia de la insensibilidad cultural. Sin buena inteligencia las fuerzas contrainsurgentes se asemejan a un boxeador cegado que lanza golpes a un enemigo invisible, pero si disponen de ella son como un cirujano capaz de extirpar un cáncer, manteniendo intactos los órganos vitales (Cohen et al, 2006: 50).

- *Aprender y adaptarse.* Las fuerzas COIN han de desarrollar un continuo proceso de aprendizaje, donde cada unidad pueda hacer observaciones, extraer lecciones, aplicarlas y valorar sus resultados, compartiéndolas con el resto de la organización militar. La adaptación requiere la descentralización de las operaciones – respetando la coherencia estratégica y las líneas de acción maestras– con el fin de que los jefes militares puedan responder de forma adecuada a las especificidades locales de los insurgentes.

Como se puede comprobar, la COIN es una estrategia compleja, que entraña algunas aparentes paradojas (Cohen et al, 2006: 52-53):

- *Cuanto más proteges a tus fuerzas, menos seguro te encuentras.* Los contrainsurgentes obtienen la victoria protegiendo a la sociedad, no a sí mismos. Las fuerzas empleadas en COIN, deben compartir los peligros que acechan a la población y mantener una comunicación lo más fluida posible con ella. Las patrullas y los pequeños destacamentos próximos o basados en poblaciones comportan riesgos evidentes para las tropas, pero son esenciales para aumentar las probabilidades del éxito de la estrategia.
- *Cuanta más fuerza utilizas, menos eficaz eres,* ya que se incrementan las probabilidades de error y de víctimas inocentes, lo que beneficia a la propaganda de la insurgencia.
- *En ocasiones, no hacer nada es la mejor respuesta.* A menudo los insurgentes realizan atentados terroristas o golpes de mano con el fin provocar la sobre-reacción. En esos casos es importante examinar con calma las diferentes alternativas y las consecuencias que conllevan.
- *La mejor arma de la contrainsurgencia no dispara balas.* La contrainsurgencia se gana proporcionando apoyo popular y legitimidad al gobierno autóctono, no matando insurgentes.
- *A veces es mejor que los autóctonos lo hagan regular a que los extranjeros lo hagan bien.* El éxito de la contrainsurgencia requiere la viabilidad y reconocimiento popular de las instituciones locales.

- *Si una táctica funciona esta semana, no lo hará la próxima.* Si marcha bien en esta provincia no tiene por qué hacerlo en la otra. La insurgencia, además de estar compuesta por un mosaico de actores, suele aprender rápido y aplicar contramedidas con rapidez. Los contrainsurgentes deben evitar la complacencia y adaptarse con la misma o mayor celeridad que sus adversarios.

3.1. El éxito en las operaciones COIN

En operaciones COIN debemos emplearnos ante un enemigo asimétrico que se confunde con y que en ocasiones recibe el apoyo de la población local,⁶⁰ que dependiendo de la fase de la consolidación en la que se encuentre, rehuirá con toda probabilidad de la confrontación directa⁶¹ y que aprovecha las limitaciones legales, morales y políticas de su adversario⁶² para en última instancia minar su voluntad.⁶³

En COIN, la población constituye el auténtico centro de gravedad, por lo que todos los esfuerzos están orientados a la imperiosa y trascendente necesidad de ganar sus mentes y corazones. Y esto se consigue generando un entorno de seguridad, aislando a la población local de la insurgencia y llevando a cabo iniciativas que respondan y satisfagan sus necesidades, intereses y derechos.

En el trasfondo de todo lo anterior, hay una “batalla de las percepciones”, crucial en todo caso a la hora de desarrollar un control e influencia sobre la población. Cada acción en COIN envía un mensaje y el propósito de esa campaña de información es contrarrestar la narrativa del adversario.

60 Y decimos en ocasiones ya que hay excepciones, a pesar de que el centro de gravedad en este tipo de conflictos sea la población local. En el estudio que Robert Thompson (1978) lleva a cabo sobre la insurgencia de Vietnam del Sur, concluye que para el año 1965 el número de miembros y simpatizantes de la insurgencia no superaba el 1% de la población total (Hamilton, 1998:21).

61 La doctrina maoísta comprende una transición secuencial, una progresión de la estructura de la fuerza que va desde una proto-insurgencia, pasando por una organización laxa, a una estructura guerrillera, para acabar conformando una fuerza convencional jerárquica. A no ser que se encuentre en esta última etapa, en la que tendría lugar un conflicto convencional (o siguiendo con Mao, una etapa de contraofensiva convencional), la insurgencia con toda probabilidad renunciará al combate frontal

62 Sobre este particular, resulta especialmente interesante la obra de Gil Merom, *How democracies Lose Small Wars*, en la que señala la vulnerabilidad de las modernas democracias que fracasan en las guerras contra movimientos insurgentes a consecuencia de su incapacidad de encontrar un equilibrio positivo entre la conveniencia y la tolerancia moral de los costes de la guerra.

63 Las insurgencias no requieren en todos los casos salir victoriosas. En ocasiones precisan tan sólo de no perder.

Es por ello que resulta crucial ser escrupuloso en lo relativo a la proyección de la imagen y conducta de nuestros ejércitos de cara a ganar credibilidad.

Podemos sintetizar los puntos anteriores en tres cuestiones o áreas principales de interés en las que la presencia de EMSP puede afectar al éxito de las operaciones COIN.

En primer lugar, la necesidad de establecer una estrategia común, tarea harto complicada cuando nos encontramos un número considerable de EMSP contratadas por diversos Estados, organizaciones gubernamentales y/o organizaciones no gubernamentales, cada una de las cuales con sus propios objetivos e intereses particulares. Una segunda cuestión, muy vinculada a la anterior, el requerimiento de una estructura coordinada, que adolece del mismo problema por el que se ve afectado el imperativo de la estrategia común. Por último, establecer un entorno de seguridad bajo una autoridad legítima. Para ello es vital disponer de inteligencia adecuada, debe existir una voluntad de permanencia en el tiempo y se ha de evitar la desconexión y alienación de la población local, objetivos todos ellos difíciles de alcanzar ante la posible presencia de EMSP que recurren a prácticas agresivas y que disfrutan de una cierta impunidad ante comportamientos censurables.

3.2.1. Las EMSP y la COIN: una relación difícil⁶⁴

Una vez que hemos sintetizado los requerimientos para el éxito en operación de COIN, entramos a debatir con más detenimiento algunos de los desencuentros o potenciales problemas (todos ellos fuertemente interrelacionados) que suscita la presencia de EMSP en escenarios contrainsurgentes (Ulrich, 2011):

- *Problemas de Mando y Control*: que devienen de su no integración en el sistema y cadena de mando militar, contraviniendo los principios de la COIN. Toda operación, movimiento, o actividad de cualquier índole en zona de operaciones, debe estar bajo control (o ser al menos conocida) del responsable de esa zona de operaciones; ello exige de una coordinación muy estrecha entre los distintos actores desplegados en el terreno. Hay que evitar llevar a cabo operaciones desconocidas por el mando militar/gubernamental y, más aún, si en algún momento, pudieran precisar del apoyo de la fuerza militar. Esta falta de adhesión

⁶⁴ Este apartado se ha confeccionado a partir del intercambio de opiniones y reflexiones entre los alumnos que participaron en el seminario perteneciente a la asignatura que el autor de este capítulo coordina, “La Privatización de la violencia en los conflictos armados”, en el marco del Máster en Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional de la Universidad de Granada. Es por ello que deba mostrar mi especial gratitud (entre otros) a Honorio Cantero, Antonio Salas, Antonio Ruiz Medina, Juan Carlos García Vaquero, Miguel Ballenilla, Pablo Gómez, Joaquín Bordonado y Úbeda Gracarán.

a los propósitos establecidos por el mando militar (ya que puede no haber coincidencia de intereses entre unos y otros) pueden generar disfunciones que acaben por socavar los esfuerzos COIN, y que se agravan a nivel táctico hasta el punto de provocar importantes interferencias sobre el diseño de los planes operativos. Lo sucedido en abril de 2004 en la ciudad de Faluya y que le costó la vida a cuatro contratistas de la empresa Blackwater, es un ejemplo de lo que se acaba de comentar. La reacción del ejército estadounidense, alentado por la indignación de su opinión pública, provocó una de las ofensivas más violentas del conflicto iraquí, minando todos los esfuerzos previos del ejército por aislar a la población local de la insurgencia. De manera adicional, la presencia de contratistas, lejos de aliviar las obligaciones de los ejércitos, pueden ejercer una mayor presión sobre éstos, sobrecargándolos y extendiendo en ocasiones sus competencias. Esto fue lo sucedido con un servicio de escolta (sin conocimiento del mando local) a un miembro de la Autoridad Provisional de la Coalición que se vio comprometido en un tiroteo en el interior de Najaf cuando se estaba desarrollando una operación militar. El ejército estadounidense se vio obligado a intervenir y el incidente tuvo un gran impacto en la operación en curso. Por poner algún otro ejemplo, en febrero de 2005, tras una emboscada a una EMSP por un grupo insurgente, los contratistas contactaron con el Centro de Reconstrucción de Operaciones (ROC, en sus siglas en inglés), obligando al ejército a enviar un equipo de reacción rápida y escoltarlo hasta lugar seguro en Mosul (GAO, 2005: 22). Los más escépticos señalan que la presencia de EMSP, justificada en el hecho de que la externalización de servicios actúa de multiplicador de la fuerza, añade un valor mínimo ya que su fiabilidad es dudosa.⁶⁵

- *La polémica del cowboy*: en operaciones COIN el uso de la fuerza debe restringirse lo máximo posible, a fin de evitar daños colaterales que pueden galvanizar apoyos en favor de la insurgencia. Ciertamente se han dado episodios que legitiman el rechazo a las EMSP y que han perjudicado seriamente la percepción global de las operaciones. En Irak es nuevamente donde se han producido los casos más flagrantes. El incidente más destacado fue el que aconteció en la Plaza de Nisour, en Bagdad, el 16 de septiembre de 2007, cuando contratistas armados de la empresa *Blackwater* mataron a 17 iraquíes. Otros caso documentado fue

65 Sobre este particular, Anna Leander (2006: 79) se expresa de la siguiente manera: *The closer contractors are to the battle field the more they run the risk of getting in "harm's way". A calculation (depending on who makes the calculus) comparing what the costs of getting into harm are with the costs of withdrawing, may actually make it more attractive not to provide...* En la misma línea y a fin de ofrecer todas las visiones posibles sobre una misma cuestión, hay un informe de la *Rand Corporation* (2010) basado en entrevistas a miembros de todas las agencias federales desplegadas en Irak sobre las percepciones y consecuencias del uso de contratistas armados en el periodo 2002-2008, que revela que (hasta esa fecha) no se habían dado casos en el que contratistas armados se hubieran mostrado reacios a adentrarse en áreas inseguras o dejado de hacer su trabajo por verse amenazados.

la participación de dos EMSP, *Titan Corp.* y *CACI International, Inc.*, en los abusos cometidos en la cárcel de Abu Grahیب en 2004. Estas evidencias y la impunidad con la que actúan las EMSP tuvieron un evidente impacto negativo sobre la población iraquí que afectó al desarrollo de las operaciones y animó una visión negativa de la ocupación militar y de las fuerzas de la Coalición en su conjunto. Esta idea está fuertemente conectada con la necesidad de proyectar una adecuada imagen de la fuerza que la dote de credibilidad y legitime sus operaciones y que chocha con la forma de proceder de algunos contratistas de estas EMSP. Como apunta L. Nash (Washington Post, 2006), general retirado del ejército estadounidense y miembro del *Council on Foreign Relations*: *If you're trying to win hearts and minds and the contractor is driving 90 miles per hour through the streets and running over kids, that's not helping the image of the American army. The Iraqis aren't going to distinguish between a contractor and a soldier.*

- *Deficiente preparación del personal de las EMSP*: problema ligado al anterior y fruto de un deficiente proceso de selección del personal que alienta actuaciones inapropiadas y desmesuradas como consecuencia de su escasa cualificación. Un ejemplo de lo dicho fue el bajo perfil del personal civil empeñado en tareas de entrenamiento de las tropas afganas en 2005 que tuvieron que ser reemplazados por unidades empleadas en la *Operation Enduring Freedom* (OEF). De manera adicional, esta falta de preparación contraviene la importancia del respeto y observancia de las sensibilidades locales (*cultural awareness*), requisito imprescindible para ganarse los corazones y mentes de la población local.
- *Enfoque privado versus público – Problemas de legitimidad*: El debilitamiento de uno de los pilares fundamentales sobre los que se sustenta el Estado es uno de los aspectos de mayor controversia en torno al papel que ejercen hoy días las EMSP y que tiene consecuencias ulteriores que conciernen al juego de percepciones y a la modulación de las audiencias doméstica e internacional. La existencia de fuerzas regulares es una constante desde la aparición de los Estados post – Westfalia y la legitimidad que se le supone como parte integral de un Estado, que le confiere la capacidad del monopolio del uso legítimo de la fuerza en combinación a su subordinación a un mando y control civil, es completamente diferente a la legitimidad que da cobertura a las EMSP, basadas en una eficacia y eficiencia, en la capacidad de responder de una forma más adecuada a los retos de la seguridad actual, pero tan sólo sujeta a los compromisos e intereses de proveedores y clientes⁶⁶. El problema de fondo es que estos últimos no están investidos de ninguna autoridad, ni son responsables ante la sociedad a la que supuestamente representan en el momento en que sus servicios son requeridos

66 En cuanto al aspecto de la subordinación a una autoridad civil, nos referimos en exclusiva a sistemas políticos democráticos.

por un gobierno. La lealtad a la nación y su sistema de valores es de este modo sustituido por el compromiso del profesional al cliente, y existen pocas garantías de que utilicen la violencia sólo para los propósitos y en el sentido que serían socialmente aceptados por la ciudadanía. Su fuente de legitimidad es heredera de su opacidad, de su relación con las autoridades políticas que puede incrementar su utilidad a través de la prestación de servicios que el Estado no puede proveer a través de su ejército.

4. CONCLUSIONES

La aplicación de conceptos tales como los de *comprehensive approach* o *Whole of Government Approach* (WoGA) a los conflictos contemporáneos, hacen cada vez más vaporosas las fronteras entre el componente militar y el personal civil desplegado. Atendiendo a esta realidad, parece evidente que el recurso a la contratación de EMSP en escenarios de conflicto, lejos de parecer una anomalía del sistema, es un hecho consumado. Es por ello y al margen de consideraciones éticas o de los principios respecto al uso de EMSP, por lo que apostamos por señalar a modo de recomendación, algunos mecanismos o herramientas que si bien no garantizan una integración eficaz de las EMSP en las operaciones militares, podrían facilitar su coordinación y considerar a éstas un elemento multiplicador de la fuerza.

En primer lugar, sería necesario llevar a cabo una *revisión de las funciones delegadas a las EMSP*. Se impone la necesidad de abrir un proceso de reflexión en el que se dilucide las funciones a asumir por las EMSP discriminando aquellas otras propias y exclusivas de la esfera pública.⁶⁷ Para ello se requeriría que los contratos suscritos por EMSP se detallaran de manera minuciosa, sobre todo en lo concerniente a sus obligaciones, competencias y área y extensión de responsabilidad. Esta partición de funciones lleva aparejado un rediseño del planeamiento estratégico al más alto nivel al objeto de definir el requerimiento de capacidades de cada contingente militar y minimizar la necesidad del recurso a la contratación de EMSP.

En lo relativo a los *problemas de mando y control*, una posible solución sería integrar a las EMSP en la cadena de mando, a fin de evitar las fricciones fruto de la descoordinación entre las empresas privadas y los ejércitos. El mando militar ejercería así un control y coordinación efectivo sobre todo lo que acontece en la zona de operaciones. Sobre este particular, contamos con antecedentes (nuevamente en Irak)

⁶⁷ En este sentido también ha habido avances. En Irak, tras los incidentes de Nisour los Departamentos de Estado y Defensa firmaron el *Memorandum of Agreement* (MOA), con el objetivo de definir con claridad las áreas de responsabilidad, el establecimiento de medidas de coordinación y la observancia de unas estrictas reglas del uso de la fuerza (DoD & DoS, 2007:1).

y si bien los resultados no fueron todo lo positivos que se hubieran deseado, significan un gran avance en este campo (Úbeda, 2013: 49-50).

Entre marzo de 2003 y septiembre de 2004, se dan los primeros pasos. Se trata de una coordinación *ad hoc* muy rudimentaria, sin procedimientos de comunicación estandarizados, altamente dependiente de las relaciones personales y sujeta a la temporalidad de cada rotación de las unidades militares. Ya en octubre de 2004 (hasta febrero de 2008) esta coordinación se institucionaliza. El ministerio de defensa británico crea el ROC con el objeto de facilitar la coordinación entre contratistas y militares. Aunque los resultados fueron satisfactorios, seguían fallando determinados aspectos tales como el establecimiento de unos procedimientos comunes de acceso a bases y check-points. Por añadidura, la integración en el ROC no era obligatoria y muchas EMSP no participaron.

En mayo de 2008 se crean las Células de Contratistas de la Operación (CONOC, en sus siglas en inglés). Estas células sirvieron para coordinar los movimientos de las EMSP con las unidades militares y a diferencia del ROC, la integración era obligatoria para aquellas empresas contratadas por gobiernos nacionales. Esta medida permitió un control más efectivo de los movimientos de las EMSP que debían ser autorizados por el comandante de campo.

Como decíamos, son pasos importantes, no exentos de problemas de profundo calado, el más notable, la falta de una respuesta integral, ya que dejaba fuera a unas fuerzas y cuerpos de seguridad locales que progresivamente iban asumiendo un mayor protagonismo conforme se producía el repliegue de las fuerzas armadas estadounidenses.

Prevenir abusos exigiendo una mayor capacitación a los empleados de las EMSP desplegados en teatros de operaciones y el respeto al entorno operativo. Para ello, sería necesario llevar a cabo una concienzuda elección de las empresas según sus capacidades y sobre todo según sus procesos de selección del personal. Se debería hacer extensible iniciativas tales como el *Worldwide Personal Protective Service*⁶⁸ (WPPS, en sus siglas en inglés) al objeto de garantizar un entrenamiento estandarizado de alto nivel para contratistas.⁶⁹

Las exigencias que plantea el desarrollo de una estrategia de COIN y los condicionantes actuales del entorno operativo convierten el recurso a la contratación de EMSP en una necesidad más que una opción. Su presencia y posiblemente su continuidad en los escenarios presentes y futuros es una realidad, al menos hasta que se

68 El *Worldwide Personal Protective Service* es una iniciativa del Departamento de Estado de los Estados Unidos a través de la que se pretende estandariza la planificación previa, despliegue y procedimientos de contratistas en servicios de protección.

69 No se aborda en este apartado ni en el capítulo en su conjunto la importancia de la responsabilidad jurídica ya que es una cuestión ampliamente tratada en otros lugares de esta misma obra colectiva.

produzca una reestructuración en los planeamientos estratégicos en los que se asuma una serie de vacíos, o bien se fortalezcan los mecanismos de control y coordinación entre nuestros ejércitos y las EMSP.

Quizás, la segunda opción sea la que prevalezca y estemos en presencia del tránsito de un modelo tradicional en el que el Estado actúa como proveedor de seguridad de forma monopolista, a otro modelo en el que el éste es únicamente el gestor del contexto legal en el que los distintos actores públicos y privados pueden utilizar legítimamente la fuerza armada.

BIBLIOGRAFÍA

Army Regulation 700-137 (1985), *Logistics Civil Augmentation Program (LOGCAP)*, Washington, DC Department of the Army.

ARREGUÍN-TOFT, Ivan (2005), *How the Weak Win Wars: A Theory of Asymmetric Conflict*, New York: Cambridge University Press.

BAYARRI, Inma y MARTÍNEZ, Rafael (2009), “Las empresas militares y de seguridad privadas: entre la necesidad y el rechazo”. En Torroja, Helena (edit.), *La privatización del uso de la fuerza. Armada: Política y derecho ante el fenómeno empresas militares seguridad privadas*, J. M. Bosch Editor, pp. 83-126.

CASSIDY, Robert, M. (2004), “Back to the street without Joy: Counterinsurgency lessons from Vietnam and other small wars”, *Parameters*, pp. 73-83.

CHIN, Warren (2007), “Examining the Application of British Counterinsurgency Doctrine by the American Army in Iraq”, *Small Wars and Insurgencies*, Vol.8, N° 1, pp. 1-26.

COHEN, Eliot; Crane, Conrad; Horvath, Jan y Nagl, John (2006): “Principles, Imperatives and Paradoxes of Counterinsurgency”, *Military Review* Vol. 86 N° 2, pp. 49-53.

COTTON, Sarah, PETERSOHN, Ulrich, DUNIGAN, Molly, BURKHART, Q, Zander-COTUGNO, Megan, O’CONNELL, Edward y WEBBER, Michael (2010), *Hired Guns: Views about Armed Contractors in Operation Iraqi Freedom*, Monographs, Santa Monica, Rand Corporation.

DE CUETO, Carlos y G. GUINDO, Miguel (2008), “[La privatización de los conflictos y su incidencia en los procesos de democratización](#)”. En: Navajas, Carlos y Iturriaga, Diego (coords.), *Crisis, dictaduras, democracia: I Congreso Internacional de Historia de Nuestro Tiempo*, pp. 389-394.

- DEPARTMENT OF DEFENSE (2001), *Quadrennial Defense Review 2001*, National Defense Research Institute, United State of America.
- DEPARTMENT OF THE ARMY (2004): *Field Manual-Interim Counterinsurgency Operations*, Washington D.C, Marine Corps Warfighting Publication.
- DoD & DoS (2007), *Memorandum of Agreement, MOA*, Department of Defense & Department of State.
- EJERCITO DE TIERRA (2008), Publicación Doctrinal Contrainsurgencia PD3-301, *Ministerio de Defensa*.
- GAO (2005), “Rebuilding Iraq: Actions Needed to Improve Use of Private Security Providers”, United States Government Accountability Office.
- G. GUINDO, Miguel (2010), “Contrainsurgencia en Afganistán: restos y desafíos de una estrategia común”. En: Jordán, Javier, Pozo, Pilar, y G. Guindo, Miguel (coords.), *Terrorismo sin fronteras: actores, escenarios y respuestas en un mundo global*, Navarra, Editorial Aranzadi, pp. 109-119.
- G. GUINDO, Miguel (2013a), “El concepto de insurgencia a debate: una aproximación teórica”, *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Vol. 12, núm.1, pp. 211-224.
- G. GUINDO, Miguel (2013b), “Insurgencia y Contrainsurgencia”. En: Jordán, Javier (coord.) *Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional*, Madrid, Plaza y Valdés, 2013. pp. 287-307.
- G. GUINDO, Miguel (2014), “Movimientos insurgentes: el papel, capacidades y respuestas de los Estados”, *Revista Política y Estrategia*, ANEPE, nº 123, pp. 35-52.
- HAMILTON, Donald (1998), *The Art of Insurgency: American Military Policy and the Failure of Strategy in Southeast Asia*, Westport, Praeger Publisher.
- HIRONAKA, Ann (2005), *Neverending Wars. The International Community, Weak States, and the Perpetuation of Civil War*, Cambridge, Harvard University Press.
- KALYVAS, Stathis y BALCELLS, Laila (2010), “International System and Technologies of Rebellion: How the Cold War Shaped Internal Conflict”, *American Political Science Review*, Vol. 104, Nº 3.
- KILCULLEN, David (2006), “Twenty-Eight Articles”: Fundamentals of Company-level Counterinsurgency, *Military Review*, pp. 103-108.
- LEANDER, Anna (2006), “Eroding State Authority? Private Military Companies and the Legitimate Use of Force”, *Centro Militare di Studi Strategici*.
- LONG, Austin (2006), “On the other war: lessons from five decades of RAND Counterinsurgency Research”, Santa Monica, *Rand Corporation*.

- MCFATE, Montgomery (2005), "Anthropology and Counterinsurgency: The Strange Story of their Curious Relationship", *Military Review*.
- METZ, Steven y MILLEN, Raymond A. (2003), "Future War/ Future Battlespace: The Strategic Role of American Landpower", *Strategic Studies Institute, U.S. Army War College*.
- NÚÑEZ, Jesús (2009), Privatización e internacionalización del uso de la fuerza: los mercenarios como lacra del marco de seguridad del siglo XXI. En Torroja, Helena (edit.), *La privatización del uso de la fuerza. Armada: Política y derecho ante el fenómeno empresas militares seguridad privadas*, J. M .Bosch Editor, pp. 63-82.
- PETERS, Ralph (2006), "No Silver Bullets: Fighting the insurgency in Iraq", *Armed Forces Journal*.
- RENAE, Merle (2006), "Census Counts 100,000 Contractors in Iraq", *Washington Post*.
- SCHOONER, Steven (2008), "Why Contractor Fatalities Matter", *Parameters*, pp. 78-91.
- ÚBEDA, José Ángel (2013), "El uso de empresas proveedores de servicios de defensa en operaciones de contrainsurgencia en Irak", *Revista Ejército*, nº 868, pp. 45-51.
- ULRICH, Petersohn (2011), "The Other Side of the COIN: Private Security Companies and Counterinsurgency Operations", *Studies in Conflict & Terrorism*, 34:10, 782-801.
- WESTAD, Odd Arne (2005), *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times*. Cambridge, Cambridge University Press.

CAPÍTULO IV.

EL ESPECTRO DE LAS COMPAÑÍAS PRIVADAS DE INTELIGENCIA EN EL CONTEXTO DE LOS RETOS CONTEMPORÁNEOS A LA SEGURIDAD

Pedro Baños

1. INTRODUCCIÓN: LA CRECIENTE NECESIDAD DE INTELIGENCIA

Innecesario es decir, por tantas veces repetido, que disponer de información útil y oportuna –inteligencia- es imprescindible para llevar a buen puerto cualquier proyecto.

En este sentido, Mishra (2014) aporta que para las naciones, desde el momento mismo de su existencia, la obtención de información e inteligencia fue un elemento clave para su supervivencia.

Sin embargo, sí que puede abundarse que esta verdad, invariable a lo largo de la historia, se ha convertido en un verdadero paradigma en el mundo actual, en donde los acontecimientos surgen y varían a un ritmo nunca antes visto, en el que poco, por no decir nada, de lo que sucede deja indiferente a un entorno cada vez más amplio, cuando no totalmente global. Y esto es válido para empresas –muchas inmersas en procesos de internacionalización, lo que, entre otros factores, les permite superar crisis económicas locales, obteniendo beneficios en otros mercados altamente dinámicos-, Estados –considerando especialmente a aquellos con mayor proyección internacional de sus intereses de todo orden-, fuerzas armadas –debido al elevado número de misiones que deben realizar en el exterior de las fronteras de sus propios países, tanto relacionadas con la paz, como en otras de naturaleza más tradicional-, o servicios de inteligencia –enfrentados a una panoplia de cometidos sin precedentes, tanto por la diversidad de frentes a los que deben atender, como por los escenarios donde estos tienen lugar, que exigen conocer en profundidad historia, cultura, idiosincrasia, costumbres, terreno o lenguas minoritarias.

En este intrincado contexto actual, todos los principales acontecimientos que mayor preocupación generan pueden ser analizados, y por tanto obtenida inteligencia, desde distintas perspectivas. Tanto si se trata de países –Siria, Irak, Libia, Ucrania, ...- como de temas específicos –cambio climático, migraciones masivas, recursos energéticos,

minerales estratégicos,...-, pueden abordarse, partiendo de los mismos datos, desde inteligencias con diferentes “apellidos”: militar, estratégica, económica, financiera o geopolítica.

No obstante, la creciente interrelación entre los hechos y circunstancias que acontecen en el mundo, hace que sea imprescindible una visión lo más general posible, de la cual partirán, según sea necesario, inteligencias particulares. Por ejemplo, si se analiza el precio del petróleo, no pueden dejarse sin valorar las dinámicas geoestratégicas -bien sean regionales o mundiales-, las referencias históricas en cuanto a pugnas y rivalidades entre actores clave, las acciones propias de la guerra económica o los enfrentamientos ideológicos.

En el ámbito concreto de la seguridad, las circunstancias imperantes a partir de los ataques terroristas que tuvieron lugar en EEUU el 11 de septiembre de 2001, así como las operaciones consecuentes que el país atacado llevó a cabo en Afganistán e Irak, generaron unas necesidades de inteligencia, en su más amplio espectro, sin paragon. Una de las consecuencias inmediatas fue la expansión del sector privado, en apoyo de la denominada comunidad de inteligencia gubernamental⁷⁰. Los servicios de inteligencia estadounidenses comenzaron una contratación masiva de inteligencia privada para satisfacer lagunas en campos como la obtención y gestión de información, explotación de documentos y medios de comunicación, inteligencia humana (HUMINT), actividades de contrainteligencia, investigaciones para la concesión de acreditaciones de seguridad, obtención de imágenes aéreas y espaciales, servicios lingüísticos y de traducción, apoyo a interrogatorios, funciones de selección de objetivos y, por supuesto, análisis (Voelz, 2009). Precisamente, una de las áreas con mayor demanda fue la concerniente a los servicios lingüísticos, dado que las fuerzas armadas y los servicios de inteligencia estadounidenses debían hacer frente a tropas irregulares hablando variantes idiomáticas minoritarias, que hasta entonces no habían sido objeto de interés, en la mayor parte de los casos. De este modo, ante la carencia de expertos en estamentos oficiales, el gobierno norteamericano se vio forzado a contratar más de 6.000 lingüistas, con un coste anual sobrepasando los 250 millones de dólares (Volz, 2009).

Por lo que respecta al futuro, las crecientes incertidumbres que significan los inestables escenarios del Magreb, el Sahel o Ucrania, los de abierta situación bélica -por ejemplo, en Siria e Irak-, o las actividades de los belicosos grupos insurgentes-terroristas en lugares como Nigeria o Somalia, al igual que las graves tensiones en otros escenarios de Asia -como el mar del Sur de China-, hacen que, como señala Abbot (2006), las entidades gubernamentales sigan necesitando poder acceder a los recursos del sector privado de la inteligencia, para un amplio abanico de temas cada vez más complejos.

70 Denominación que incluye a todos los servicios de información / inteligencia de un país.

2. EL CONCEPTO DE INTELIGENCIA

Aunque hay quien entiende que existe una amplia gama de “inteligencias”, en realidad los principios y procedimientos que los rigen son los mismos, variando tan sólo los “apellidos” que se le dan, dependiendo de la finalidad a la que están orientados. Es decir, el proceso de convertir datos en información útil para la adopción de acciones y decisiones, no diferirá con independencia de que a la inteligencia resultante, como consecuencia del fin al que se dirija, se le añada el adjetivo de “militar”, “económica”, “competitiva”, “estratégica”, “fiscal” o cualquier otro.

Además, al tratar desde un punto de vista científico la materia de la inteligencia, se suele hacer referencia exclusivamente a la formación,⁷¹ que sin duda alguna es un factor clave que va a marcar diferencias entre profesionales del análisis, pues a mayor capacitación es de suponer que los resultados serán más notables. Pero se suelen ignorar dos aspectos que son absolutamente necesarios para que alguien pueda ser considerado un buen analista o profesional de la inteligencia en su sentido más amplio: instinto y experiencia. De hecho, un avisado receptor de un análisis, siempre preguntará quién lo ha elaborado, pues no todo el mundo tiene las mismas capacidades a la hora de extraer conclusiones o determinar futuros cursos de acción. En este sentido, sobresale con fuerza la importancia de haber nacido con el don para las funciones de inteligencia. Está demostrado que hay quien dispone de una especialidad habilidad para captar sensaciones, estímulos o percepciones que pasan totalmente desapercibidos para los demás, para leer entre líneas, para establecer conjeturas que se convierten en realidades, para relatar y redactar con mayor precisión y capacidad de síntesis; en definitiva, son personas capaces de obtener más información y elaborar mejores análisis sin apenas esfuerzo.⁷²

71 Sobre la formación privada en materia de inteligencia, cabe decir que en los países anglosajones, e incluso en Francia, la mayor parte de los formadores –hasta un 80%– proceden de los servicios de inteligencia, de las fuerzas armadas o de los cuerpos policiales, siendo el restante 20% civiles principalmente especializados en cuestiones tecnológicas. Sin embargo, en aquellos países que aún tienen la rémora de un pasado reciente, este porcentaje se invierte, dado que, en no pocas ocasiones, proceder de alguna de las entidades indicadas ya no es que sea un mérito, ni siquiera una condición neutral, sino que es visto como un demérito –consecuencia de una imagen deteriorada por contextos pretéritos–, por lo que no se otorga la misma consideración que en otros países sin esa carga histórica a profesionales con decenas de años de experiencia. Afortunadamente, en estos escenarios, el mundo académico ha dado un paso al frente y ha acometido dichas funciones formadoras, a veces con gran sacrificio personal, pues se han visto obligados a reciclarse y abandonar sus especialidades originarias para dar satisfacción a una creciente demanda social de estudios de esta naturaleza, con la idea de proporcionar un indudable beneficio a la ciudadanía, plenamente conscientes de la trascendencia que tiene para la economía y la seguridad de un país disponer de profesionales privados de inteligencia debidamente formados.

72 En este sentido, las mujeres, por regla general, están especialmente dotadas para las funciones

Por otro lado, en un mundo en el que cualquiera puede obtener cuanta información precise procedente de internet, donde casi todo el mundo se considera sabio por los datos de que es capaz de disponer con apenas un clic, se tiende a infravalorar algo fundamental en cualquier analista: experiencia. Este bagaje de conocimientos y vivencias propias es de un valor incalculable si se sabe gestionar adecuadamente. En muchos casos, la urgencia del análisis impedirá recurrir a base de datos o a internet, y se habrá de elaborar tan sólo con los conocimientos propios. En otros supuestos, como en medio de una conversación con los decisores a los que el personal de inteligencia sirve, no se puede interrumpir ésta para buscar información, sino que hay que hacer valer los argumentos con los conocimientos acumulados en años de trabajo. Así mismo, la experiencia permite comparaciones directas e inmediatas de situaciones y hechos, lo que agiliza enormemente los procesos de análisis. Por supuesto, ni el instinto ni la experiencia deben ser un impedimento para efectuar análisis rigurosos, que siempre deben estar despojados de visiones subjetivas. Pero, al mismo tiempo, pretender que se puede llegar a ser un buen analista de inteligencia sin poseerlos, se puede convertir, en la mayoría de los casos, en una quimera.

2.1 La inteligencia como reflexión: descifrando las claves del mundo

Dada la creciente interrelación entre diversos aspectos en prácticamente cualquier tema, cada vez reviste mayor importancia un tipo de inteligencia que abarque conceptos más amplios, con perspectiva mundial y una visión holística e integradora. Desde luego, en este caso la transcendencia de la experiencia para elaborar un análisis eficaz es mucho mayor, pues es necesario contar con personal con muchos años de trabajo a sus espaldas para poder descifrar las dinámicas que rigen el mundo y que impregnan la totalidad de los aspectos. Así, se precisará de un amplio abanico de conocimientos multidisciplinarios y de sólida formación para establecer relaciones, obtener conclusiones y pronosticar el futuro, lo que sólo es posible poseerlo con una muy dilatada experiencia, y no sólo en el campo de la inteligencia, sino también de la estrategia y, por supuesto, la geopolítica.

Este tipo de inteligencia, que permite conocer qué está ocurriendo en el mundo –incluso más allá de los límites que podrían parecer a primera vista lógicos para el desarrollo de un aspecto concreto–, está todavía en fase de desarrollo en algunos países, por lo que tiene un gran campo de desarrollo por delante.

de inteligencia –incluyendo las directivas– por su don innato de percepción, muy superior a la media de los hombres, permitiéndoles su desarrollada perspicacia –que llega casi a la clarividencia en ciertos casos– generar análisis y pronósticos enormemente certeros. A ello se une, como norma, una mayor capacidad de redacción que, en su conjunto, las hace imbatibles en este campo.

Así mismo, el proceso no puede quedarse en una mera acción detectivesca de despacho, limitada a la búsqueda de información en la fuente abierta por excelencia que es internet,⁷³ a la que se unen con fuerza creciente las redes sociales, en el sentido de únicamente investigar para aportar datos y hechos. Ya que es precisamente la interpretación de esos datos y el análisis completo, profundo, detallado y orientado al objetivo de la información obtenida, sin olvidar el imprescindible ejercicio de prospectiva, lo que identifica a un verdadero proceso de inteligencia.

2.2. La inteligencia como acción: empleo de medios y procedimientos específicos

En los magníficos trabajos –cada vez más numerosos- perfectamente elaborados por parte de académicos, los cuales tienen, entre otras virtudes, el mérito de haber logrado una amplia difusión del mundo de la inteligencia y una consecuente atracción por éste, el espectro de dicha inteligencia suele quedar relegado al mero análisis, es decir, a la reflexión. De este modo, lo habitual es que se estudien métodos, procedimientos, técnicas y herramientas tecnológicas para generar ese análisis, e incluso que se aconseje sobre las características que debe reunir un analista o cómo debe ser su formación. Sin duda todo ello de la máxima utilidad, fruto de un enorme rigor académico e incluso científico, que proporciona un gran servicio a la sociedad en su conjunto, entre otras cosas porque derriba mitos y acerca conceptos ignorados o malinterpretados a amplios sectores de la población.

No obstante, el espectro de la inteligencia, en su sentido más amplio, no es sólo reflexión; en realidad, no es ni mucho menos sólo reflexión, es también acción, y además muy variada y de la mayor trascendencia.⁷⁴

Cuando se habla de acceder a inteligencia privada, se podría desglosar ésta en bienes y servicios. Los bienes serían los medios, especialmente los de alta tecnología, cada vez más relacionados con el espectro electromagnético, desde las comunicaciones a internet, pero también pasando por las imágenes captadas por los medios aéreos –incluyendo los drones- y espaciales –satélites-.

En cuanto a los servicios, a su vez se podrían diferenciar entre análisis y acciones específicas de obtención de información, a veces legales y otras rayando la ilegalidad, dependiendo de países y legislaciones.

73 La que se puede considerar habitual o de uso más común, pero también la profunda (no indexada) o la misteriosa oculta o negra.

74 Se hace referencia al concepto genérico de “servicio de inteligencia”, en el que la mixtura reflexión-acción es una constante.

Obviamente, el conocimiento profundo de estos aspectos “dinámicos” queda reservado a los profesionales de los servicios de inteligencia, los cuales, por naturaleza, son muy poco proclives a escribir sobre ellos, siendo pocas las excepciones en que aventuran a romper esta norma no escrita, incluso después de muchos años tras haber dejado el servicio activo.⁷⁵

En realidad, esta actitud hace bueno el dicho común en el mundillo de la inteligencia que dice que “el que sabe no habla, y el que habla, no sabe”. Así lo manifiesta también Mishra (2014), cuando dice que las agencias de inteligencia no son meras unidades de obtención de información y análisis, sino verdaderos ejércitos encubiertos dotados de amplias capacidades, idóneos para ejecutar cometidos que nadie más podría llevar a cabo. Y ofrece un ejemplo palmario: en 2001, las primeras fuerzas estadounidenses en entrar en Afganistán fueron unidades de la División de Actividades Especiales de la CIA.

3. LA INTELIGENCIA PRIVADA AL SERVICIO DE LOS INTERESES PARTICULARES

Las referencias detalladas sobre las empresas privadas de inteligencia son mínimas, como corresponde a sus cometidos, en los que la confidencialidad, cuando no el mayor secreto, son fundamentales para la supervivencia del negocio. Lo normal es que sus funciones se remitan al campo de la estricta legalidad, por lo que sólo cuando surge algún escándalo que apunta en otra dirección, es el momento en el que algunas de estas poderosas empresas –tanto por el número de su personal, en algunos casos de decenas de miles, como por la información sensible de la que disponen, con capacidad para desequilibrar personalidades, multinacionales e incluso países- irrumpen en los medios de comunicación, haciendo que el público en general conozca algunos aspectos que hasta ese momento habían estado reservados a ciertos círculos especializados.

Ejemplos de estas actuaciones irregulares las ofrece Burghardt (2008) cuando aborda a la compañía británica Hakluyt. Dicha empresa, integrada prácticamente en su totalidad por personal de los servicios de inteligencia y de las fuerzas especiales,

75 Entre algunas destacadas, se podría citar al que fuera el máximo responsable de la inteligencia militar de Alemania Occidental, Gerd-Helmut Komossa, autor del libro titulado “Die Deutsche Karte” (La carta alemana), sólo accesible en alemán, en el que acusa a EEUU de controlar Alemania mediante los acuerdos secretos incluidos en el tratado germano-estadounidense de 1949. Otro ejemplo podría ser el Conde Alexandre de Marenches, quien fuera director del servicio de inteligencia exterior francés (Servicio de Documentación Exterior y Contraespionaje, SDECE, que fue sustituido en 1982 por la Dirección General de Seguridad Exterior, DGSE) entre 1970 y 1981, y que escribió los libros “Dans le secret des princes” y “The fourth world war. Diplomacy and espionage in the age of terrorism”, en los que pone al descubierto algunas de las acciones propias de los servicios de inteligencia occidentales.

fue denunciada en 2001 por The Sunday Times por haber contratado a Manfred Schlicker, un agente del servicio alemán de inteligencia exterior, para espiar a Greenpeace en beneficio de las empresas petroleras BP y Shell. La misma empresa Hakluyt se vio envuelta en otro escándalo cuando una periodista freelance australiana, Melissa Sweet, denunció haber sido presionada por personal de la mencionada compañía para que proporcionara información sobre temas específicos políticos y comerciales aprovechando sus fuentes periodísticas, con el argumento de que era una práctica habitual tener a periodistas como informadores.

Por ello, los datos obtenidos sobre dichas empresas de inteligencia privada hay que ponerlos en cuarenta, pues en muchas ocasiones no se ajustan estrictamente a la realidad, constituyendo más bien conjeturas periodísticas.

3.1. La utilidad en el ámbito económico, industrial y financiero

En la actualidad, ninguna empresa, y mucho menos aún las inmersas en procesos de internacionalización, puede prescindir de apoyo externo de inteligencia que les proporcione asesoramiento sobre clientes, socios y competidores, tecnologías, idiosincrasia (cultura, historia, sociedad, costumbres,..) del país y región en cuyo mercado están interesados, o incluso sobre algo tan básico como la gestión documental, las fuentes de financiación o la vigilancia tecnológica y legislativa. Aunque parte de esta información se podría conseguir a través de una búsqueda efectiva en internet, las empresas de inteligencia, dada su experiencia y profesionalidad, van a ofrecerla no sólo con mucha mayor rapidez y precisión, sino, lo que es más importante, de modo totalmente personalizado y centrada en los intereses concretos de la empresa contratante, la cual va obtener un altísimo retorno de la inversión realizada.

Este asesoramiento permitirá a los directivos de la empresa adoptar decisiones con muchísimo menor margen de error, ya que la inteligencia que se les haya aportado habrá reducido, cuando no completamente eliminado, las incertidumbres iniciales, optimizando así todo el proceso de negocio. En definitiva, el apoyo proporcionado por la consultora de inteligencia conseguirá un importante ahorro de costes a la empresa contratante mediante el aporte de información completa, depurada, útil, evaluada e interpretada por personal altamente especializado, al cual contribuye de modo decisivo a reducir los riesgos propios de cualquier gestión de negocio.

A este tipo de inteligencia concreta también se le añaden diversos “apellidos”, sin que existan –como ya se ha comentado- diferencias en los procedimientos de actuación, las cuales suelen quedar limitadas a la finalidad perseguida o al cliente al que sirven. Así, se hace referencia a la inteligencia empresarial, competitiva o corporativa cuando ésta está relacionada con el mundo empresarial y de los negocios, y a la inteligencia competitiva cuando sirve a al menos un Estado.

También la inteligencia privada aporta gran utilidad a la hora de investigar negocios concretos o personas determinadas, de las que se sea preciso conocer su solvencia real, que pasará por determinar su patrimonio o si ha estado inmersa en casos anteriores de fraude, por poner sólo unos ejemplos, lo que se conoce, por su nombre en inglés, como *Due Diligence*.⁷⁶

3.2. Grandes ventajas y fuertes vulnerabilidades

Para una empresa, disponer de inteligencia oportuna es clave para la viabilidad de su negocio y la obtención de los esperados beneficios. A pesar de ello, y de la proliferación en los últimos diez o quince años de empresas dedicadas a estos fines, no deja de sorprender los errores que se siguen cometiendo -incluso por parte de grandes multinacionales-, los cuales tiene un coste enormemente superior al que habría tenido la contracción de un análisis de inteligencia.

Si se habla de una empresa con intereses en el extranjero, no hay la menor duda de que la necesidad es imperiosa, y de hecho en este supuesto es cuando las empresas principalmente son conscientes de sus debilidades. Pero incluso dentro del territorio nacional, en el cual es más habitual caer en el error de que se domina el escenario de negocio, es habitual que se cometan graves errores de apreciación, pues un producto o iniciativa que funcione bien en una parte del país no tiene por qué necesariamente hacerlo en otra región, generándose así costosas sorpresas que se habrían evitado con un coste proporcionalmente mínimo de haberse procurado el debido estudio de inteligencia.

Por otro lado, la opción de contratar los servicios de una empresa de inteligencia tiene la gran ventaja de su economía. Es decir, si una gran empresa llega a la conclusión de que precisa de este tipo de informes, tendrá básicamente dos opciones: crear su propio gabinete de análisis o recurrir a profesionales externos. Ni que decir tiene que mantener de modo permanente un ente propio de inteligencia tendrá un coste muy superior que sólo se podrán permitir las empresas con mayor volumen de negocio. Sin embargo, contratar a expertos externos –probablemente más altamente especializados que el personal propio- ofrece la ventaja de que únicamente tendrá un coste puntual, perfectamente asumible en comparación con el beneficio esperable.

Pero en este proceso de externalización también pueden existir inconvenientes, no siempre fáciles de superar. Para empezar, lo normal es que para que una entidad ajena elabore un informe de inteligencia de la debida calidad, ésta tendrá que acceder

76 Aunque su traducción al español, “Diligencia Debida”, está cada más extendida, todavía se sigue empleando con mayor profusión el término en inglés.

a información sensible de la empresa que le contrata, pudiéndose convertir dicha entrega de datos en una vulnerabilidad, por la posibilidad, nunca desdeñable, de que acaben encima de la mesa no debida. Esta vulnerabilidad puede minimizarse en gran medida recurriendo a empresas de inteligencia de la misma nacionalidad del país de la contratante, lo que no siempre es factible dado que las más potentes –y que por tanto tienen la capacidad de elaborar los informes más solventes, tanto por sus potentes bases de datos como por la alta especialización de su personal y su capacidad de acceder a información vedada a empresas de menor envergadura- son mayoritariamente estadounidenses, británicas o israelíes (véase anexo).

4. LA INTELIGENCIA PRIVADA AL SERVICIO DEL ESTADO⁷⁷

En línea con lo apuntado por Esteban et al (2010), las instituciones del Estado –sea por haber sufrido reducción de su personal y recortes en sus presupuestos que les han impedido disponer de los medios tecnológicos más avanzados, sea por la multiplicidad y diversidad de cometidos a los que deben enfrentarse-, sean las fuerzas armadas, los cuerpos policiales o los servicios de inteligencia, tienen serias dificultades para abordar en solitario y con sus propias capacidades los retos que el actual escenario internacional, así como el previsible futuro, les impone. Por ello, se hace imperioso fomentar y potenciar una amplia y estrecha colaboración en el ámbito de la inteligencia entre entidades y personal del sector de la inteligencia oficiales y privados, siempre con el objetivo de garantizar los intereses estatales y la seguridad de los ciudadanos del modo más eficaz posible, sin descartar la rentabilidad económica, especialmente en momentos de limitaciones presupuestarias. La forma de lograr ese aprovechamiento por parte de las organizaciones de inteligencia gubernamentales de los recursos procedentes del sector civil se podrían concretar en dos conceptos diferenciados: la reserva de inteligencia y las empresas privadas de inteligencia.

Por considerarse plenamente acertadas, se aprovechan las definiciones de los dos conceptos que aportan Esteban et al (2010). Así, reserva de inteligencia es “el conjunto de expertos que colaboran en la producción de inteligencia sin que formen parte de los servicios de inteligencia”. Y por empresa privada de inteligencia se entiende aquella “con ánimo de lucro que desarrolla una actividad de producción de inteligencia para su venta a terceros”.

⁷⁷ Dentro de este apartado, hay que hacer la prevención de que, como suele ser habitual cuando se trata de temas considerados como “sensibles”, donde más literatura se puede encontrar –cuando no es el único semillero- es en EEUU, consecuencia de una libertad de prensa innegable y sin paragón. Como se podrá comprobar a lo largo del texto, las principales referencias pertenecen a autores estadounidenses, los cuales aportan datos realmente sorprendes y que a buen seguro serían impensables en cualquier otro país.

La reserva de inteligencia reviste una importancia capital, aunque no todos los países o servicios de inteligencia le dan la misma relevancia. La procedencia de dicha reserva es variada, si bien el mundo académico es una fuente principal. Docentes y/o investigadores de universidades pueden proporcionar información enormemente detallada –y desde distintas ópticas- de aquellos temas o ámbitos en los que se hayan especializado a lo largo de muchos años, probablemente como nadie más lo pueda hacer. Tal es la significación de la reserva de inteligencia académica que en ciertos países donde las necesidades de seguridad son más acuciantes –bien sea por que pese sobre ellos evidentes amenazas reales o simplemente porque exista un mayor percepción colectiva de riesgo-, los más destacados profesores e investigadores están catalogados por parte de los servicios de inteligencia gubernamentales, los cuales acuden a aquellos de forma habitual, siendo común que los académicos presten sus conocimientos de modo altruista, conscientes de que actúan en beneficio de la seguridad de su nación y sus ciudadanos.

Así mismo, una excelente reserva de inteligencia lo pueden constituir antiguos miembros de los servicios de inteligencia que, no estando ya en servicio activo –y por lo tanto no se puedan considerar como pertenecientes a ningún organismo oficial de inteligencia-, puedan contribuir directa o indirectamente –a través de una empresa privada-. Así lo estima Miller (2006) cuando indica que los miembros de los servicios de inteligencia –tanto oficiales de caso como analistas- que han pasado a la situación de retiro se han convertido en una excelente reserva de talento. Es más, abundando en este aspecto, cita que la CIA ha creado su propio cuadrante de oficiales de caso retirados, que pueden llegar a ser contratados como personal externo independiente para cometidos temporales.⁷⁸ Otras posibles reservas las constituyen las personas que hubieran residido o viajado con alta frecuencia a las zonas de interés de inteligencia, fuera por trabajo, voluntariado, deporte o placer, de modo que les haya permitido conseguir un cierto dominio de las características de los habitantes (lenguas, cultura, historia, idiosincrasia,...) o sobre el ambiente (terreno, contexto político, economía,...). Así mismo, no se debe desdeñar a los meros aficionados a temas concretos, a los que pueden haber dedicado muchas horas de estudio, logrando un elevado dominio de aspectos que pueden haber quedado ignorados por los profesionales de la inteligencia.

Por lo que respecta a las empresas privadas de inteligencia, éstas pueden tener su origen en “...una actividad de influencia desarrollada por un servicio de inteligencia”, (Esteban et al, 2010) lo que viene a significar que su creación haya sido estimulada por una agencia de inteligencia gubernamental con la clara finalidad de que las empresas

⁷⁸ Sin duda, es una magnífica idea que es de suponer sea imitada por la mayoría de los servicios de inteligencia con la finalidad de no desperdiciar el coste que ha tenido formar a unas personas durante años, y que, en momentos puntuales, pueden seguir aportando valiosísimos servicios en beneficio de la colectividad, con la ventaja añadida de que es personal de confianza y profesionalidad contrastada, por lo que su supervisión será mínima o incluso innecesaria.

nacionales –y muy especialmente las multinacionales- no dependan para estos temas de sociedades extranjeras, lo que puede suponer, a pesar de los exigentes acuerdos de confidencialidad habituales en estas circunstancias, una vulnerabilidad para los intereses del país en caso de que se produzcan filtraciones de información a terceros países, servicios de inteligencia u otras multinacionales.

4.1. Breve historia

De atenerse a la historia más reciente, el fenómeno de la externalización puede parecer una novedad surgida hace pocos años; pero si analiza un mayor lapso de tiempo, se verá que es algo recurrente.

En el caso de EEUU, Voelz (2009) hace un repaso completo a la historia de los servicios de inteligencia y la externalización de funciones relacionadas. Comienza indicando que no fue hasta principios del siglo XX cuando este país desarrolló un servicio permanente de inteligencia integrado por profesionales, en el ámbito gubernamental federal. Hasta ese momento, había sido el sector privado el que había proporcionado la mayor parte de la inteligencia. Durante el periodo de la Revolución Americana, el Ejército Continental contrataba a redes de espías, llegando George Washington a dedicar un 10% de sus gastos de guerra en actividades de inteligencia, siempre según Voeltz. Así mismo, durante la Guerra Mejicana-Americana, los mandos estadounidenses hicieron uso de los servicios de la “Compañía de espías mejicanos”. Uno de los hitos en este sentido lo constituyó la contratación de la compañía de detectives Pinkerton para que apoyara a las operaciones del Ejército de la Unión durante la Guerra Civil americana, mediante acciones de espionaje, contraespionaje e interrogatorios a prisioneros y desertores confederados, llegando dicha agencia a convertirse en cuasi oficial (y prototipo de las actuales empresas privadas de inteligencia).

En el contexto europeo y asiático, antes de la Primera Guerra Mundial proliferaron agencias privadas de inteligencia al servicio de diversos dirigentes, dado que éstos no se acaban de fiar de sus propios servicios nacionales (Mishra, 2014). Durante la Guerra de Corea sería cuando nacería el concepto de inteligencia estratégica, al ser necesaria para el planeamiento de operaciones en los niveles nacional y operacional (Mishra, 2014). Pero no sería hasta el advenimiento de la era de la Guerra Fría cuando se dispararan los presupuestos y el número de personal de los servicios de inteligencia occidentales, centrados en el monotema de la Unión Soviética.

La desaparición de la Unión Soviética, el Muro de Berlín y el Pacto de Varsovia transformaron radicalmente la composición y misiones de los servicios de inteligencia, que se encontraban ahora ante una diversificación de cometidos para los que no se estaban, en algunos casos, preparados, fruto tanto del surgimiento de nuevos retos de seguridad como de la proliferación de operaciones militares en lugares remotos,

los cuales demandan exigencias hasta entonces desconocidas, como la traducción de una amplia diversidad de lenguas. En ese momento, la mayoría de los políticos de los países occidentales se cuestionaron la necesidad de continuar sosteniendo enormes y costosos dispositivos de inteligencia, llegando el senador estadounidense Daniel Patrick Moynihan a proponer la disolución de la CIA. Algo similar le sucedió al MI5, el servicio de seguridad británico, aunque éste tuvo la habilidad de reinventarse y darse el nuevo cometido de combatir al terrorismo en Irlanda del Norte (West, 2015).

En esos años 90, la comunidad de inteligencia se vio obligada a externalizar servicios principalmente debido a los avances en los sistemas informáticos y en las comunicaciones, campos en los que se iban quedando rezagados (Shorrocks, 2007). Pero en ese decenio el auténtico drama que sufrieron los servicios de inteligencia eran los fuertes recortes de todo orden, que incluso amenazaron su supervivencia. Así, en 1995, sólo entre el 50 y el 75% de los satélites estadounidenses en órbita durante la Guerra del Golfo estaban operativos, mientras que la CIA había perdido el 23% de sus recursos y el Pentágono el 30% de su presupuesto (Celaya, 2009).

Fueron precisamente el Presidente Clinton⁷⁹ y su Vicepresidente Al Gore –y no Ronald Reagan, como muchos piensan dada la ideología neoliberal de éste– los que abrieron las puertas de la comunidad de inteligencia a las empresas privadas, tanto para compensar las reducciones de personal y la carencia de nuevos ingresos, como por pensar que externalizar era más eficiente y menos oneroso para el erario público que incrementar las plantillas de los diferentes servicios (Abbot 2006; Shorrocks, 2007).

4.2. Contexto contemporáneo

Tras los atentados el 11-S, el fenómeno de la externalización fue en aumento, llegando en 2008 a estimarse en más de 70.000 las personas contratadas para apoyar a la comunidad de inteligencia estadounidense, con el 70% del total del presupuesto empleado en la adquisición de bienes y servicios, de los cuales al menos un cuarto estaba directamente involucrado en misiones clave de inteligencia. Además, aproximadamente el 40% de los análisis eran realizados por personal contratado (Voelz, 2009). En la misma línea se manifiesta Shorrocks (2008) cuando indica que, a mediados de los años 2000, la inteligencia norteamericana externalizaba el 70% de sus cometidos a compañías privadas, creando así un gigantesco mercado de casi 50.000 millones de dólares anuales.

79 A finales de su mandato, más de 100.000 empleados del Pentágono habían sido trasladados al sector privado, entre ellos miles de especialistas en inteligencia (Shorrocks, 2008).

Si bien estas cifras son, sin ningún género de dudas, muy abultadas, es conveniente matizarlas, pues un porcentaje muy elevado de ellas corresponde al apartado de bienes, es decir a la adquisición a empresas privadas de medios materiales, especialmente de alta tecnología, para el desarrollo de los cometidos de inteligencia, como pueden ser sistemas relacionados con las comunicaciones –medios de transmisión, interceptación, cifrado y descifrado- o el mundo cibernético. Incluso dentro de este apartado de bienes se puede incluir la obtención de imágenes obtenida mediante satélites privados.

Esta aseveración es confirmada, entre otros, por Chesterman (2008), cuando dice que probablemente el principal sector externalizado es el de material hardware y software. O que la Agencia Nacional de Seguridad (NSA, por sus siglas en inglés) contratara a la Corporación Internacional de Aplicaciones Científicas (SAIC, por sus siglas en inglés) para modernizar su capacidad de filtrado de las ingentes cantidades de información electrónica con un avanzado sistema conocido como “Trailblazer”.⁸⁰ Así como que Oficina Nacional de Reconocimiento (NRO, por sus siglas en inglés) contrató, entre 1999 y 2005, a la empresa Future Imagery Architecture, filial de Boeing, para el diseño de una nueva generación de satélites espía, con un coste de unos 10.000 millones de dólares.

Por lo que respecta a la contratación concreta de personal, Chesterman (2008) indica que en esos años más del 70% de los integrantes de la unidad de Actividad de Contrainteligencia de Campo (CIFA, por sus siglas en inglés), perteneciente al Pentágono y creada en febrero de 2002, era personal contratado, los cuales también representaban la mayoría de los miembros de la DIA –la inteligencia militar-, del Servicio Nacional Clandestino de la CIA y del Centro Nacional Contraterrorista.⁸¹ Al igual que en la antena de la CIA en Islamabad el personal contratado superaba en una proporción de tres a uno a los funcionarios, y en Bagdad, convertido en la antena con mayor presencia de agentes de la CIA tras el 11-S, era frecuente que el número de personal contratado superara al de funcionarios (Miller, 2006). Por su parte, Voelz (2009) aporta el dato de que aproximadamente la mitad de los puestos de inteligencia del Mando Central de EEUU, que apoya a las operaciones en Oriente Medio y Asia Central están ocupados por personal contratado.

Pero no sólo llama la atención la proliferación de este tipo de personal externo⁸² en el seno de los numerosos servicios de inteligencia estadounidenses, sino incluso más aún los cometidos asignados, los cuales habían estado reservados a funcionarios

⁸⁰ Este programa, considerado como un gran fracaso, fue posteriormente sustituido por otro denominado *ExecuteLocus*, que también fue encargado a la empresa SAIC.

⁸¹ Esta agencia fue creada tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, con la finalidad de evitar otro ataque similar. A mediados de los años 2000 contaba con unos 200 analistas (Abbot, 2006).

⁸² A este personal contratado se le conoce en el argot de la inteligencia estadounidense como “Green-badgers” (distintivos verdes), por el color de sus tarjetas de identificación.

altamente especializados: control de operaciones clandestinas en todos los rincones del mundo; personal en alerta las 24 horas en centros de crisis; análisis de temas sensibles; oficiales de contrainteligencia supervisando reuniones clandestinas entre funcionarios y sus espías reclutados; y actuando como enlace entre los operadores de campo y los analistas⁸³ en los despachos (Bamford, 2004). Incluso Abbot (2006) señala, con propia sorpresa, que los informes de situación que el Presidente de EEUU recibía cada mañana eran proporcionados por personal contratado.

En cuanto al espectro de los satélites, Tucker (2015) proporciona datos actuales de valioso interés. Por ejemplo, la Agencia Nacional de Inteligencia Geoespacial⁸⁴ (NGA, por sus siglas en inglés) -con un presupuesto anual de unos 5.000 millones de dólares, y cuya principal responsabilidad es obtener imágenes captadas desde el espacio-, descansa cada vez más en imágenes comerciales, habiéndose convertido en el principal cliente de las empresas del sector privado, desde las poseedoras de satélites de gran resolución, como DigitalGlobe, a otras que cuentan con satélites menos sofisticados, como Skybox (recientemente adquirida por Google), Planet Labs o BlackSky Global. Entre los motivos aducidos para esta subordinación al campo privado está el hecho de que el gigantesco mercado que actualmente supone la venta de imágenes por satélite, estimado en unos 12.000 millones de dólares, permite a las empresas liderar la innovación.⁸⁵ Lo que está siendo una auténtica novedad dentro del campo concreto de las imágenes obtenidas por medio de satélites, ya no es sólo el incremento de la externalización de su obtención, sino también, y sobre todo, que sean las propias empresas privadas las que proporcionen el análisis detallado del significado de las imágenes (Tucker, 2015).

83 Abbot (2006) estima en un total de 15.000 los analistas de la comunidad de inteligencia estadounidense.

84 Según su página web (<https://www.nga.mil/>), esta entidad proporciona inteligencia de mapas e información geoespacial en apoyo a las fuerzas militares de la nación, a los decisores políticos nacionales y a usuarios civiles.

85 Es importante subrayar la trascendencia que están adquiriendo las imágenes obtenidas por medio de satélites. Ya no es sólo que se empleen para lograr información de lugares de difícil acceso, para controlar cosechas o fenómenos naturales, o simplemente para valorar el éxito comercial mediante la visualización de los vehículos estacionados en el aparcamiento de un centro comercial, por poner sólo algunos ejemplos, sino que incluso son empleados por ONG, algo impensable hace no muchos años. Así ha sido recientemente el caso de Human Rights Watch, que empleó los datos obtenidos por satélite para documentar la campaña de incendios del grupo nigeriano Boko Haram; o de Amnistía Internacional, que también empleó dichos medios para supervisar el empeoramiento de la situación en el mismo país.

4.3. El empleo diferido de medios y procedimientos

Los que más han investigado este fenómeno de la creciente externalización de la inteligencia afirman que el campo de actuación del personal contratado se ha ido ampliando a prácticamente todos los campos de actuación de los servicios de inteligencia: operaciones de inteligencia humana (HUMINT); interrogatorios de detenidos; apoyo a ataques a redes informáticas; manejo de ingenios no tripulados, tanto de obtención de información como de ataque; involucración, directa o indirecta, en actividades de combate; elaboración y validación de listas de objetivos (Volz, 2009).

Uno de los asuntos más delicados y controvertidos ha sido, sin duda alguna, la vigilancia electrónica sin mandamiento judicial, que formó parte del Programa de Vigilancia Terrorista (TSP, por sus siglas en inglés), surgido tras los atentados de las Torres Gemelas. Dicho programa autorizaba a la NSA a interceptar comunicaciones telefónicas cuando estas tuvieran lugar entre un interlocutor situado en suelo estadounidense y otro en un país extranjero.⁸⁶ Especialmente sensible fue el asunto de la colaboración de empresas privadas de telefonía, las cuales se vieron obligadas por las circunstancias a proporcionar de modo masivo comunicaciones de sus clientes, y cuya inmunidad estuvo durante tiempo en tela de juicio (Chesterman, 2008).

Otro de los casos que más polémica ha generado es el empleo de personal externalizado dentro de los procesos de detención de sospechosos y su traslado en aviones privados, en ciertos supuestos -como se ha rumoreado ampliamente-, a centros de internamiento clandestinos de la CIA, repartidos por el mundo⁸⁷. Según Chesterman (2008), para llevar a cabo estas tareas se contrató a personal externo, con la finalidad de proteger a los funcionarios ante una práctica cuando menos cuestionable. Pero quizá el caso más llamativo sea el empleo de personal contratado en los centros de detención oficiales, como sucedió con profusión en Irak, donde varias de estas personas externalizadas fueron acusadas de graves delitos cometidos contra los presos (Chesterman, 2008).

86 Esta actividad había estado regida, hasta ese momento, por la Ley de Vigilancia de la Inteligencia Extranjera (FISA, por sus siglas en inglés), la cual permitía la interceptación de las comunicaciones con un mandamiento judicial previo o, en determinadas circunstancias, emitido en el plazo de 72 horas tras el comienzo de la interceptación.

87 Según opinión de expertos, este programa extraordinario de detención fue inicialmente autorizado por la administración Clinton.

4.4. Ventajas y problemática

No cabe duda que emplear a personal militar o de los servicios de inteligencia para que sigan desarrollando cometidos que, de una manera u otra, redundan en beneficio de los intereses del país, supone una enorme ventaja, si se sabe gestionar bien y sin excesos.

No debe olvidarse que estas personas son, tras muchos años de servicio gubernamental, de sobra conocidos en el mundillo, por compañeros, subordinados y superiores, e incluso posiblemente por decisores políticos, lo que evita tener que iniciar los lógicos procesos de investigación que son propios cuando una persona puede llegar a acceder a estos puestos tan delicados, que siempre están rodeados de un aura de confidencial y máxima discreción. Por ello, sus profundos conocimientos y especialidades, así como su perfecto conocimiento de normativas, legislaciones, procedimientos y medios, y por supuesto su lealtad hacia con su patria, estarán sobradamente confirmados, permitiéndoles de un día para otro entrar en plena eficacia en un nuevo puesto, sea como ejecutante o como alto directivo, dentro del sector civil, desde el que, en cierto modo, seguirá sirviendo a la sociedad civil. Por supuesto, habrá quien vea en estas situaciones un abuso manifiesto, e incluso un contexto casi mafioso en el que es imposible entrar partiendo desde el exterior y sin contactos previos, pues siempre estarán copados los mejores puestos, cuando no todos ellos, por prácticamente las mismas personas o grupos de ellas. Desde luego, razón no le faltará a quién así se manifieste, y a buen seguro la manera de abordarlo dependerá de múltiples factores internos propios y característicos de cada país, así como de su ideología imperante.

Un tema que merece especial dedicación es el relativo a las acreditaciones de seguridad. Obviamente, para poder tratar con temas tan delicados y que afectan a la seguridad nacional, el personal contratado debe disponer de una acreditación de seguridad que confirme su adecuación para los cometidos previstos, fruto de una detallada investigación sobre sus circunstancias personales. El problema es que estas acreditaciones, además de requerir tiempo para otorgarlas, se proporcionan de modo muy restrictivo por parte de todos los servicios de inteligencia. Esto ha hecho que una gran parte del personal contratado procediera de posiciones oficiales en las que ya estaba obligado a disponer de acreditación de seguridad. Así lo ratifica Voltz (2009), quien estima que aproximadamente entre el 65 al 70% del personal externalizado ya poseía una acreditación de seguridad previa, además de una amplia formación en la inteligencia militar o gubernamental, de forma que disponer de la mencionada acreditación, especialmente en sus grados más elevados, se convertía en un bien valiosísimo (Abbot, 2006). Esta circunstancia ha sido un factor clave para que el mercado de la inteligencia privada estadounidense se haya visto dominado por militares y funcionarios de inteligencia, una vez que han abandonado la situación de actividad, creando una forma particular de monopolio (Chesterman, 2008).

Por otra parte, el asunto de los salarios percibidos por el personal contratado en comparación con el gubernamental es objeto de opiniones encontradas, sobre todo por la falta de acuerdo sobre si, a pesar de ser claramente superiores los de los primeros, suponen un gasto añadido o un ahorro para la administración. En principio, por realizar las mismas funciones que las llevadas a cabo por un funcionario, el personal contratado percibe entre un 35 y un 50% más de sueldo⁸⁸ (Volz, 2009), que finalmente debe ser abonado por el gobierno. Pero también hay quien estima que la externalización en realidad supone un importante ahorro al Estado, ya que éste no tiene que hacer frente a los costosos beneficios –seguro médico, ayudas familiares,...- de los que disfruta el personal permanente, que pueden llegar a suponer el mismo importe que el salario percibido (Abbot, 2006).

Otro de los asuntos más debatidos son las frecuentes y constantes “puertas giratorias”, que seguramente no tiene paragón en ningún otro país, pues no es sólo que se acceda con enorme facilidad –e incluso siendo muy solicitados- desde un puesto oficial al sector civil, sino que el proceso en EEUU es en ambas direcciones, pues es relativamente habitual que una persona escoja esta vía en más de una ocasión. Como muestran, Pincus y Barr (2007) sólo la empresa Abraxas proporcionó, entre 2001 y 2007, más de 100 antiguos miembros de los servicios de inteligencia a la comunidad de inteligencia. Por su parte, Chesterman (2008) señala que, a mediados de los años 2000, al menos dos terceras partes del personal directivo del Departamento de Seguridad Interior había sido contratado por empresas privadas. Además, como dice Volz (2009), el uso de estas “puertas giratorias” no se limita a puestos de especialistas o de directivos de nivel intermedio, sino que incluso se da con mayor frecuencia en los puestos más elevados, siendo abundantes los casos de generales con muchas estrellas y de altos directivos de los servicios de inteligencia que están dispuestos a vender sus contactos y su experiencia al mejor postor. La consecuencia es que algunas de los cometidos más críticos, y por tanto de más difícil reposición, se encuentran en poder de empresas privadas, que luego intentarán vender al mayor precio posible sus servicios precisamente a los gobiernos que invirtieron tiempo y dinero en formar a los que ahora son sus empleados.

Los ejemplos son abundantes. Sólo por citar algunos de principales altos cargos de la administración que se pasaron al sector civil: Joan Dempsey, quien había sido subdirector de Gestión Comunitaria de la CIA y director ejecutivo del Consejo Asesor de Inteligencia Exterior del Presidente, se convirtió en vicepresidente de Booz Allen Hamilton (Abbot, 2006); John Brennan, ex-director interino del Centro Nacional Contraterrorista (NCTC, por sus siglas en inglés), fue contratado como presidente y CEO de TAC (Abbot, 2006); John Gannon, que fuera Subdirector de Inteligencia de la CIA se convirtió en principal responsable de BAE Systems Global

88 Según Chesterman (2008), el coste medio anual de un especialista de inteligencia contratado es de 250.000 dólares.

Analysis Group (Chesterman, 2008); Keith Hall, ex-director de la Oficina Nacional de Reconocimiento, fue captado por Booz Allen Hamilton (Chesterman, 2008); Kenneth Minihan, teniente general del Ejército del Aire, había sido director de la Agencia de Inteligencia del Aire, de la Agencia de Inteligencia de la Defensa, y posteriormente director de la NSA, fue elegido presidente de la Asociación de Apoyo a Asuntos de Defensa, el lobby de los contratistas de la CIA y la NSA. Además, fue miembro del consejo de administración de al menos seis de las principales compañías privadas de inteligencia, incluyendo ManTech International, BAE Systems y MTC Technologies Inc.; Mark Lowenthal, que había ocupado el puesto de director adjunto de Análisis y Producción de la CIA, encontró trabajo como presidente y CEO de la Intelligence & Security Academy (Abbot, 2006); y R. James Woolsey, ex-director de la CIA, fue contratado por Booz Allen Hamilton (Chesterman, 2008).

Esta situación había llegado a tal extremo que en junio de 2007 la CIA comenzó a prohibir que las empresas privadas pudieran contratar a sus integrantes durante los primeros 18 meses tras dejar el servicio activo, fuera por haber llegado a la edad de retiro o por causar baja a petición propia (Pincus y Barr, 2007).

Pero la “puerta giratoria” en EEUU no sólo ha sido desde la administración a la empresa, sino también, e incluso con cierta frecuencia, del sector civil a un puesto oficial, en un camino que algunas personas han tomado más de una vez a lo largo de su vida profesional. Como ejemplo se puede citar el del vicealmirante J. Mike McConnell, que de director de la Agencia de Seguridad Nacional (NSA) pasó, en 1996, a ser vicepresidente y director de programas de defensa en Booz Allen Hamilton, para finalmente ser designado por el presidente Bush, en 2007, como director de Inteligencia Nacional⁸⁹ (Shorrock, 2007). Ni que decir tiene que este modo de actuación, con ese trasvase habitual entre los sectores público y privado, probablemente no tenga parangón en el resto del mundo. Hay que tener en cuenta que en EEUU se dan una serie de circunstancias muy concretas: un profundo sentimiento de unidad y patriotismo fuertemente arraigado en la inmensísima mayoría de la población; unos objetivos geopolíticos y estratégicos –entre los que se incluyen la decidida protección de la seguridad nacional- perfectamente definidos, concretados y aceptados tanto por ciudadanos como por todos los sectores políticos, los cuales no varían sustancialmente con las rotaciones de gobierno democráticas,⁹⁰ y una idiosincrasia belicosa, que conduce a que las personas que ejercen la profesión de la milicia o de los servicios de inteligencia gocen de amplio reconocimiento social⁹¹

89 Responsable de supervisar a todas las agencias de inteligencia estadounidenses.

90 Como bien lo demuestra la lectura detenida de los sucesivos documentos relacionados con la estrategia y la seguridad, como puede ser la Estrategia Nacional de Seguridad, cuya última versión vio la luz el pasado 6 de febrero de 2015.

91 El movimiento desde el seno de las fuerzas armadas al sector civil es algo absolutamente normal en EEUU. Son numerosos los estudios que apuntan que la mitad de los oficiales que proceden de

Otra de las críticas que acostumbran a hacerse a este amplio proceso de externalización de la inteligencia es que algunos de los contratados para ejercer estas funciones tienen un pasado turbio. Lo que en ciertos casos puede llegar a ser un grave problema, especialmente si se ven envueltos en un escándalo con gran repercusión mediática que perjudique la imagen de la comunidad de inteligencia. En este sentido, uno de los casos más sonados, por haber trascendido a la prensa, fue el de Tim Spicer. Este teniente coronel retirado del Ejército británico y fundador de la compañía Aegis, había sido contratado en los años 90 para sofocar una rebelión en Guinea Nueva Papúa y para llevar al poder a un gobierno en Sierra Leona (Fainaru y Klein, 2007).

4.5. Críticas

La problemática surgida con ocasión del profuso empleo de personal contratado para llevar a cabo labores de inteligencia, que en muchos casos habían sido hasta fechas recientes coto exclusivo del personal funcionario del gobierno, ha sido objeto de numerosa crítica, como señalan Bamford (2004), Abbot (2006), Chesterman (2008), Shorrock (2008) y Volz (2009), que incluso se cuestionan si el proceso de externalización no ha llegado demasiado lejos. Algunos de los principales argumentos contrarios a esta práctica son: falta de suficiente control político y judicial; capacidad de influencia de los análisis estratégicos en las decisiones gubernamentales; las empresas pueden perseguir únicamente sus propios intereses, más allá de contribuir a garantizar la seguridad nacional; dudas sobre la conveniencia de las frecuentes “puertas giratorias” entre organizaciones gubernamentales y empresas privadas; realización de acciones al margen de la legalidad que, sin embargo, pueden quedar impunes, dañando la imagen de la comunidad de inteligencia;⁹² dudosa calidad de los servicios ofertados, al ser empresas que van a contratar al mayor número posible de gente al menor coste posible, para así conseguir los mayores beneficios; pueden generar duplicidades; y que la externalización no sea más que una forma de evitar la racionalización de la

la prestigiosa academia militar de West Point abandonan el ejército antes de haber transcurrido 15 años de servicio para introducirse en el mundo laboral, donde son muy reclamados y respetados, y fácilmente son llevados a los puestos de mayor responsabilidad. Justo lo contrario de lo que sucede en otros países, donde el pasado histórico, más o menos reciente, genera que la sociedad mire con gran recelo a los militares, lo que complica la posibilidad de que sean admitidos para desarrollar otras funciones -y no sólo en la vida civil, sino incluso en otros puestos de la administración; en estos casos, y a pesar de que su formación y experiencia acostumbra superar con creces a las de otros candidatos, suelen quedar relegados a la última opción, y probablemente nunca se lleguen a aprovechar sus valiosos conocimientos y sus consolidadas formas de actuación en beneficio del Estado y, por ende, de todos los ciudadanos.

92 Shorrock (2008) llega a insinuar que la externalización puede ser emplea por los servicios de inteligencia para incumplir con normativas medioambientales.

estructura de la comunidad de inteligencia, al considerarse más rentable contratar personal externo de modo temporal que aumentar la plantilla fija de los estamentos oficiales

5. CONCLUSIONES

Como se ha visto, la tendencia general indica un creciente empleo profuso de las empresas de inteligencia privada, tanto por parte del sector civil, como por los propios servicios de inteligencia oficiales.

En el caso del sector civil, hoy pocas empresas de cierta envergadura pueden prescindir de disponer de adecuada información sobre los aspectos de mayor interés relacionados con su negocio, que les ayude a adoptar decisiones acertadas o al menos con las mayores garantías de éxito. Esto se hace totalmente imprescindible cuando se trata de empresas involucradas en procesos de internalización –y no sólo las que vislumbren esta opción, sino también las veteranas en proyectos internacionales-, pues sin la debida inteligencia (que abarque desde los obvios aspectos económicos, a los cada vez más trascendentes estratégicos y geopolíticos) lo más probable es que estén abocados al fracaso, antes o después.

Por lo que respecta a los servicios de inteligencia nacionales, la opción de externalizar ciertos cometidos les otorga gran flexibilidad, pues pueden atender a determinados picos de actividad sin necesidad de recurrir a añadir más personal permanente a sus plantillas. Además, acudiendo tanto a las reservas de inteligencia como a las empresas privadas, van a poder disponer de personal altamente especializado que no habrán tenido que formar durante años, lo que siempre es un coste elevado que a veces no se rentabiliza.

En cuanto a la posibilidad de contar con militares en situación de reserva o retiro, éstos suelen aportar –además de las inherentes ventajas de experiencia, profesionalidad y lealtad- una visión muy particular y tremendamente útil, y que se podría resumir con el acrónimo RSP⁹³ (realista, simplista y práctico), que les permite elaborar juiciosos y certeros análisis, muy sintéticos y exentos de artificios.

Obviamente, siempre va a quedar pendiente el asunto de las lealtades, tema muy delicado en un ambiente donde la desconfianza es una máxima. Es en este caso donde algunos países se decantarán sin dudar por contratar a personal procedente de las fuerzas armadas o de los servicios de inteligencia, mientras que en otros seguirá

93 RSP: Realista (visión ajustada a la realidad), Simplista (Tendente a simplificar, en el sentido de hacerlo sencillo y fácil; que no es lo mismo que ser simplón –ingenuo- ni actuar con simpleza –necedad-) y Práctico (Persiguiendo un fin útil).

habiendo cierto recelo hacia estos profesionales y preferirán, por tanto, optar por acudir preferentemente al mundo académico, que, sin duda, también puede aportar excelentes analistas.

Evidentemente, la externalización también tiene sus desventajas, entre las que destacan la tentación que puede tener algún servicio de inteligencia de emplear a ese personal contratado para llevar a cabo acciones comprometidas, las cuales, en caso de ser descubiertas, podrían poner en entredicho su prestigio de haberse realizado por su propio personal; mientras que si son efectuadas por agentes externos, la responsabilidad quedará diluida. Esta práctica, en una sociedad democrática avanzada, debería ser postergada, pues con ella se está evitando el debido control político y judicial.

Otro debate no desdeñable es el correspondiente a qué funciones se pueden externalizar y cuáles, por el contrario deben restringirse al seno de los servicios de inteligencia oficiales. Una vez más, dichos límites vendrán impuestos por una serie de circunstancias propias de cada país y de cada momento concreto: historia, ideología imperante, sistema político, amenazas reales o percibidas, contexto internacional,...

En cualquier caso, lo que parece innegable es que los servicios de inteligencia deberían adoptar estrictos protocolos de contratación y gestión de personal externo, todo ello de modo transparente y rindiendo las debidas cuentas a los dirigentes políticos que corresponda. Como apuntan Abbot (2006) y Voelz (2009), se deberían clarificar las operaciones concretas en las que podrían participar, determinar las restricciones legales a su empleo y poner en práctica medidas concretas de supervisión.

En este sentido, habría que prestar especial atención a temas tan sumamente sensibles como las detenciones, los interrogatorios, la vigilancia electrónica de las telecomunicaciones y del ciberespacio, o las operaciones encubiertas, las cuales deberían estar sometidas a los más estrictos controles políticos y judiciales.

En cuanto a la previsión de futuro, por un lado hay que considerar que la creciente involucración de empresas y estamentos oficiales en el contexto mundial, a lo que se añade una progresiva inestabilidad en amplias regiones⁹⁴ y la incertidumbre de la evolución de grupos extremistas⁹⁵, hacen pronosticar un notable incremento de la contratación de compañías privadas para funciones de inteligencia.

También los siguientes serán factores importantes para un aumento de las necesidades de la seguridad nacional, las cuales fomentarán de externalización: el pleno reconocimiento de la trascendencia que tiene para la supervivencia de un país

94 Algunas de enorme trascendencia por sus recursos naturales o sus características geopolíticas.

95 Que no sólo van ampliando su escenario de actuación, pero que también tienen un amplio eco mediático que impone gran temor a una ciudadanía que no está dispuesta a regatear en seguridad. Ello seguirá imponiendo la profusión de misiones en el exterior encomendadas a las fuerzas armadas, a veces en escenarios de los que se dispone de mínima o nula información.

la adopción de medidas protectoras ante la expansión de las diferentes acciones de una generalizada guerra económica, con ramificaciones tan sensibles como las guerras de divisas o la especulación financiera; y los nuevos retos para la seguridad que paulatinamente van surgiendo en zonas donde los intereses nacionales son máximos.

Por otro lado, para las empresas también supone una enorme tarta el incremento habido –y el previsible para los próximos años- en los presupuestos de los servicios de inteligencia, precisamente por la creciente percepción de inseguridad que han generado tantas inestabilidades en amplias parte del mundo.

Como referencia, West (2015) indica que, en 2013, los servicios de inteligencia estadounidenses tuvieron un presupuesto oficial de 52.500 millones de dólares, de los que 14.700 millones nutrieron a la CIA⁹⁶ y 10.800 a la NSA. De ellos, se emplearon 20.100 millones en actividades de espionaje y 17.200 en operaciones contraterroristas. Obviamente, ante esas cifras abrumadoras, nunca faltarán compañías privadas de inteligencia prestas a vender sus servicios en busca de beneficios económicos, poder e influencia.

96

Que cuenta con su propia compañía de capital riesgo, una especie de banco de inversiones, denominado In-Q-Tel, con la misión de proporcionar a la CIA y a otras agencias de inteligencia la última tecnología.

BIBLIOGRAFÍA

Libros y capítulos de libros

- BALSATEGUI, Iván (2011). “Inteligencia económica y seguridad financiera”. *Seguridad Global*, nº 2. *Inteligencia estratégica: una necesidad para competir globalmente*. Instituto Choiseul. Madrid. Pp. 87 a 92.
- BAÑOS BAJO, Pedro (2008). “Nuevos retos para la inteligencia estratégica en las operaciones complejas”. *Inteligencia y seguridad: Revista de análisis y prospectiva*, nº 4. Editorial Plaza y Valdés. Madrid. Pp. 41 a 57.
- BAÑOS BAJO, Pedro (2010). “Geopolítica e inteligencia”. *La inteligencia como disciplina científica*. Ministerio de Defensa. Editorial Plaza y Valdés. Madrid. Pp. 23 a 41.
- BAÑOS BAJO, Pedro (2011). “La realidad del espionaje económico”. *Seguridad Global*, nº 2. *Inteligencia estratégica: una necesidad para competir globalmente*. Instituto Choiseul. Madrid. Pp. 11 a 26
- HERMAN, Michael (1996). *Intelligence Power in Peace and War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LABORIE IGLESIAS, Mario (2013). *La privatización de la seguridad. Las empresas militares y de seguridad privadas en el entorno estratégico actual*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa. Madrid. NIPO: 083-12-241-0 (edición en línea). NIPO: 083-12-240-5 (edición libro-e).
- MARTÍNEZ GONZÁLEZ, Antonio (2011). “Las compañías de capital público-privado de productos y servicios militares: una respuesta eficiente al suministro futuro de defensa y seguridad”. *Actas III Jornadas de estudios de seguridad*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa. Editor Miguel Requena. Madrid. Pp. 59 a 78.
- OLIER ARENAS, Eduardo (2011). “Más allá de la estrategia: la inteligencia competitiva en la empresa”. *Seguridad Global*, nº 2. *Inteligencia estratégica: una necesidad para competir globalmente*. Instituto Choiseul. Madrid. Pp. 27 a 38.
- OLIER ARENAS, Eduardo (2013). “Inteligencia estratégica y seguridad económica”. *Cuadernos de Estrategia 162: La inteligencia económica en un mundo globalizado*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa. Madrid. NIPO: 083-13-120-8. ISBN: 978-84-9781-841-4. Pp. 9 a 34.

- PALOP MARRO, Fernando (2013). “La inteligencia para competir: nuevo paradigma en la dirección estratégica de las organizaciones en un mundo globalizado”. *Cuadernos de Estrategia 162: La inteligencia económica en un mundo globalizado*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa. Madrid. NIPO: 083-13-120-8. ISBN: 978-84-9781-841-4. Pp. 135 a 176.
- SHORROCK, Tim (2008). *Spies for Hire. The secret world of intelligence outsourcing*. Simon & Schuster.
- UESSELER, Rolf (2007). *La guerra como negocio. Cómo las empresas militares privadas destruyen la democracia*. Belacqva.
- VOELZ, Glenn James (2006). *Managing the Private Spies: The Use of Commercial Augmentation for Intelligence Operations*. Joint Military Intelligence College. Military Bookshop.

Ensayos no publicados

- ESTEBAN NAVARRO, Miguel Ángel et all (2010). *La colaboración privada en seguridad e inteligencia*. Universidad de Zaragoza. Zaragoza.

Artículos internet

- ABBOT, Sebastian (2006). *The Outsourcing of U.S. Intelligence Analysis*. http://news21.com/story/2006/07/28/the_outsourcing_of_u_s_intelligence. Accedido el 09ABR15.
- ARANCÓN, Fernando (2014). *La privatización de la defensa: compañías militares privadas y mercenarios*. <http://elordenmundial.com/guerras-conflictos/la-privatizacion-de-la-defensa-companias-militares-privadas-y-mercenarios/>. Accedido el 21ABR15.
- AVANT, Deborah y SIGELMAN, Lee (2010). “Private Security and Democracy: Lessons from the US in Iraq”. *Security Studies*, 19: 2. Pp. 230 a 265. <http://dx.doi.org/10.1080/09636412.2010.480906>. Accedido el 14ABR15.
- BAMFORD, James (2004). *This Spy for Rent*. New York Times. <http://www.nytimes.com/2004/06/13/opinion/this-spy-for-rent.html>. Accedido el 11ABR15.
- BENNETT, Jody Ray (2011). *The Future of Private Forces*. ISN, Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich, Suiza. <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Detail/?lng=en&id=125976>. Accedido el 16ABR15.

- BRANOVIĆ, Željko (2011). *The Privatisation of Security in Failing States: A Quantitative Assessment*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). Occasional Paper N° 24. Ginebra. <http://www.dcaf.ch/Publications/The-Privatisation-of-Security-in-Failing-States-A-Quantitative-Assessment>. Accedido el 17ABR15.
- BURGHARDT, Tom (2008). *When Corporations Spy*. <http://www.dissidentvoice.org/2008/09/when-corporations-spy/>. Accedido el 12ABR15.
- CELAYA PACHECO, Fernando (2009). *The business of intelligence in the U.S.: productivity vs. loyalty?* Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI). Discussion Papers, n° 20. Universidad Complutense de Madrid. ISSN 1696-2206. <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/view/UNIS0909230126A/27373>. Accedido el 18ABR15.
- CHESTERMAN, Simon (2008). 'We can't spy... if we can't buy! The privatization of intelligence and the limits of outsourcing "inherently governmental functions"'. *European Journal of International Law*, 19 (5). Pp. 1055 a 1074. <http://www.ejil.org/pdfs/19/5/1698.pdf>. Accedido el 22ABR15.
- FAINARU, Steve y KLEIN, Alec (2007). *In Iraq, a Private Realm of Intelligence-gathering*. Washington Post. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/06/30/AR2007063001075.html>. Accedido el 16ABR15.
- HAMMES, T.X (2011). *Private Contractors in Conflict Zones: The Good, the Bad, and the Strategic Impact*. Center for Strategic Research, Institute for National Strategic Studies, National Defense University. Strategic Forum n° 260. http://psm.du.edu/media/documents/reports_and_stats/think_tanks/inss_hammes-private-contractors.pdf. Accedido el 23ABR15.
- HEISELBERG, Stine y MOESGAARD, Christa (2011). *Private Military Companies in Counter-insurgency Strategy*. Danish Institute for International Studies (DIIS). <http://subweb.diis.dk/graphics/Publications/Policybriefs%202011/PB2011-private-military-companies-web.pdf>. Accedido el 19ABR15.
- LEANDER, Anna (2010). "The Paradoxical Impunity of Private Military Companies: Authority and the Limits to Legal Accountability". *Security Dialogue* 2010 41. Pp. 467. International Peace Research Institute. Oslo. <http://sdi.sagepub.com/content/41/5/467>. Accedido el 21ABR15.
- MARTÍNEZ, Ricardo (2013). *Las empresas militares privadas penetran Latinoamérica*. <http://actualidad.rt.com/opinion/ricardo-martinez/view/109320-empresas-militares-privadas-penetran-latinoamerica>. Accedido el 18ABR15.
- MISHRA, Anant (2014). *Role of Intelligence Agencies in Modern Warfare*. <http://www.indiandefencereview.com/spotlights/role-of-intelligence-agencies-in-modern-warfare/>. Accedido el 20ABR15.

- MILLER, Greg (2006). *Spy Agencies Outsourcing to Fill Key Jobs*. Los Angeles Times. <http://articles.latimes.com/2006/sep/17/nation/na-contractors17>. Consultado el 16ABR15.
- MOESGAARD, Christa (2011). *Week international response to the use of private military security companies*. Danish Institute for International Studies (DIIS). [http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/4263-v-Weak International Response to the Use of Private Military Security Companies.pdf](http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/4263-v-Weak%20International%20Response%20to%20the%20Use%20of%20Private%20Military%20Security%20Companies.pdf). Consultado el 15ABR15.
- TUCKER, Patrick (2015). *Can You Have a Transparent Spy Agency?* <http://www.defenseone.com/technology/2015/01/can-you-have-transparent-spy-agency/103554/>. Accedido el 17ABR15.
- PINCUS, Waler y Barr, Stephen (2007). *CIA Plans Cutbacks, Limits on Contractor Staffing*. Washington Post. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/06/10/AR2007061001180.html>. Accedido el 14ABR15.
- PINCUS, Walter (2009). *Outsourcing of intelligence*. Washington Post. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/12/15/AR2009121504850.html?hpid=topnews>. Accedido el 20ABR15.
- PIÑA, Raúl (2015). *Así investiga Ciudadanos a sus candidatos*. El Mundo. <http://www.elmundo.es/espana/2015/04/26/553bfac6e2704ee61d8b4576.html>. Consultado el 26ABR15.
- STRACHAN-MORRIS, David (2009). "The Future of Civil-Military Intelligence Cooperation Based on Lessons Learned in Iraq". *Intelligence and National Security*, vol. 24, n° 2. Pp. 257 a 274.. <http://dx.doi.org/10.1080/02684520902819669>. Accedido el 14ABR15.
- SHORROCK, Tim (2007). *The Spy Who Came In from the Boardroom*. http://www.salon.com/2007/01/08/mcconnell_5/. Accedido el 17ABR15.
- VOELZ, Glenn James (2006). *Managing the private spies: the use of commercial augmentation for intelligence operations*. Center for Strategic Intelligence Research. Joint Military Intelligence College. Discussion Paper n° 14. Washington. <http://fas.org/irp/eprint/voelz.pdf>. Accedido el 20ABR15.
- VOELZ, Glenn James (2009). "Contractors and Intelligence: The Private Sector in the Intelligence Community." *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, vol. 22, n° 4. Pp. 586 a 613. <http://dx.doi.org/10.1080/08850600903143106>. Accedido el 17ABR15.
- WEST, Nigel (2015). *Espías como los de antes*. El País. http://internacional.elpais.com/internacional/2015/03/20/actualidad/1426887912_027758.html. Accedido en 22MAR15.

ANEXO: PRINCIPALES EMPRESAS PRIVADAS DE INTELIGENCIA

Españolas

Anthelex International (<http://www.anthelexinternational.es/>) Consultoría de Inteligencia Económica. Por lo que ofrece su página web, opera y satisface las necesidades de Inteligencia de la alta dirección que debe adoptar decisiones estratégicas y operativas, ofreciendo a las organizaciones un mejor entendimiento de su entorno y un aprendizaje continuo de las fuerzas competitivas de su industria y de su cadena de valor.

H4DM (<http://h4dm.com/>) Consultoría de Inteligencia de Negocios. Su página web indica que tiene como misión asesorar a la alta dirección de las organizaciones públicas y privadas en la toma de decisiones estratégicas mediante la aplicación de modelos de análisis de Inteligencia Aplicada, con el fin de mejorar su competitividad de modo sostenible.

IMC Gestión (<http://www.imcgestion.com>) Consultora especializada en temas de inteligencia. De acuerdo con su web, ofrece productos para buscar amenazas y encontrar oportunidades de negocio, defendiendo los intereses corporativos, e informes de inteligencia para la planificación estratégica, la toma de decisiones y el desarrollo de operaciones adaptados a necesidades específicas.

Infocenter (<http://www.infocenter.es/>) Consultoría de Inteligencia, especializada, entre otras funciones, en análisis de mercados internacionales. Según su página web, realiza estudios sobre una familia/familias de productos en un país/países concretos, aportando información sobre competidores, canales, innovaciones en producto, precios de mercado, etc.

S2Isec (<http://www.s2Isec.com/es/servicios/intelligence>) Según su página web, proporcionan servicios y tecnología encaminados a una mejor comprensión de las oportunidades y amenazas de los negocios, facilitando la optimización de los procesos de toma de decisiones y contribuyen a alcanzar una mayor competitividad a través del conocimiento y la capacidad de adaptación a cambios súbitos. Concretamente, dentro del campo de la Inteligencia estratégica y competitiva, se orienta a la introducción de metodologías y procesos dirigidos al aumento del conocimiento (Inteligencia) en las empresas y organizaciones; especialmente, a través de la identificación, vigilancia y análisis de los factores que caracterizan a la empresa y a su entorno (clientes, proveedores y competidores), prestando especial atención a la evolución de aquellos indicadores que puedan anticipar futuras oportunidades y amenazas.

SSC Corporate Intelligence Consulting (<http://www.ssconsulting.es/>) Consultoría estratégica. En su web, entre otros servicios, indica que proporciona apoyo en la entrada de nuevos mercados/procesos de internacionalización.

Extranjeras

Abraxas Corporation (<http://www.abraxascorp.com/>) Empresa estadounidense, con sede en McLean, Virginia. Según Miller (2006), Chesterman (2008) y Bamford (2004), fue fundada por veteranos de la CIA, y entre otras muchas funciones en el campo de la seguridad nacional, proporciona coberturas y falsas identidades a agentes de inteligencia que actúan en el extranjero.

Aegis Defence Services Ltd (<http://www.aegisworld.com/>) Según Chesterman (2008), esta empresa británica obtuvo, en 2004, un contrato de 300 millones de dólares el cual explícitamente requería contratar un equipo de analistas con acreditación de seguridad OTAN o equivalente. Está especializada en análisis de servicios de inteligencia extranjeros y organizaciones terroristas. Muy involucrada en el escenario iraquí, las actividades de Aegis incluían campos tan variados como análisis de inteligencia sobre servicios extranjeros y organizaciones terroristas, valoraciones del campo de batalla, seguimiento electrónico de las miles de personas contratadas en Irak, o proyectos comunitarios efectuados dentro del marco de la estrategia para ganar “corazones y mentes” (con cientos de miles de dólares empleados en proyectos sociales para la población iraquí, como campos de fútbol o programas de vacunación, conseguían obtener información de primera mano que les permitía valorar los progresos y actividades de la insurgencia) (Fainaru y Klein, 2007).

BAE Systems' Global Analysis Group (<http://www.baesystems.com/home>) Esta empresa británica es una de las principales del mundo en el campo de la defensa. Uno de sus departamentos se responsabiliza del análisis y la inteligencia, abarcando todos los aspectos posibles. Según Abbot (2006), llegó a tener más de 500 analistas repartidos por las principales agencias de inteligencia de EEUU.

Booz Allen Hamilton (<http://www.boozallen.com/>) Esta empresa estadounidense es uno de los grandes gigantes del sector de la defensa y la inteligencia. Según Shorrock (2007), en 2005 tuvo unos beneficios de 3.700 millones de dólares. Además, se la acusa de haber estado implicada en algunos programas contraterroristas muy controvertidos, como el fallido de minería de datos denominado Total Information Awareness. Se le considera como uno de los proveedores y asesores claves de la Agencia Nacional de Seguridad (NSA), con la que podría haber colaborado en la vigilancia extrajudicial de llamadas de teléfono y correos electrónicos de ciudadanos norteamericanos.

Centra Technology (<https://www.centratechnology.com/>) Empresa estadounidense de la que dependen otras cuatro empresas dedicadas al mismo sector de la defensa y la inteligencia, como Strategic Solutions Unlimited.

Deloitte (<http://www2.deloitte.com/es/es.html>) Consultoría que entra en el campo de la estrategia. Según su página web, acompañan a sus clientes en la definición y consecución de sus objetivos estratégicos, y a prepararse para hacer frente a los nuevos retos del entorno, garantizando la máxima involucración de sus equipos y el mayor grado de compromiso con los resultados. Empresa de origen británico y considerada la mayor del mundo en el campo de los servicios profesionales.

DGI's Center for Intelligence Research and Analysis (CIRA) (<http://www.defensegroupinc.com/cira/links.cfm>) Según Abbot (2006), está especializada en apoyar una amplia variedad de operaciones de seguridad nacional, tales como operaciones encubiertas, operaciones psicológicas, operaciones de persuasión de masas, minimizar el reclutamiento por parte de organizaciones terroristas, asesoramientos de amenaza y técnicas de entrevista e interrogatorio.

Emissary Investigative Services (<http://www.emissaryservices.com/>) Ofrece servicios de inteligencia competitiva. Estadounidense.

Global CST (<http://www.israeldefense.co.il/he/company/global-cst>) Empresa israelí que ofrece una amplia gama de servicios a gobiernos y organizaciones internacionales relacionados con la seguridad y la defensa.

Global Strategies Group (<http://www.globalgroup.com/>) Estadounidense. Suministrador de tecnología y sistemas para la Defensa y la Seguridad Nacional.

Hakluyt & Company Ltd. (<http://www.hakluyt.co.uk/>) Empresa británica, con sede en el West End de Londres.

IntelCenter (<http://intelcenter.com/>) Empresa estadounidense especializada en inteligencia contraterrorista. Habitualmente, es por donde se reciben los videos y los audios de Al Qaeda central y de algunas de sus filiales, los cuales son a su vez vendidos a grandes medios de comunicación o agencias de noticias para su distribución generalizada.

Jane's (<http://www.janes.com/>) Empresa británica especializada en inteligencia relacionada con la Defensa y la Seguridad. Se pueden contratar libremente sus servicios para poder tener acceso a sus análisis, los cuales tienen mucho prestigio.

K2 Global Intelligence Consulting (<http://www.k2intelligence.com/es/>) Especializada en análisis y visualización de datos. Estadounidense. Creada por los antiguos propietarios de Kroll.

Kroll (<http://es.kroll.com/>) Especializada en inteligencia empresarial. Estadounidense.

ManTech International (<http://www.mantech.com/Pages/Home.aspx>) Empresa estadounidense.

Northrop Grumman (<http://www.northropgrumman.com/>) Estadounidense. Otro de los grandes gigantes del sector, con intereses y servicios muy diversos.

Pinkerton (<http://www.pinkerton.com/>) Entre otros muchos servicios, proporciona el de inteligencia e información. Se puede considerar como el creador mundial de este tipo de negocio. Es estadounidense.

PwC (<http://www.pwc.es/es/index.jhtml>) Cuenta con una división de forensic. Es estadounidense y una de las principales empresas, con 200.000 empleados en prácticamente todo el mundo.

RAND's intelligence division (<http://www.rand.org/nsrd/ndri/centers/intel.html>) Departamento dentro de la poderosa e influyente RAND Corporation. Su Intelligence Policy Center (IPC) ayuda a sus clientes a confrontar el escenario actual de la inteligencia, el cual cambia a velocidad inusitada. Identifica y define amenazas emergentes, como pueden ser el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva. Entre sus clientes destacan la Agencia de Inteligencia de la Defensa (DIA, por sus siglas en inglés) y la Agencia Nacional de Inteligencia Geoespacial (NGA), entre otros elementos de la comunidad de inteligencia de EEUU.

SAIC (<http://www.saic.com/>) Empresa estadounidense situada en McLean, Virginia. De acuerdo con Chesterman (2008), durante por lo menos 10 años empleó más de un millón de dólares por año en lobbies; a cambio, consiguió contratos anuales del gobierno de EEUU por entre mil y tres mil millones de dólares.

Security and Intelligence Advising (SIA) (<http://sia2013.w004.wiroos.com/es/>) Empresa israelí que cuenta con una división de análisis estratégico e inteligencia.

SITE Intelligence Group (<http://news.siteintelgroup.com/blog/>) Empresa estadounidense especializada en análisis del terrorismo. Habitualmente, es por donde se reciben los videos y los audios del autodenominado Estado Islámico, los cuales son a su vez vendidos a grandes medios de comunicación o agencias de noticias para su distribución generalizada.

Sotera Defence Solutions (<http://www.soteradefense.com/>) Empresa estadounidense, antes llamada The Analysis Corporation (TAC). Apoya a las misiones críticas de la comunidad de inteligencia de EEUU.

SRA International (<https://www.sra.com/>) Empresa estadounidense que entre sus múltiples servicios también ofrece los de inteligencia de negocios.

SRI International (<http://www.sri.com/>) Aborda el amplio espectro de la seguridad y la defensa. Estadounidense.

Stratfor. Global intelligence. (<https://www.stratfor.com/>) Empresa estadounidense, especializada en análisis geopolítico.

Titan (<http://titan-intelligence.com/>) Con sede en Suiza.

TRAC (<http://www.trackingterrorism.org/>) Empresa especializada en la investigación y el análisis del fenómeno terrorista. Parte de la información que proporciona es accesible de modo gratuito en su página web, y el resto es de pago.

Proveedores de imágenes por satélite

BlackSky Global (<http://www.blacksky.com/>) Empresa estadounidense. Ofrece resoluciones de un metro.

DigitalGlobe (<https://www.digitalglobe.com/es>) Empresa estadounidense proveedora comercial de imágenes espaciales y de contenido geoespacial, así como operador civil de teledetección espacial. Ofrece resoluciones de 25 cm.

Orbital Insights (<http://orbitalinsight.com/>) Empresa estadounidense fundada por James Crawford, uno de los padres de Google. Proporciona imágenes y análisis sobre temas tan diversos como construcciones o cosechas.

Planet Labs (<https://www.planet.com/>) Empresa estadounidense.

Skybox Imaging (<http://www.skyboximaging.com/>) Empresa estadounidense, recientemente adquirida por Google. Ofrece resoluciones de medio metro.

TERCERA PARTE

INTERNACIONALIZACIÓN EMPRESARIAL Y SEGURIDAD

CAPÍTULO V

RETOS Y DESAFÍOS EN LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD DE LAS GRANDES EMPRESAS ESPAÑOLAS

José Morales

I. INTRODUCCIÓN: INTERNACIONALIZACIÓN EMPRESARIAL Y SEGURIDAD

Desde hace algunos años las grandes empresas españolas se han lanzado a un proceso de internacionalización de sus negocios, fenómeno que se ha visto impulsado por la crisis económica. La búsqueda de nuevos mercados se produce cada vez con más frecuencia en zonas sometidas a considerables desafíos de seguridad, que no solo presentan riesgos para el personal y los activos de la empresa sino que también suelen caracterizarse por un ambiente poco propicio para los negocios, rigidez burocrática y administrativa, inseguridad jurídica, corrupción.

La entrada en países o mercados sometidos a la amenaza terrorista, elevados niveles de delincuencia, inseguridad jurídica o corrupción no debe hacerse sin un adecuado ejercicio de reflexión que alcance a la política de seguridad de la empresa y a la propia organización del departamento de seguridad corporativa (DSC).

La revisión de la política de seguridad de la empresa debe orientarse a asegurar la participación del DSC en todo el ciclo de vida de cualquier proyecto internacional, incluyendo el análisis de riesgos previo a la entrada. Por su parte, la estructura del departamento de seguridad y las funciones que se le atribuyan deben responder a las necesidades derivadas de la internacionalización y a las propias características de la empresa.

Algunas de las preguntas que se pueden plantear antes de empezar el necesario proceso de revisión son las siguientes: ¿De dónde parte la empresa en materia de seguridad y a dónde quiere llegar? ¿Responde la política de seguridad a las necesidades corporativas? ¿Cómo adaptar la organización del DSC para ponerla en sintonía con el plan estratégico de negocio? ¿Qué alcance funcional debe tener el departamento, qué medios y misiones? ¿Qué desarrollo normativo se precisa? ¿Qué servicios de seguridad se deben externalizar y cuál es la proporción adecuada entre estos y los recursos internos?

¿Cómo apreciar la situación de seguridad en los nuevos escenarios? ¿Qué colaboración nos pueden ofrecer las instancias públicas en materia de seguridad exterior?

2. RETOS Y DESAFÍOS EN LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD

2.1. Razones para la internacionalización del departamento de seguridad

Muchas empresas multinacionales, no solo españolas, no han adaptado su dispositivo internacional de seguridad al mismo ritmo que evolucionaba el sector exterior de su negocio. Y ello a pesar de la creciente sensación de inseguridad de los empleados asociada con la entrada en países y mercados cada vez más alejados desde un punto de vista cultural y social y cada vez menos seguros. Con frecuencia la falta de concienciación frente a las amenazas y riesgos en el exterior no cambia hasta que no se produce un ataque terrorista o emergencia grave con repercusiones para la propia empresa o el sector.^{97 ; 98}

En este sentido son sobradamente conocidos algunos acontecimientos que han afectado a empresas del sector petrolífero, como la evacuación de Libia por Repsol en febrero de 2011 o el atentado en la planta de Gas de In-Amenas en el sur de Argelia en enero de 2013, perpetrado por un grupo terrorista afiliado a Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI), la brigada Al Mulathamín, liderada por Moktar Belmokhtar. Aunque a menor escala, el asesinato de un trabajador de la empresa petrolera Apache Corp en Egipto el 11 de agosto de 2014 a manos de militantes yihadistas Ansar Beit el Makdis desencadenó una drástica revisión del dispositivo de seguridad de dicha empresa.

97 El autor de este trabajo, en calidad de Jefe de Seguridad de FCC para la zona MENA ha mantenido diversas conversaciones y/o entrevistas con representantes de los departamentos de seguridad de otras compañías y con funcionarios públicos españoles y de la UE al objeto de contrastar la línea argumental que se expone en el presente artículo y también para la realización de un estudio comparativo de distintos departamentos de seguridad cuyos resultados se sintetizan en tres tablas incluidas en estas páginas. La información se ha recabado mediante reuniones, entrevistas, contactos informales e intercambios de correos, por lo que no se ha publicado y no está disponible por otros medios.

98 Reunión con Joules Sullivan *Middle East Security Risk and Resilience Manager* de British American Tobacco, Dubai, 5 de mayo de 2015.

Los ataques terroristas a las torres gemelas en septiembre de 2001 y la expansión del terrorismo yihadista por toda la zona del Magreb y Oriente Medio han marcado un cambio de tendencia en este tema.

Desde aquella fecha, y con más o menos celeridad, se han venido reforzado los dispositivos de seguridad exterior de muchas multinacionales, sobre todo anglosajonas. A título de ejemplo, el DSC de la empresa petrolífera Shell, que cuenta con 90.000 empleados dispersos por todo el mundo, solo disponía en 2007 de siete cuadros directivos a tiempo completo. Desde ese año hasta el presente los efectivos del departamento se han multiplicado por diez, hasta alcanzar los 70 cuadros desplegados por todo el mundo, organizados en un centro corporativo y cuatro zonas.⁹⁹

Un segundo factor que ha contribuido a la expansión de las delegaciones internacionales de los departamentos de seguridad es la promoción durante la última década de las nociones de responsabilidad social corporativa y del deber de protección o *Duty of Care* como principios rectores de la ética empresarial. El deber de protección obliga a directivos y mandos intermedios a actuar de manera que se evite el riesgo de daños a empleados o a terceros, con el mismo cuidado y diligencia con que lo haría cualquier persona razonablemente prudente que ocupara la misma posición de responsabilidad.

Si un representante empresarial descuida el deber de protección, sus actos pueden ser considerados negligentes y los daños que se deriven de los mismos objeto de una demanda civil. Conviene tener presente que la separación de tiempo y espacio no será relevante a la hora de determinar la negligencia y que la carga de la prueba recaerá en el defendido, a quien corresponderá demostrar que ha adoptado todas las precauciones razonables para proteger al demandante (Carbonnel, 2014).

El deber de protección para con los empleados que trabajan en España se centra sobre todo en las cuestiones de prevención de riesgos laborales, dado que las operaciones de la empresa se desenvuelven en el entorno seguro del territorio nacional. Sin embargo, cuando se trasladan empleados al extranjero, la empresa está ampliando implícitamente su espectro de responsabilidades potenciales, tanto desde el punto de vista cualitativo, al adquirir relevancia los riesgos derivados de las condiciones del país de expatriación -inseguridad, contingencias legales, riesgos sanitarios etc.-, como cuantitativo, al incluirse las familias y las actividades no estrictamente laborales de los expatriados en el ámbito a proteger.

La inseguridad creciente en algunas zonas del mundo es un factor multiplicador de las responsabilidades asociadas con el deber de protección. El ataque terrorista a la planta de gas de Tiguentourine próxima a In Amenas en el sur de Argelia supuso una

99 Conversación con Walid Shater, Director de Seguridad de Shell para Oriente Medio, Dubai, 4 de mayo de 2015.

auténtica sorpresa para la gerencia del consorcio, que no valoraba como probable un atentado terrorista de esta magnitud en sus análisis de riesgos.¹⁰⁰

El asalto perpetrado por un grupo de más de treinta terroristas devino en el secuestro de la instalación y de sus trabajadores durante cuatro días y se saldó, tras la respuesta de las fuerzas de seguridad argelinas, con la muerte de 40 rehenes de más de 10 nacionalidades, lesiones físicas y psicológicas en otros muchos trabajadores, la práctica totalidad de terroristas muertos, el cierre temporal de la planta y la evacuación del personal expatriado superviviente.

La capacidad desplegada por los terroristas en este atentado hubiera desbordado cualquier dispositivo de seguridad civil que pueda considerarse como razonable: concienzuda preparación, empleo de casi una cuarentena de efectivos, utilización de material y tácticas militares, asalto simultáneo a la planta por cuatro puntos distintos, etc.

Además, en este ataque había diversas circunstancias en la organización y el entorno que pueden considerarse como claramente atenuantes. La normativa argelina impone condiciones muy poco favorables para la planificación y puesta en marcha de dispositivos de seguridad propios en instalaciones industriales extranjeras, lo que se explica por un clima político enrarecido tras décadas de conflicto. Toda la zona sur donde operan las compañías petrolíferas, incluida la planta de Tiguentourine, es zona militar controlada. Allí la responsabilidad principal de la seguridad recae en las Fuerzas Armadas y la Gendarmería. La seguridad del área, el control de accesos por carretera y la detección y prevención de ataques terroristas son responsabilidad gubernamental. Las autoridades argelinas no autorizan el nombramiento de personal no nacional para atender a las funciones de seguridad en las instalaciones o proyectos de empresas extranjeras. Finalmente, el ataque de las fuerzas armadas argelinas en el que perdieron la vida 40 rehenes fue una decisión soberana de Argelia adoptada unilateralmente, en la que nada tuvieron que ver las empresas del consorcio.

Sin embargo, todas estas circunstancias atenuantes probablemente no servirán para eximir a BP y a Statoil de sus potenciales responsabilidades por negligencia del deber de protección. El fallecimiento de rehenes británicos y residentes en Reino Unido ha dado lugar a una investigación judicial preliminar en este país. Aunque en el informe judicial británico se establece claramente la culpa de los terroristas por la muerte de los rehenes, el informe también ha subrayado determinados fallos en el sistema de valoración de riesgos establecido por el consorcio, en las medidas de coordinación y en el propio dispositivo de seguridad de la planta.

100 La planta pertenecía a un consorcio constituido por las empresas BP (Reino Unido), Statoil (Noruega) y Sonatrach (Argelia).

Y ya hay demandas preparadas contra BP en los tribunales de Londres basadas en el convencimiento de que “*los fallos de seguridad en las instalaciones de In Amenas causaron o contribuyeron a las heridas y la pérdida de vidas que ocurrió durante el secuestro*”.¹⁰¹ Estas demandas no se presentarán contra el consorcio y en Argelia - donde no tendrían muchas posibilidades de prosperar-, sino contra las empresas consideradas a título individual y en los tribunales de las capitales europeas donde tienen su sede, que serán sin duda mucho más proclives que los tribunales argelinos a estimar positivamente las peticiones de supervivientes y familiares de los fallecidos.

2.2. Desafíos en la internacionalización de los departamentos de seguridad. La reorganización del departamento

La adaptación y ampliación al exterior del dispositivo de seguridad de la empresa se enfrenta a diversos desafíos que podríamos sintetizar en tres: la necesidad de concienciación e implicación activa de la dirección corporativa en la definición y puesta en práctica de una nueva política de seguridad; la dificultad de contar desde el principio con un plan director que recoja el detalle de las estructuras, calendarios, medios y procedimientos de seguridad a implantar tanto en España como en el exterior; y la necesidad –y complejidad– de redefinir y establecer un nuevo perímetro funcional y de responsabilidades del departamento.

En primer lugar, está claro que para poner en marcha una reorganización sustancial del dispositivo de seguridad de la empresa se debe contar con el aval de la dirección y de forma subsidiaria con la comprensión y colaboración de todo el personal. La dirección tiene que asumir y compartir la estrategia y objetivos de seguridad, aprobar nuevas estructuras, autorizar la contratación del personal necesario para su puesta en práctica, fomentar el desarrollo de una cultura de seguridad corporativa que favorezca e impulse la colaboración de todos los trabajadores, aprobar nuevas normas y políticas de seguridad, implicarse activamente en su puesta en práctica y garantizar el presupuesto y los recursos necesarios para todo ello. Una larga lista plagada de cuestiones nada sencillas de resolver. Por su parte el personal de la empresa, especialmente los directivos con funciones internacionales y los expatriados, deben comprender la necesidad de adaptación de las políticas de seguridad y colaborar activamente en su adaptación.

¹⁰¹ Extracto de la página web de Slater and Gordon Lawyers, representantes de 23 supervivientes del ataque de In Amenas: “*Slater and Gordon Lawyers believe that security failings at the In Amenas facility caused or contributed to the injuries and loss of life that occurred during the siege. We will leave no stone unturned. This terrorist attack was an international outrage and if the UK legal system let us down we will explore all options, including international ones.*” Manifestaciones extraídas del sitio web del bufete: <http://www.slatergordon.co.uk/personal-injury/in-amenas-hostage-crisis/>.

Todas estas acciones no son neutras en términos organizativos y financieros y hace falta un gran esfuerzo de pedagogía para convencer a unos y otros. Lo que no es fácil, pues el entorno empresarial español ha hecho históricamente gala de una baja conciencia de riesgo y algunas empresas españolas tienen tendencia a considerar la seguridad como un factor de coste, más que como una inversión necesaria para el desarrollo del negocio. Las empresas suelen gastar una cantidad significativa en la contratación de sistemas electrónicos de vigilancia, sistemas externalizados de alerta y llamada y servicios de vigilancia humana para la protección de sus activos e instalaciones en España, pero son menos proclives a invertir en la capacidad de planeamiento y gestión de sus Departamentos de Seguridad, es decir en capital humano de seguridad.¹⁰²

Un indicador de esta desatención hacia la creación de capital humano de seguridad es la dimensión relativamente reducida que tienen los departamentos de seguridad de un número significativo de grandes empresas españolas.

En este sentido, el departamento de seguridad de FCC –empresa que cuenta con 58.000 empleados y que está presente en 35 países del mundo– dispone de un número reducido de cuadros, sin contar vigilantes, personal auxiliar o servicios contratados, que no llega a la decena de personas. Otras empresas del sector de construcción industrial y servicios cuentan con un departamento de seguridad de un tamaño y organización similares a los de FCC, es decir, menos de una decena de cuadros para atender a la totalidad de funciones en España y el exterior. Tal es el caso por ejemplo del departamento de seguridad del grupo Villar Mir, empresa que tiene un total de 28.000 empleados y opera en 33 países¹⁰³ o del DSC de Ferrovial (69.000 empleados, presencia en 26 países) empresa que privilegia la contratación de personal local para sus proyectos en el exterior.¹⁰⁴

Merece la pena comparar estos datos con los 70 cuadros del departamento de seguridad de Shell, empresa con 93.000 empleados que opera en más de 90 países, los 170 del departamento de seguridad de British American Tobacco, 57.000 empleados y presente en más de 100 países o el centenar aproximado de General Dynamics, 90.000 empleados, 40 países.

102 Es difícil saber exactamente cuánto gastan las grandes empresas en sistemas de vigilancia y protección y en servicios externalizados de seguridad, puesto que los estados financieros que publican no suelen contener el grado de detalle necesario. En todo caso el gasto ha de ser relativamente importante, lo que se podría ilustrar simplemente a la vista del elevado número de empresas de seguridad que trabajan en España y del volumen de facturación agregado de las mismas.

103 Conversación con Alberto López Núñez, delegado de seguridad de OHL en la zona MENA. Logroño 20 de abril de 2015.

104 Diversas conversaciones con Jesús González Gil. Departamento de Seguridad de Ferrovial. Madrid, 12 de mayo de 2015.

Ni que decir tiene que también hay empresas españolas cuyo departamento de seguridad tiene un dominio funcional amplio y un número considerable de directivos. Tal es el caso por ejemplo de Mapfre, cuyo DSC está compuesto por más de 100 cuadros distribuidos en cinco grandes áreas, cuyas responsabilidades abarcan funciones como la seguridad física, la seguridad de la información, (sistemas informáticos y comunicaciones), la protección de datos, la continuidad de negocio y e incluso la protección del medio ambiente.¹⁰⁵ Tal vez la razón de este generoso desarrollo orgánico y funcional del DSC de Mapfre radique en la naturaleza de su actividad, que gira en torno a la gestión del riesgo, lo que facilita la convergencia de intereses y la relación entre las áreas de negocio y el departamento de seguridad.

Tabla número 1. Staff directivo del DSC en grandes empresas vs cifras empleados y presencia exterior. Año 2015.

Empresa	Sector o actividad	Empleados (miles)	Presencia Exterior (nº países)	Nº Cuadros del DSC
Abertis	Autopistas y telecomunicaciones.	16	12	4 (datos de 2003)
Acciona	Construcción, Industrial y Servicios	30	30	6
Grupo Villar Mir	Construcción, Industrial y Servicios	28	33	9
FCC	Construcción, Industrial y Servicios	58	35	8
Ferrovial	Construcción, Industrial y Servicios	69	26	2
Sener	Ingeniería, aeronáutica y energía	6	16	3
Airbus Helicopter España	Aeronáutica	0,7	1	4
ITP	Aeronáutica	3	3	<10
Mapfre	Seguros	37	40	>100
Gas Natural Fenosa	Energía	22	30	20
Shell	Petrolera	93	90	70
BAM	Tabaquera	57	100	170
General Dynamics	Industrial y defensa	90	40	100

Fuente: Elaboración propia.

El segundo de los desafíos que se ha considerado es la dificultad de contar desde el primer momento con un plan director que contenga todo el detalle necesario para la creación de las estructuras y procedimientos de seguridad internacional en un horizonte de medio plazo. Lo ideal sería el diseño de una hoja de ruta bien definida a lo largo de un plazo de tiempo razonable, que contemplara un programa de cambios

¹⁰⁵ Diversas conversaciones con José Luis Castellanos Díaz. Departamento de Seguridad de Mapfre. Madrid, 11 de mayo de 2015.

apoyado desde un punto de vista presupuestario. Ahora bien, el tamaño reducido de los departamentos de seguridad y la tendencia a la externalización de servicios de seguridad limitan la capacidad de planeamiento y constituyen un obstáculo para preparación de un proyecto de reorganización de envergadura. Por otro lado, la situación de seguridad en el ámbito internacional es radicalmente diferente de la nacional. En España hay unos CFSE modernos y eficaces, no existe la problemática de los expatriados, no hay riesgos significativos de delincuencia organizada o terrorismo yihadista y no se percibe con igual intensidad la necesidad de creación de estructuras internas de gestión de crisis.

En consecuencia, la realidad será probablemente distinta del esquema teórico ideal. Es probable que los objetivos que se quieran conseguir con la reorganización e internacionalización del departamento no estén definidos desde el principio con toda certeza, que no haya un presupuesto dedicado o una estructura a la que adscribir al personal y que falten capacidades de planeamiento para impulsar el proceso. Ante estas dificultades se puede adoptar un enfoque práctico y progresivo: redactar y presentar a la dirección una estrategia inicial para conseguir un acuerdo preliminar de principio, reclutar y desplegar un núcleo reducido de personal cualificado para cubrir las zonas más sensibles, negociar si es preciso la adscripción y también la imputación de gastos de dicho personal a distintas áreas y unidades de negocio, utilizar al personal así como refuerzo de las capacidades de planeamiento a fin de impulsar el proceso etc.

El tercer desafío consiste en la dificultad de determinar el perímetro funcional del departamento y la necesidad de tener este perímetro definido con claridad para poder establecer una nueva organización y misiones. La salida de una empresa al exterior obliga a cambiar la forma de trabajar del departamento de seguridad y añade nuevas funciones a las que tradicionalmente realizaba. El cambio más importante en el “modus operandi” del DSC es la modificación de sus relaciones con el resto de áreas de negocio. Si bien en el ámbito nacional y en empresas de tamaño pequeño y mediano se puede tener un departamento de seguridad que conciba su misión como una prestación de servicios relativamente aislada de la marcha del negocio, esto no resulta posible ni deseable en el ámbito internacional. Piénsese por ejemplo en las funciones de respuesta ante incidentes, gestión de crisis y continuidad de negocio, que exigen la implicación activa de los directores de proyecto y personal clave de negocio en el extranjero; en la protección de los expatriados y la preparación de planes de evacuación, que obligan a una estrecha relación con todo el personal a proteger; o en la inteligencia de seguridad y empresarial, que vinculan de forma natural a la seguridad y los negocios.

La gestión de crisis y la preparación de planes de evacuación y contingencia en el extranjero aparecen como nuevas misiones del departamento. La gestión de crisis precisa de una estructura dedicada que implique a la alta dirección. De acuerdo con las recomendaciones del Departamento de Estado norteamericano, dicha estructura debe tener un Equipo de Gestión de Crisis en el cuartel general principal de la empresa

(*Crisis Management Team*, CMT) que, llegado el caso, deberá gestionar la crisis siguiendo las directrices del Comité de Dirección de la empresa. En el CMT deben participar representantes de los departamentos jurídico, de seguridad, financiero, recursos humanos y comunicación / relaciones públicas. Por debajo de ese nivel debe haber comités subordinados en las principales organizaciones, países o proyectos. La composición y dimensiones de la estructura local de crisis dependerán del tamaño y configuración de los proyectos de la empresa en el país. En todo caso, la estructura local debe contar con un ejecutivo de línea responsable de la coordinación.

La principal virtualidad de este esquema es que implica a la alta dirección, directores de proyecto desplegados en el extranjero y personal clave de las líneas de negocio en la preparación y gestión de la crisis. Es una estructura de seguridad, no una estructura del departamento de seguridad. Y es una función en la que el departamento de seguridad juega un papel importante, no un papel protagonista. Éste último queda reservado a la dirección de la empresa. En esta línea van las interesantes reflexiones que aporta el Director de Seguridad de Bankia relativas a la gestión de crisis en las grandes empresas (Zarco, 2015).

Una función que aparece como una continuación natural de la gestión de crisis es la gestión de la continuidad de negocio (CN). En una secuencia de posibles reacciones de la empresa ante un determinado incidente de seguridad o emergencia se pueden desencadenar tres tipos de respuestas progresivas, que tienen distinta naturaleza y alcance temporal: en primer lugar está la respuesta inmediata ante el incidente (*incident response*). Si el incidente genera una crisis se pone en marcha la gestión de crisis, que da continuidad a la anterior en el muy corto plazo (*crisis management*). Finalmente, si la crisis afecta a la realización de funciones clave para el negocio, a las obligaciones legales y contractuales de la empresa o a aspectos que puedan afectar a la reputación, se deben iniciar acciones para gestionar la continuidad de negocio con vistas a minimizar los daños y recuperar la normalidad de las operaciones (*business continuity management*). En este esquema los actores dependen del tipo de incidente, crisis o emergencia y también del tipo de respuesta que se requiera.

La transición desde la gestión de crisis a la continuidad de negocio suscita varias cuestiones: en primer lugar cabe preguntarse si en un grupo tipo conglomerado, es decir que posee líneas de negocio de naturaleza diversa, conviene organizar la función de continuidad de negocio de forma centralizada. Si la respuesta es la descentralización, cabría preguntarse igualmente quién tendría la responsabilidad de la continuidad de negocio en aquellos proyectos en los que se actúa en consorcio con terceros.

Una segunda cuestión gira en torno al papel que debe desempeñar el DSC en materia de continuidad de negocio: ¿Debería haber una división específica de continuidad distinta del DSC, como ocurre por ejemplo en el BBVA, o por el contrario convendría organizar una unidad de continuidad de negocio que forme parte integral del departamento de seguridad, como ocurre por ejemplo en Mapfre? Y en este caso, ¿cuál sería el papel del personal de seguridad en materia de continuidad de negocio?

Para responder al primer punto (centralización o descentralización de la gestión de CN), conviene tener en cuenta que las empresas que tienen organizada la función de continuidad de negocio de forma centralizada, como por ejemplo los grandes bancos o las compañías aseguradoras, suelen tener un negocio homogéneo y/o una obligación legal de organizar planes de continuidad. Estas empresas suelen disponer de una política de continuidad de negocio que orienta la organización de esta función como un todo, aunque luego se pueda descentralizar el planeamiento y ejecución por áreas o países. Por el contrario, las sociedades que no disponen de un negocio homogéneo, como los conglomerados del sector de construcción, industrial y de servicios, no suelen tener unidad de continuidad de negocio en el nivel corporativo, probablemente porque no aprecien la necesidad de ello, y enfocan la continuidad de forma descentralizada y como una responsabilidad más de cada área de negocio.

En torno a estas cuestiones, responsables del departamento de CN del BBVA recomiendan la descentralización de la función para las empresas tipo conglomerado. En el caso de proyectos atribuidos a consorcios multinacionales consideran que la función de continuidad ha de organizarse por el propio consorcio y no por sus componentes a título individual. En cuanto al papel del departamento de seguridad en materia de continuidad de negocio, manifiestan que el plan de continuidad es una clara responsabilidad de la unidad de negocio: *“el responsable y beneficiario del plan es la unidad de negocio”*.¹⁰⁶ Respecto a esta última cuestión, el responsable de CN de la multinacional British American Tobacco sostiene idéntico criterio.¹⁰⁷

La organización de la función de CN requiere un plan específico que contenga determinados elementos, como objetivos, escenarios, medidas de recuperación, cometidos y funciones críticas para el negocio, personal clave, acciones esenciales a realizar, criterios de continuidad de negocio, etc. El plan debe considerar como elemento clave la noción de “criticidad”, que es lo que los responsables del proyecto estiman que hay que hacer el día después de una crisis o emergencia, incluyendo funciones clave para el negocio, obligaciones legales y contractuales y aspectos que puedan afectar a la reputación. Como ya se ha argumentado, la redacción de este plan es una responsabilidad principal de la unidad de negocio.

La organización de la función de CN en una gran empresa precisa de una estructura de comités dedicada, similar a las estructuras de crisis, pero vestida con los responsables de los negocios y de las funciones críticas cuya continuidad hay que garantizar.¹⁰⁸ A

¹⁰⁶ Reunión con Luis Manuel Sancho. Director de Continuidad de Negocio de BBVA para España y Latinoamérica. Madrid, 29 de abril de 2015.

¹⁰⁷ Encuentro con Joules Sullivan “Middle East Security Risk and Resilience Manager” de la empresa British American Tobacco, Dubai, 5 de mayo de 2015.

¹⁰⁸ El BBVA tiene una estructura de comités de continuidad organizada en tres niveles y encabezada por un comité estratégico. Todos los comités de continuidad están presididos y compuestos

diferencia de las estructuras de crisis, en los comités de CN el acento está puesto en el negocio y no en la crisis. Los responsables de *safety* (prevención de riesgos laborales) y *security* (seguridad propiamente dicha) deben participar en estos comités, pero no deben ser ellos los principales protagonistas. Su presencia está orientada entre otras cosas a favorecer el tránsito desde una situación de emergencia o crisis a una situación de gestión de CN en circunstancias precarias.

Las estructuras de crisis pueden servir de base para la activación de las estructuras de continuidad de negocio, pero no conviene confundir ambas ni mezclar responsabilidades. Si no existe una unidad corporativa de continuidad de negocio se puede crear una sección con especialistas de continuidad dentro del Departamento de Seguridad. Sin embargo el papel de los expertos que trabajen en ese área será de facilitador, no pudiendo en ningún caso sustituir a los responsables de línea en el planeamiento y dirección de la continuidad.

Finalmente, y sin ánimo de profundizar en exceso en estas cuestiones, existen una serie de funciones adicionales relacionadas con la gestión de riesgos entendida en sentido amplio en las que el DSC está llamado a participar, sin que se vea con claridad quién debe ser el responsable de cada función particular.

Una de estas funciones es la seguridad de la información, que en muchas empresas recae en el departamento de informática, tecnologías de la información o similar, por su elevado componente técnico. Hasta el punto que la seguridad de la información se confunde con frecuencia con la ciberseguridad, cuando en realidad ambas son concurrentes pero no totalmente coincidentes. El problema es que un excesivo acento en lo técnico puede llevar a la desconexión entre ciberseguridad y otros dominios de la seguridad como son la continuidad de negocio o la protección de infraestructuras críticas. También puede producir una falta de integración entre las medidas técnicas y las medidas físicas y procedimientos de protección (establecimiento de la necesidad de conocer, niveles de clasificación y responsables de la información etc). Por ello, existen empresas que optan por atribuir la responsabilidad de la protección de la información directamente al DSC dotándolo con el personal y medios técnicos necesarios.¹⁰⁹

Hay otras muchas funciones cuya difusa frontera de responsabilidades exige la adopción de un criterio organizativo concreto, como son, por ejemplo, el análisis de riesgos, la protección de datos personales, la prevención de riesgos laborales, la gestión de emergencias, o la inteligencia corporativa. El denominador común es la falta de un criterio estándar para su atribución una u otra división corporativa. Cada empresa aplica una determinada solución organizativa distinta en función de sus preferencias y circunstancias particulares, aunque en alguna de estas funciones, como

mayoritariamente por autoridades clave de las funciones que se quieren garantizar.

¹⁰⁹ Tal es el caso por ejemplo de Endesa, empresa cuyo DSC tiene además responsabilidades en materia de protección de infraestructuras críticas.

por ejemplo la prevención de riesgos laborales, existe un consenso bastante amplio en torno a la conveniencia de establecer una unidad dedicada, distinta del DSC. Algunas empresas abogan por la “integración en una misma área organizativa de las actividades de protección de todos los activos de la compañía, bienes, personas e información” (Carmona, 2015).

El panorama resultante puede ser de gran complejidad organizativa y competencial y un obstáculo para la gestión integral de los riesgos. Por ello se necesitan herramientas que faciliten la participación de los diversos actores interesados en cuestiones de seguridad y riesgos. Hay empresas que se inclinan por el desarrollo o adquisición de “Sistemas de Gestión Integral de Riesgos” (Repsol) y otras por los “Sistemas de Gestión de la Seguridad Corporativa” (Indra). El denominador común es la búsqueda de la Seguridad Integral en un entorno complejo en el que participan diversos actores.

3. EL DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD Y LA POLÍTICA DE SEGURIDAD CORPORATIVA

3.1. Visión y objetivos

En el apartado anterior se mencionaba la dificultad de disponer desde el principio de un plan director detallado y de un programa de financiación diseñados “ex-ante” para la transformación del departamento de seguridad a medio plazo. Sobre todo si se parte de una situación de escasez de directivos que puedan realizar la necesaria planificación o si se tiene un departamento orientado básicamente a la parte nacional del negocio.

Y sin embargo, no se puede iniciar e impulsar este proceso de transformación sin tener una idea aproximada del estado final deseado. Al menos hay que poder esbozar las líneas básicas de ese plan director y ser capaces de enunciar los elementos principales de la estrategia de internacionalización del departamento: visión y misión de la seguridad corporativa, organización y funciones del departamento de seguridad, objetivos, esbozo de medios que prevemos serán necesarios etc. Sin una idea clara de estos elementos no se podrá convencer a la dirección de la necesidad del cambio ni comunicar cómo vamos a llevarlo a cabo.

Tal esquema debería recogerse en un documento genérico y de carácter estratégico –la política de seguridad corporativa– aprobado por la alta dirección de la empresa y que sirva para impulsar el cambio y legitimar el desarrollo de las nuevas funciones del DSC: despliegue territorial en el extranjero, puesta en marcha de un sistema de

gestión de crisis, establecimiento del papel del DSC en las funciones relacionadas con la gestión de riesgos, desarrollo de una herramienta de gestión de seguridad, etc.

La visión de la seguridad corporativa puede expresarse mediante una “declaración de principios de seguridad” o bien dictando un conjunto de principios generales. Los objetivos recogidos en la política deben tener asimismo un carácter general, si bien deben reflejar fielmente la visión y propósitos de la compañía en materia de seguridad.

3.2. Organización

La Política de Seguridad Corporativa debe dar unas directrices para la organización o en su caso reorganización del departamento de seguridad que sean coherentes con la visión, misión y principios de seguridad. Si el planeamiento no está suficientemente avanzado para dar criterios detallados, la Política debe al menos recoger el compromiso de invertir en el personal y los medios que sean razonablemente necesarios para poder garantizar el cumplimiento de las misiones y cometidos que se asignen al departamento, tanto en España como en el exterior.

Para compañías con proyección internacional, la Política de Seguridad debe dictar el desarrollo de una estructura funcional del DSC en España y de una estructura territorial en el exterior. El desarrollo funcional en territorio nacional no es algo evidente, pues hay que resolver con carácter previo las cuestiones relativas a la delimitación de funciones del DSC en el marco más amplio del conjunto de la empresa que se han apuntado en el epígrafe 2.2. La organización del departamento puede incluir un área operativa; un área técnica encargada de la realización de estudios, proyectos, desarrollo de aplicaciones y sistemas; un área de gestión; un centro de gestión de crisis y seguimiento; una secretaría, órganos auxiliares y de apoyo etc.¹¹⁰ En esta materia no hay recetas fijas y la casuística es variada. Hay empresas que optan por organizar el departamento replicando las principales áreas de la empresa¹¹¹. En cuanto al desarrollo territorial en el extranjero, la configuración ha de adaptarse a los proyectos y mercados de empresa en el exterior y a su estructura nacional, como elemento de referencia.

Uno de los criterios de organización más comúnmente repetidos es la conveniencia de que el DSC se ubique en el mayor nivel jerárquico posible, incluso dependiendo directamente del comité de dirección o consejero delegado (CEO). Esta fue la solución que decidió adoptar Statoil después de haber sufrido el ataque terrorista en la planta de gas de In Amenas. La dependencia directa del CEO se justifica por la importancia de las funciones de seguridad en la empresa y porque la aplicación de este criterio refuerza

¹¹⁰ Una estructura similar a esta es la que tiene el DSC de SENER. Sebastián. (2015)

¹¹¹ Es el caso por ejemplo de Acciona, cuyo DSC tiene dos divisiones, de Energía e Infraestructuras.

al departamento en la realización de sus misiones. La generalización del criterio de una adscripción orgánica lo más elevada posible parece confirmarse en el caso de empresas extranjeras según un estudio comparativo llevado a cabo en 2014 por la petrolera CEPSA, algunos de cuyos datos se recogen en la tabla 2. Según este estudio, el 55 % de las compañías analizadas, la inmensa mayoría extranjeras, tiene un DSC que depende directamente del Consejero Delegado, el 22% de un Vicepresidente y el 17%, del Comité Ejecutivo, por lo que se puede decir que en la práctica totalidad de ellas el DSC tiene relación directa con las más altas instancias de decisión.

Este criterio no parece estar tan claro en las empresas españolas, salvo tal vez en el sector de la energía, según los datos recogidos igualmente en la tabla número 2. De las 10 empresas españolas consideradas, 4 tienen una dependencia directa del CEO y una del Vicepresidente, estando el resto de ellas encuadradas en alguna Dirección General.

Tabla número 2. Dependencia DSC en grandes empresas. 2015. Elaboración propia.

Empresa	Sector o actividad	Dependencia directa CEO	Dependencia	Observaciones
Acciona	Construcción, Industrial y Servicios	Si	DG Recursos Corporativos	(1) (2)
Grupo Villar Mir	Construcción, Industrial y Servicios	No	Vicepresidente del Grupo	(1) (2)
FCC	Construcción, Industrial y Servicios	No	DG Organización	(1) (2)
Ferrovial	Construcción, Industrial y Servicios	No	DG RRHH	(1) (2)
Airbus Helicopter España	Aeronáutica	No	Dirección de Programas Gubernamentales	(1) (2)
Sener	Ingeniería, aeronáutica y energía	Si	DG. Corporativo	(1) (2)
ITP	Aeronáutica	No	DG. de Organización y Medios	(1) (2)
Mapfre	Seguros	No	DG de Recursos y Medios	(1) (2)
Gas Natural Fenosa	Energía	No	DG Recursos	(1) (2)
Repsol	Petrolera	Si		(3)
Iberdrola	Energía	Si		(1)
Shell	Petrolera	No	Director de RRHH	(1) (2) (3)
BP	Petrolera	No	Vicepresidente ejecutivo & Risk Manager	(3)
Chevron	Petrolera	No	Vicepresidente RRHH y Servicios Corporativos	(3)
Conocco Philips	Petrolera	Si		(3)
Exxonmobil	Petrolera	No	Vicepresidente ejecutivo para Security, Safety & Operations integration	(3)
BAM	Tabaquera	No	Chief Operating Officer	(1) (2) (3)
General Dynamics	Industrial y defensa	No	Vicepresidente RRHH	(2)
General Electric	Industrial	Si	Despacha también con Chief Legal Counsel	(3)
Statoil	Petrolera	Si		(3)(5)
Tullow Oil	Petrolera	Si		(3)
Bechtel Internacional	Construcción	Si		(3)
Cemex	Cemento	No	Vicepresidente de RRHH	(3)
Dell	Tecnología de la Información	Si		(3)
NBC Universal	Noticias y entretenimiento	Si		(3)
Procter & Gamble	Química	No	Chief Legal Counsel	(3)
Siemens	Industrial	No	Comité de Dirección	(3)

(1) Basado en informe, artículo o documento publicado por la compañía

(2) Basado en información proporcionada por un representante del DSC de la compañía

(3) Estudio comparativo CEPESA 2014

(4) Datos del año 2003.

(5) Modificación realizada tras el atentado en la planta de gas de In-Amenas, Argelia

3.3. Funciones

No todas las funciones relacionadas con la seguridad y gestión de riesgos que se han mencionado a lo largo de este trabajo forman claramente parte del núcleo de actividad propio del departamento, núcleo que estará normalmente formado por cometidos como el diseño, contratación y supervisión de sistemas de vigilancia y protección, gestión de contratos de seguridad, investigaciones internas por vulneración de la seguridad, gestión de situaciones producidas por actividades delictivas y otras similares.

Hay otras funciones propias del concepto de seguridad integral pero no tan claramente pertenecientes al ámbito competencial del DSC, que se pueden atribuir a otras áreas o divisiones de la empresa o compartir entre varias divisiones, configurándose así una organización matricial para la gestión de estos ámbitos de seguridad. Esta solución, que tiene las virtudes de ser moderna, práctica y flexible, presenta también un doble riesgo pues, por un lado, se pueden producir zonas de solape o indefinición que en la práctica dejen descuidada alguna función relevante para la seguridad; y por otro, se pueden presentar dificultades en la dirección, coordinación y control de algunas de estas funciones debido a la dispersión de responsabilidades, especialmente en organizaciones grandes y de carácter burocrático.

Como ya se ha indicado, cada empresa tendrá que adoptar sus decisiones en cuanto a la forma de atribuir estas responsabilidades entre las áreas y divisiones de negocio y reflejar su solución particular en la Política de Seguridad Corporativa. En la tabla número 3 se sintetiza la atribución de estas funciones en determinadas empresas españolas y extranjeras, indicando si el DSC tiene responsabilidad plena o compartida sobre las mismas.

		Tabla número 3. Atribución de funciones del DSC distintas de la actividad principal. 2015 Elaboración propia.									
		Atribución al DSC de funciones distintas de su actividad principal P = Responsabilidad plena; C = Responsabilidad compartida;									
		Gestión de crisis	Gestión emergencias /PRL	CN	Infosec / Ciberseg.	Protección infra. críticas	Prot. datos	Prot. medio ambiente	Desarrollo sistemas seguridad	Inteligencia empresarial	Fraude
Acciona	Construcción, Industrial y Servicios	P	C	C	C	P	C	-	-	P	C
Grupo Villar Mir	Construcción, Industrial y Servicios	P	C	C	P	P	C	-	-	P	C
FCC	Construcción, Industrial y Servicios	P	C	C	C	-	C	-	-	P	C
Ferrovial	Construcción, Industrial y Servicios	C	C	C	C	-	C	-	-	P	C
Sener	Ingeniería, aeronáutica y energía	P	C	C	C	-	C	-	-	C	P
Airbus Helicopter España	Aeronáutica	C	C	C	P	-	C			P	P
Mapfre	Seguros	P	P	P	P	-	P	P	-	C	C
Gas Natural Fenosa	Energía	C	C	C	P	P	C	-	C	C	C
General Dynamics	Industrial y defensa	C	C	C	P	-	C	-	-	P	C

4. LA PUESTA EN PRÁCTICA DE UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD EXTERIOR

Algunas empresas atienden las funciones de seguridad exterior desde su sede, sin expatriar cuadros directivos. Otras optan por la contratación de servicios de seguridad y personal local para sus proyectos o negocios.

También las hay que externalizan directamente algunas funciones de seguridad exterior. Es el caso por ejemplo de Técnicas Reunidas, que subcontrata la consultoría de seguridad y gestión de crisis y evacuación con Kroll.¹¹²

Las empresas grandes y con un volumen de negocio significativo en el exterior deberían considerar el despliegue internacional de su DSC apoyado en recursos propios complementados con personal y servicios locales. El despliegue de personal propio asegura la coherencia en la seguridad exterior y favorece el desarrollo profesional en el departamento, al poderse ofertarse recorridos profesionales más interesantes y enriquecedores al personal de seguridad.

Con la proyección al exterior del departamento de seguridad comienza a materializarse el plan de transformación del departamento cuyas líneas maestras se han esbozado en la política de seguridad corporativa y en el resto de directivas y normas de seguridad que de ella se deriven. La puesta en práctica del plan presenta nuevos retos y dificultades, que vienen a añadirse a los propios de la transformación del Departamento y diseño de la política de seguridad corporativa.

4.1. Retos y desafíos en el despliegue exterior del departamento de seguridad

El despliegue del departamento de seguridad en el exterior consume tiempo y recursos y se tarda en empezar a cosechar resultados. Puede ocurrir que el personal de seguridad se traslade mucho después de que lo hayan hecho las líneas de negocio, por lo que tardará un tiempo en poder proporcionar valor añadido a los proyectos y además requerirá de su apoyo para solucionar sus problemas y trámites administrativos iniciales.

Lo ideal sería que en todos los países que tengan presencia significativa del negocio y en los que haya un nivel de riesgo medio o una cierta probabilidad de desestabilización haya al menos un representante del departamento de seguridad, ya sea un responsable de zona, -preferentemente un cuadro expatriado- o un responsable de país, que puede ser expatriado o contratado localmente. Crear una red densa no resulta fácil por cuestiones de tipo presupuestario. Por ejemplo, el dispositivo de seguridad actual de FCC en el exterior proporciona presencia física de personal del departamento con personal residente en tan solo seis de los 35 países en los que actúa la empresa. Lógicamente se trata de los países con mayores problemas de seguridad o con los proyectos de más entidad. En los países en los que no hay una presencia permanente es más complicado tener una buena apreciación de la situación de seguridad y de las

¹¹² Reunión con Ubaldo Martínez Falero, antiguo empleado de Kroll y actual responsable de Seguridad del Consorcio FAST (construcción del Metro de Riad). 14 de mayo de 2015.

condiciones de vida y trabajo de los expatriados. La utilidad de la función seguridad percibida por las líneas de negocio en estos países se resiente.

Una de las cuestiones que con más frecuencia se descuida es la participación de la función seguridad en todas las fases del negocio. Muchos especialistas aconsejan a cualquier empresa que tenga planeada la entrada en un nuevo país o proyecto que encarguen un informe de *entry market*. Dicho informe sirve para recabar de forma sistemática todos los datos e informaciones necesarios para poder hacer una valoración de riesgos previa a la entrada en un nuevo país o proyecto. Roberto Hermida¹¹³ indica que este informe debe ser considerado como inteligencia de seguridad, más que inteligencia corporativa, y propone que contenga datos sobre la situación en el país o región, grupos terroristas y delincuencia organizada, riesgos de tráfico rodado y condiciones sanitarias, legislación general y específica, normativa de seguridad aplicable, especificaciones para los equipos y requisitos de seguridad, etc. Estos informes se pueden encargar a una consultora especializada o al propio personal del departamento. La primera opción puede ser necesaria si se requieren determinados servicios muy especializados, como por ejemplo un informe sobre la solvencia y fiabilidad de un socio potencial. La segunda sirve mejor para preparar la participación del DSC en fases posteriores del proyecto.

Por otro lado, la intervención del departamento de seguridad antes de una licitación permite efectuar un cálculo suficientemente preciso del presupuesto de seguridad del proyecto o servicio ofertado, aspecto que con frecuencia se descuida. Piénsese por ejemplo en proyectos de envergadura, como el de construcción del metro Riad, cuyo presupuesto de seguridad global superará los 20 millones de dólares a lo largo de todo su ciclo de vida. Si no se hace una correcta estimación de la partida de seguridad antes de la licitación y no se tiene en cuenta este cálculo a la hora de presentar las ofertas, los efectivos o sistemas de seguridad que se quieran incorporar con el proyecto ya iniciado irán en detrimento del margen y es muy probable que ello sea fuente de innumerables problemas para el responsable de seguridad.

La presencia de personal sobre el terreno facilita la correcta apreciación de la situación y condiciones de seguridad en cada país o zona de responsabilidad. Cuanto más denso sea el despliegue y más países estén cubiertos con personal propio, mejor será el conocimiento corporativo del entorno en el que se realizan los negocios. En todo caso, la apreciación de la situación en la zona lleva tiempo y precisa de un manejo adecuado de las fuentes. La búsqueda de información en fuentes abiertas es una tarea importante pero que puede consumir excesivo tiempo y esfuerzos del poco personal que hayamos desplegado. Es conveniente dotar a este personal de herramientas de búsqueda dirigida y de una estructura de apoyo centralizada en la sede de la empresa,

113 Conversación con Roberto Hermida Areses, Novotec Consultores S.A. Security & Resilience Project Manager, Gas Natural Fenosa. Madrid, 14 de abril de 2015.

es decir una herramienta de inteligencia corporativa que facilite y sistematice las búsquedas.

El personal que despliegue tiene que tener una serie de competencias, conocimientos y condiciones personales que habrán de tenerse en cuenta en el momento de su reclutamiento y selección. El manejo de idiomas es importante, pero también lo es la competencia técnica en materia de seguridad, el conocimiento de la zona o la formación en temas geopolíticos. En cuanto a condiciones personales, se pueden subrayar la capacidad de relación y trabajo en grupo, la aptitud para desenvolverse en ambientes complejos, la iniciativa, el sentido de la responsabilidad y la capacidad de trabajo y organización. El personal directivo que se expatrie debe ser capaz de relacionarse con los delegados y directores de proyecto de la propia empresa, con los consejeros y personal de seguridad de la embajada, con instancias gubernamentales locales, con representantes de las organizaciones internacionales presentes en el país y con otros responsables de seguridad. Necesitará ser proactivo y convendrá que sea capaz de integrarse en comités o grupos de trabajo de seguridad y foros similares.¹¹⁴

La puesta en práctica de la estrategia de seguridad corporativa en el exterior precisa de un enfoque colaborativo tanto a nivel privado, es decir entre los departamentos de seguridad de las empresas afines o de una misma nacionalidad o sector, como a nivel público, es decir mediante el apoyo a las empresas por parte de los responsables de seguridad de las delegaciones diplomáticas en el país, ya sean las embajadas españolas o las representaciones diplomáticas de la UE. El fomento y promoción de esta colaboración es quizá el mayor de todos los retos asociados con la puesta en práctica de una estrategia internacional de seguridad corporativa, puesto que implica a terceros actores, públicos y privados, que tienen sus propias prioridades y dinámica de funcionamiento. Por ello se incidirá algo más en estas cuestiones.

4.2 El enfoque colaborativo en la seguridad exterior de las empresas. La colaboración público privada

El país más avanzado en materia de colaboración de seguridad de las instancias públicas con las empresas privadas es Estados Unidos. Esto se debe a la estrecha vinculación

¹¹⁴ Juan Muñoz Escribano, presidente de ASIS España, considera que el currículo de los cursos de postgrado conducentes a la obtención de la acreditación de Director de Seguridad Privada no cubre materias que serían necesarias para la realización de otras funciones propias de los directores de seguridad que no son de naturaleza exclusivamente técnica, como puedan ser las derivadas de la seguridad internacional. En concreto señaló la conveniencia de ampliar la formación en lo relativo a la gestión de negocios, seguridad internacional, geopolítica y planeamiento. Declaraciones realizadas en el Seminario ASIS para expatriados y viajeros frecuentes. Madrid, 21 de mayo de 2014.

entre su política exterior y comercial, a la presencia de grandes multinacionales norteamericanas por todo el mundo, al riesgo adicional -real o percibido- que supone la ciudadanía estadounidense o la pertenencia a una empresa de este país, sobre todo en determinadas zonas del mundo, y finalmente a la gran concienciación en materia de seguridad de la administración de los Estados Unidos. El modelo aplicado por el Departamento de Estado norteamericano para promover la seguridad de sus empresas en el exterior es la creación de una agencia con participación público-privada, liderada por el Departamento de Estado: se trata del Consejo Asesor de Seguridad de Ultramar (Overseas Security Advisory Council, OSAC).

El OSAC es un organismo creado en 1985. Está compuesto por 21 organizaciones del sector privado y cuatro departamentos y agencias gubernamentales. Más de 1.400 organizaciones privadas participan en sus actividades. El OSAC se organiza en Consejos regionales (de varios países) y locales (de un solo país o localidad) liderados por un oficial de seguridad de la delegación diplomática norteamericana correspondiente.

Una de las funciones del OSAC es orientar a las empresas en materia de gestión de crisis y emergencia. Para ello ha emitido una serie de directrices sobre planificación de seguridad de las empresas en el exterior a fin de unificar criterios y facilitar la interacción entre las autoridades gubernamentales y las estructuras de crisis de las empresas¹¹⁵. En estos documentos se informa sobre los organismos gubernamentales responsables de la gestión de situaciones de emergencia y sobre la ayuda que puede proporcionar el gobierno norteamericano en caso de crisis.¹¹⁶

En segundo lugar, el OSAC realiza análisis y estadísticas de seguridad y emite informes de seguridad adaptados a cada país y región. También produce recomendaciones de seguridad y alertas puntuales cuando se dan incidentes de seguridad. Toda esta información se difunde a los responsables de los departamentos de seguridad de las empresas en las reuniones de los consejos regionales y locales, a través del sitio web del OSAC y por correo electrónico, mediante el envío de *newsletters*, alertas, resúmenes de prensa, etc.

Las reuniones de los consejos regionales y locales del OSAC son un extraordinario foro de *networking*. Facilitan la integración y rápida asimilación de la situación de seguridad para los recién llegados, favorecen el intercambio de información y contribuyen a la difusión de las mejores prácticas y al conocimiento de los mejores proveedores de seguridad locales.

115 “OSAC Crisis Management Guidelines” <https://www.osac.gov/>

116 Estos organismos son el “Centro de Operaciones”, la “Washington Task Force”, la Oficina de ayuda exterior de emergencia perteneciente a la Agencia para el Desarrollo Internacional norteamericana (Office of U.S. Foreign Disaster Assistance of the Agency for International Development) y el Comité de Acción de Emergencia de cada Embajada. (Emergency Action Committee)

En el ámbito español, la colaboración público privada en materia de seguridad y gestión de emergencias de las empresas en el exterior es una obligación expresa de los poderes públicos recogida en el preámbulo de la Ley de Acción Exterior: “resulta obligado garantizar una adecuada asistencia a los españoles y apoyar a la ciudadanía española y a las empresas españolas en el exterior”.¹¹⁷

Dos de los objetivos de la Estrategia de Seguridad Nacional aprobada en Consejo de Ministros en mayo de 2013 apuntan a una interpretación amplia de esta protección de las empresas e intereses españoles. Se trata del objetivo de “Garantizar la seguridad económica y financiera” y el de “Protección ante emergencias y catástrofes”.¹¹⁸ Por su parte la Estrategia de Acción Exterior española incluye entre sus objetivos “la Asistencia y Protección de los Españoles en el Exterior” y “la promoción de los intereses económicos de España en el Exterior”.¹¹⁹

La colaboración público privada de seguridad en el exterior se sustancia mediante el apoyo que ofrecen las embajadas a los representantes de las empresas y de sus departamentos de seguridad, en especial en lo relativo a obtención de información y conocimiento de la situación de seguridad, acceso a las autoridades públicas de la nación anfitriona, mediación ante las mismas cuando hay problemas que tienen implicaciones de seguridad en sentido amplio, emisión de recomendaciones y consignas de seguridad y viaje, alerta ante incidentes etc. Estos apoyos son uno de los pilares fundamentales en los que se basan las empresas para atender a la seguridad de sus expatriados y proyectos en el extranjero.

Sin embargo, las delegaciones diplomáticas españolas parecen adolecer de un esquema de trabajo sistemático y que sea de aplicación general en todos los países: en algunos como Argelia o México la embajada ha organizado reuniones periódicas de seguridad con los representantes de las empresas españolas; en otros no se hacen reuniones, pero sí se facilita información personalizada a los responsables de seguridad de las empresas. En cualquier caso, el nivel de relación y el tipo de información que se proporciona no es el mismo en todos los países. El MAEC tampoco ofrece como su homólogo norteamericano una plataforma web dedicada a la seguridad y dirigida específicamente a las empresas o un repositorio con acceso restringido desde donde consultar y difundir informes, alertas, estadísticas y en general información sobre la situación de seguridad de cada país.

¹¹⁷ Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. Disponible en <https://www.boe.es/boe/dias/2014/03/26/pdfs/BOE-A-2014-3248.pdf>

¹¹⁸ Estrategia de seguridad nacional. Un proyecto compartido. Disponible en: http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblepdf.pdf

¹¹⁹ Estrategia de acción exterior. Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh14/exterior/Documents/Estrategia%20de%20acci%C3%B3n%20exterior.pdf>

Ni se difunden documentos de criterios o directrices en materia de organización, planificación y gestión de crisis, emergencias o evacuación.

Por otro lado, no parece que haya ningún organismo público español que tenga claramente atribuida la función de apoyo a la seguridad de las empresas. Los servicios consulares se ocupan del “apoyo y la protección de los ciudadanos en el exterior” y también del “apoyo a los empresarios en sus relaciones comerciales con otros países” pero no tienen claramente establecida la función de apoyo a la seguridad de las empresas.¹²⁰

Estas cuestiones podrían mejorarse creando una agencia u organismo dedicado a esta labor, similar al OSAC norteamericano. Esta idea ha sido expuesta al Director Operativo del Departamento de Seguridad Nacional del Gabinete de Presidencia de Gobierno, Joaquín Castellón, el pasado mes de marzo. El Sr. Castellón, cuyo departamento se ocupa de la gestión de crisis y del asesoramiento en materia de Asuntos Estratégicos en Presidencia de Gobierno, se mostró de acuerdo con la pertinencia de arbitrar alguna solución que permita regular y promover la colaboración en materia de seguridad de los organismos públicos y delegaciones diplomáticas en el exterior con las empresas españolas, aunque indicó que considera que este apoyo podría hacerse “con los medios y recursos actuales”, es decir, sin crear nuevos organismos ni asignar partidas presupuestarias adicionales. En su opinión, la responsabilidad en la dirección de este asunto debería recaer en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, contando con la participación del Ministerio del Interior y de Presidencia de Gobierno. Según este esquema, bastaría con que el MAEC impartiera directivas e instrucciones a los servicios diplomáticos y consulares para ordenar, regular y sistematizar estas actividades.¹²¹

El enfoque del Sr. Castellón es probablemente razonable y posibilista y tal vez sirva para iniciar una línea de trabajo que permita avanzar progresivamente en este campo. Sin embargo, la realidad actual parece aconsejar un enfoque más activo y ambicioso orientado a recoger con claridad esta función en la reglamentación sobre acción exterior y a crear un organismo responsable de la misma con un presupuesto dedicado. No tendría por qué ser organismo exclusivamente público. Se podría seguir el modelo del OSAC, es decir buscar una asociación de intereses públicos y privados patrocinada por el MAEC. Para que ello fuera posible se necesitaría la concurrencia del sector privado, aunando intereses y agrupando al mayor número de empresas posible. Esta iniciativa debería impulsarse por alguna de las Asociaciones de Seguridad existentes.

120 Estrategia de Acción Exterior. *Op. cit.*

121 Información obtenida en el curso de una reunión del autor con el Sr. Joaquín Castellón Moreno, Director Operativo del Departamento de Seguridad Nacional de Presidencia. Madrid, 16 de marzo de 2015.

En todo caso, el liderazgo del sector público en este asunto favorecería a empresas y ciudadanos españoles por igual. La colaboración entre empresas internacionales, aunque sea en un campo ajeno a lo comercial como es la seguridad privada, no solo redundaría en una mejor protección del personal y activos en el exterior sino que también podría aportar externalidades positivas en otros terrenos: la búsqueda de oportunidades de negocio, la resolución de problemas administrativos y legales, el incremento de la colaboración entre empresas, la ayuda para la entrada en nuevos mercados, etc. En el terreno de lo público es probable que redundara en beneficio de la Marca España.

La propuesta de creación de un servicio similar al OSAC podría tener cabida también dentro del ámbito de la Unión Europea, mediante la creación de una estructura dependiente del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

Aunque la defensa de los intereses de las empresas forma claramente parte de las estrategias nacionales, esta propuesta no debería suscitar conflictos de intereses entre los Estados Miembro, o de estos con la UE, pues el ámbito de la seguridad corporativa no es competitivo sino colaborativo. Es más, un servicio de este tipo a nivel europeo no sería incompatible con el apoyo que adicionalmente puedan aportar las embajadas nacionales, de la misma forma que el resto de funciones del SEAE no son incompatibles sino complementarias con las realizadas por los servicios Diplomáticos Nacionales y Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados Miembro.

El hipotético OSAC de la UE debería tener un servicio central en Bruselas y un despliegue de funcionarios en el exterior con los que organizar los Consejos de Seguridad de país y zona. El servicio central cubriría las funciones de planificación, dirección y gestión de esta función. También se ocuparía de los apoyos técnicos necesarios para la creación de las bases de datos, sistemas de indicadores, sistemas de informes y alertas, etc. El despliegue exterior, que debería apoyarse en la red de oficinas exteriores de la UE (EUDEL), permitiría la organización de consejos regionales y de país y el apoyo in situ a las empresas.

El Asesor Regional de Seguridad de la Unión Europea para Egipto, Eritrea, Mali y Marruecos, Sr. Eric Giraud, considera que no nada impide que sus cometidos actuales puedan incluir la colaboración con las empresas europeas presentes en su zona de responsabilidad. Incluso se mostró convencido de que el embajador de la UE en Cairo podría autorizar esta iniciativa dentro del ámbito territorial de Egipto, sin más trámites que la propuesta por su parte. Distinta sería la cuestión si se quiere plantear una iniciativa de mayor alcance, en el ámbito de la acción exterior de la UE, puesto que ello requeriría de una aprobación formal desde las instancias comunitarias.¹²²

.....

122 Entrevista con Eric Giraud, EU Regional Security Advisor for Egypt, Sudan & Eritrea, Cairo, 25 de marzo de 2015. Los cometidos actuales del Responsable de Seguridad de la UE son la gestión de crisis, el análisis de riesgos y asesoramiento al Embajador en cuestiones relativas a seguridad y la

La creación de un organismo tipo OSAC en el seno de la UE podría llevarse a cabo integrándolo en el SEAE como un elemento adicional del sistema de gestión de crisis específicamente orientado al apoyo al sector privado. Sin embargo, una propuesta de este tipo podría tropezar con los intereses particulares de algunos Estados Miembro, con reticencias de tipo político relacionadas con el status quo de las instituciones europeas y con dificultades de tipo competencial.

En este sentido se manifiesta Luis Alberto Hernández García, miembro de la Representación Permanente de España ante la UE.¹²³ El Sr. Hernández sugiere la posibilidad alternativa de crear una agencia descentralizada para la realización de estas funciones en lugar de alterar el organigrama del SEAE. Las Agencias de la UE son organismos autónomos que llevan a cabo tareas técnicas, científicas o administrativas para ayudar a las instituciones de la UE a elaborar y aplicar sus políticas. Algunas de ellas ya se ocupan de funciones relacionadas con la seguridad, como por ejemplo la ENISA (CIS) o la EMSA (Seguridad marítima).¹²⁴

Las reticencias a las que alude el Sr. Hernández derivan en gran medida de la particular naturaleza de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) que dirige la Alta Representante Federica Mogherini y para la que rigen reglas de funcionamiento y procedimientos de aprobación especialmente restrictivos. Se trata de una política que toca de lleno los intereses estratégicos de los Estados Miembro, porque constituye el ámbito intergubernamental de la acción exterior de la UE y porque entra a reglamentar la cuestión de la Defensa Común, al haberse introducido en los tratados de la UE una cláusula para la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión en el marco de la PESC. Cualquier iniciativa que toque la PESC provoca grandes reticencias en algunos Estados, como el Reino Unido.

En consecuencia, la creación de una agencia para dar cuerpo a la colaboración de la UE en la protección de los ciudadanos, empresas e incluso infraestructuras críticas europeas en el exterior, debería regirse por unos términos de referencia que evitaran cualquier incursión en materias de índole estratégica, y desde luego cualquier referencia a los temas de defensa.

En todo caso, no parece fácil que la Comisión Europea, organismo encargado de la ejecución del presupuesto según el artículo 274 del Tratado de la Unión Europea, entienda que la realización de estas funciones es una mera extensión de carácter técnico de los cometidos actuales del SEAE que puede ponerse, sin más, en manos

seguridad de las personas y edificios de la UE en su zona de responsabilidad.

123 Conversación con Teniente Coronel del EA Luis A. Hernández García; Adjunto al Consejero de Defensa de la Representación Permanente de España ante la UE. Director de Seguridad y CPP. Bruselas, 18 de febrero de 2015.

124 El listado completo de agencias se encuentra en el siguiente enlace: http://europa.eu/about-eu/agencies/index_es.htm

de una agencia. El apoyo a la seguridad de las empresas europeas en el exterior no está recogido en ningún objetivo específico de los planes de acción exterior de la UE y siempre habrá quien argumente que con el recurso a la creación de una agencia se está eludiendo la discusión de fondo sobre una iniciativa de potencial alcance político y que afecta a la acción exterior de la Unión.

5. CONCLUSIONES

La internacionalización de los departamentos de seguridad de las grandes empresas que operan en el exterior es un proceso ineludible que viene motivado por la presencia cada vez más importante de personal, activos y negocio en el exterior, por la creciente inseguridad en algunos de los mercados en donde se opera y por la aplicación generalizada de las nociones de responsabilidad social corporativa y deber de protección, impuestas desde las administraciones públicas. El proceso de transformación para globalizar el departamento y las funciones de seguridad es complejo. Resulta difícil contar desde el principio con un plan director que guíe en este cambio, sobre todo si se parte de una situación de limitación de capacidades de planeamiento de seguridad.

En cualquier caso, es necesario tener una idea de cuáles serán las líneas maestras del plan de transformación del Departamento de Seguridad y reflejar dicho esquema en un documento genérico y de carácter estratégico –la política de seguridad corporativa– aprobado por la alta dirección de la empresa, que sirva para impulsar el cambio y legitimar el desarrollo de sus nuevas funciones: despliegue territorial en el extranjero, puesta en marcha de un sistema de gestión de crisis, establecimiento del papel del DSC en las funciones relacionadas con la gestión integral del riesgo, desarrollo de una herramienta de gestión de seguridad, etc.

La puesta en práctica de la estrategia de seguridad corporativa en el exterior precisa de un enfoque colaborativo, tanto a nivel privado, es decir entre los departamentos de seguridad de las empresas de una misma nacionalidad o sector desplegadas en un determinado país, como a nivel público, es decir mediante el apoyo y orientaciones proporcionados por los responsables de seguridad de las delegaciones diplomáticas en el país. El fomento y promoción de esta colaboración es quizá el mayor de todos los retos asociados con la puesta en práctica de una estrategia internacional de seguridad corporativa, puesto que implica a terceros actores, públicos y privados, que tienen sus propias prioridades y dinámica de funcionamiento.

En el presente capítulo se ha propuesto el desarrollo, ya sea a nivel nacional o de la Unión Europea, de una estructura y procedimientos de colaboración público-privada de seguridad similares a los establecidos por el Departamento de Estado Norteamericano mediante el OSAC, organismo de naturaleza mixta que lleva funcionando con éxito desde el año 1985.

BIBLIOGRAFÍA

Monografías y artículos

- CARBONNEL, J.B. (2014). Extension du Devoir de Protection “Duty of Care” aux bilans de santé des voyageurs en mission et des expatriés. Haute Ecole de Gestion Genève. Ginebra, Suiza. Accesible desde el sitio web de SOS internacional.
- PÉREZ RENTERO, M. (2011). Entrevista Director de Seguridad Corporativa de Indra. Madrid: Peldaño. Cuaderno de Seguridad. Número 259. Septiembre de 2011, pp 28-30.
- REGO, M. (2015). Ciberseguridad. Madrid: Peldaño. Cuaderno de Seguridad. Número 299, abril de 2015, pp. 8-12.
- RENEDO, L. (1997). Organización de la seguridad en la empresa. CEPREVEN. Centro de documentación de Mapfre. Madrid.
- SEBASTIÁN, P. (2015). Entrevista Director de Seguridad Corporativa de SENER Madrid: Peldaño. Cuaderno de Seguridad número 298 de marzo de 2015, pp. 28-33.
- ZARCO, J.M. (2015). Entrevista Director de Seguridad Corporativa de BANKIA Madrid: Peldaño. Cuaderno de Seguridad número 300 de mayo de 2015, pp. 18-19.

Informes y documentos oficiales

- Corporate Security Structure Benchmarking. CEPSA EP. HSSE & SR (2014).
- Instrucción judicial preliminar sobre las muertes de 6 nacionales británicos y un colombiano residente en Reino Unido durante el ataque terrorista a la planta de gas de In Amenas (2015). <http://www.inamenasinvest.org.uk/docs/In%20Amenas%20Factual%20Findings.pdf>
- La Seguridad Como Valor. Dirección de Seguridad Corporativa. Abertis (2004).
- Report of the investigation into the terrorist attack of In Amenas. Prepared for Statoil ASA’s board of directors (2013). <http://www.statoil.com/en/NewsAndMedia/News/2013/Downloads/In%20Amenas%20report.pdf>

Repsol. Informe anual 2011. <http://repsol.webfg.com/memoria2011/downloads/pdf/en/informeRojo/organizacionActividades.pdf>

Repsol. Informe de responsabilidad corporativa 2014. Sistema de Gestión de Riesgos. http://www.repsol.com/es_es/corporacion/responsabilidad-corporativa/como-lo-hacemos/sistema-gestion-riesgos/

-Serie de informes: “Duty of Care White Papers”, de SOS Internacional. <http://www.internationalsoftfoundation.org/resources/white-papers/>

Artículos internet

ALVAREZ, J. (2015). Entrevista coordinador de Seguridad de Endesa. https://www.incibe.es/blogs/post/Empresas/BlogSeguridad/Articulo_y_comentarios/entrevista_joaquin_alvarez_coordinador_seguridad_endesa

Departamento de Seguridad. Estructura y Organización. <http://www.seguridad-privada.net/PDF/Departamento-Seguridad-estructura-organizacion.pdf>

El director financiero como nuevo garante de la ciberseguridad corporativa. <http://www.pandasecurity.com/spain/mediacenter/seguridad/el-director-financiero-como-nuevo-garante-de-la-ciberseguridad-corporativa/>

GARCÍA CARMONA, F.J. (2015). Entrevista responsable de relaciones externas y programas europeos de la dirección de seguridad corporativa de Iberdrola. Cyber Elcano número 3. Real Instituto Elcano. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ciber-elcano-03-mayo-2015#.VW6yXM-JjiU

Normativa y legislación

Estrategia de Acción Exterior.

Estrategia de Seguridad Nacional.

Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

Directrices y estándares del sector

ASIS Protection of Assets series. (Security Management; Physical Security; Applications & Investigations)

Business Continuity Institute Good Practice Guidelines. (2013)

Threat Advisory System Response Guideline de ASIS. (2014)

OSAC Crisis Management Guidelines.

OSAC Emergency Planning Guidelines for American Businesses Abroad.

CONCLUSIONES

Caterina García Segura

Tras analizar diferentes aspectos relacionados con el auge de las empresas militares y de seguridad privadas (EMSP), vinculado a la privatización de la seguridad, los autores de este volumen coinciden en destacar la consolidación, permanencia y aumento de la presencia de estos actores en el ámbito de la seguridad. Las razones son múltiples, pero todas ellas tienen que ver con los contornos contemporáneos de la seguridad nacional e internacional y con el carácter transnacional y global de las amenazas y los retos actuales. En este contexto, el recurso a las EMSP por parte de Estados, empresas, organizaciones internacionales, ONGs y otros actores no es una anomalía sino un hecho consumado, cada vez más extendido. El motivo principal y compartido por todos aquellos actores que contratan sus servicios es simple: obtienen beneficios y ventajas con su contratación, ya sea en términos económicos (eficiencia), técnicos (experiencia) o políticos (reducción de costes o elusión de responsabilidades). Pero las que son ventajas desde el punto de vista individual de los actores que las contratan se pueden convertir en desventajas desde el punto de vista sistémico en tanto que la privatización de la seguridad altera –de forma no consensuada– algunos de los fundamentos del orden internacional e interfiere en la gobernanza global de la seguridad entendida como Bien Público Global. Las contribuciones que conforman esta obra han analizado algunas de las problemáticas en torno a la privatización de la seguridad y han propuesto alternativas a fin de gestionar y revertir los problemas e inconvenientes de un fenómeno que ya es consustancial al ámbito de la seguridad global contemporánea.

Los dos primeros capítulos, dedicados a la regulación de las actividades de las EMSP, coinciden en señalar la oportunidad y necesidad de avanzar en el proceso de regulación internacional multilateral con el objetivo de limitar y castigar las acciones con impactos negativos sobre la seguridad, los conflictos armados y los Derechos Humanos. Reconocen también las dificultades y escollos de esta opción, puesto que la elusión de responsabilidades y la impunidad sirven a la agenda oculta de algunos contratistas de los servicios de estas empresas. Por este motivo se defiende que el proceso de regulación debe ser liderado por los Estados –por ser los máximos responsables de la seguridad de sus ciudadanos y por tener el monopolio del uso legítimo de la fuerza–, pero debe ir acompañado por los actores de la sociedad civil global –que representan otros intereses y sensibilidades y pueden ejercer un papel de crítica y control de los poderes gubernamentales.

El análisis de las experiencias reguladoras demuestra la dificultad de las iniciativas multilaterales y la preferencia estatal por las regulaciones nacionales. Respecto a las primeras se ha comprobado el predominio de los instrumentos de *soft law* y de los instrumentos de autorregulación. La aversión por las normas vinculantes denota la

voluntad no declarada de seguir participando de los beneficios de la impunidad por parte de Estados y empresas. No obstante, la presión internacional que emana de las Naciones Unidas y de sectores de la sociedad civil global ha dado lugar al proceso de elaboración de un borrador de convención internacional auspiciado por el Grupo de trabajo sobre el uso de mercenarios de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. El análisis de sus trabajos revela una profunda división entre las posiciones de aquellos Estados que son los principales contratistas de los servicios militares y de seguridad privados y que, a la vez, son la sede de las empresas más importantes del sector y las de aquellos otros que no tienen intereses directos en él y que adoptan un enfoque global. En definitiva, revela la tensión entre los ideales cosmopolitas de seguridad y los intereses particulares, públicos y privados, de Estados y empresas.

Ante la dificultad de regular internacionalmente, han proliferado las respuestas estatales que, no obstante, se revelan incapaces para regular el fenómeno y sus consecuencias de forma efectiva por ser reactivas, parciales e imprecisas. Las limitaciones de los marcos reguladores estatales y, sobre todo, la falta de coordinación entre ellos favorecen a las empresas (y a los Estados con agenda de política exterior y de seguridad oculta) que pueden elegir aquellos entornos regulatorios más permisivos y pueden seguir eludiendo responsabilidades. El análisis de la situación regulatoria nacional confirma la necesidad de ampliar y mejorar los instrumentos existentes y la urgencia de instaurar mecanismos públicos y transparentes de supervisión y control de las actividades de las EMSP. Las iniciativas estatales pueden ser consideradas como un punto de partida para la consecución de un objetivo a medio y largo plazo -la coordinación de regulaciones estatales-, a la espera de alcanzar el objetivo final a más largo plazo -la regulación internacional.

Los capítulos tercero y cuarto han analizado la actuación de las EMSP en contextos y sectores específicos como son los contextos de contrainsurgencia (COIN) y el sector de la inteligencia. Coinciden en destacar el recurso creciente a los servicios de estas empresas por parte de Estados y del sector civil. Ante esta realidad se proponen medidas de mayor control que eviten abusos o efectos no deseados de las actuaciones de las EMSP. En concreto, el capítulo tercero parte del hecho de que en los contextos operativos actuales, el desarrollo de una estrategia de COIN hace que la contratación de las EMSP sea una necesidad y no una opción. En este contexto, a fin de que la participación de EMSP en contextos de COIN pueda convertirse en una fuerza multiplicadora de la de quienes las contratan y no en un escollo, se proponen una serie de medidas. En primer lugar se plantea la necesidad de una revisión de las funciones delegadas, algo que también está en la base de todos los trabajos regulatorios analizados en los capítulos uno y dos, discriminando las que son propias y exclusivas de los Estados. En segundo lugar, con el objetivo de evitar problemas de descoordinación entre las EMSP y los ejércitos en contextos tan complejos como los de COIN, se propone integrar a las EMPS en la cadena de mando. Una tercera medida para solucionar los problemas de abusos y malos usos de las EMSP sería incidir en los controles de capacitación de sus empleados desplegados en teatros de operaciones.

Respecto al uso de los servicios de inteligencia privada, el capítulo cuarto destaca la importancia de estos servicios –que abarcan desde aspectos económicos hasta aspectos estratégicos y geopolíticos- tanto para empresas del sector civil como para los servicios de inteligencia estatales. Para los primeros, el recurso a la inteligencia privada es una necesidad para triunfar en un entorno global cada vez más complejo y competitivo. Para los segundos, la externalización de ciertas tareas de inteligencia es una forma de ganar en flexibilidad y optimizar la eficiencia ya que les permite hacer frente a necesidades puntuales, disfrutando de servicios altamente cualificados, sin necesidad de ampliar de forma permanente sus plantillas. Se ponen de manifiesto las diferentes opciones posibles a la hora de contratar el personal de inteligencia privada y sus potencialidades: capacidad de análisis del mundo académico y enfoque RSP (realista, simplista y práctico) de los militares retirados y en situación de reserva. Igualmente se hace eco de las desventajas de la externalización de los servicios de inteligencia relacionadas con la dilución y elusión de responsabilidades en el caso de llevar a cabo acciones comprometidas. El análisis coincide con los capítulos anteriores en la necesidad de debatir sobre qué funciones son o no externalizables y en la reivindicación de la exigencia de adoptar estrictos mecanismos de selección del personal contratado.

Finalmente, el quinto capítulo, dedicado a la internacionalización de los departamentos de seguridad de las grandes empresas que operan en el exterior, parte de la premisa, compartida con el resto de la obra, de la complejidad del entorno de seguridad contemporánea en que éstas operan. Por ello el proceso de internacionalización del departamento de seguridad se revela como un imperativo. Ésta requiere la elaboración de una política de seguridad corporativa que sea aprobada por la dirección y que establezca las funciones del departamento de seguridad, su despliegue en el extranjero y un sistema de gestión de crisis. El estudio de diferentes experiencias empresariales permite concluir que la puesta en marcha de la estrategia de seguridad corporativa en el exterior no es una mera cuestión privada, pues, al contrario, requiere de la colaboración público-privada. Para realizar sus tareas de manera eficaz, los departamentos de seguridad corporativa necesitan del apoyo y las orientaciones de los responsables de seguridad de las delegaciones diplomáticas de su país en el exterior. Como se señala, no es tarea sencilla debido a la existencia de prioridades diferentes y distintas dinámicas de funcionamiento, pero, a la luz de la experiencia estadounidense, tampoco es imposible.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Presidenta del Grupo de Trabajo e Investigadora

Dña CATERINA GARCÍA SEGURA, CATEDRÁTICA DE RELACIONES INTERNACIONALES DE LA UNIVERSITAT POMPEU FABRA, BARCELONA.

Investigadores/Vocales

D. PABLO PAREJA ALCARAZ, PROFESOR DE LA UNIVERSITAT POMPEU FABRA, BARCELONA.

D. MIGUEL GARCÍA GUINDO, PROFESOR DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE JAÉN.

D. PEDRO BAÑOS BAJO, CORONEL DEL ET (RESERVA).

D. JOSÉ MARÍA MORALES ALONSO, CORONEL DEL ET (RESERVA), SECURITY MANAGER EN LA REGIÓN MENA, EN FCC CITIZEN SERVICES.

Secretario/Vocal

D. FÉLIX EUGENIO GARCÍA CORTIJO, CORONEL DEL ET, JEFE DEL DEPARTAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y LIDERAZGO DE LA ESCUELA SUPERIOR DE LAS FUERZAS ARMADAS, CESEDEN.

