

Informe Legislación Nacional sobre Seguridad Privada en Centroamérica, Cuba y México

Introducción

Tal como se ha hecho en los dos años anteriores, en los Informes al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/24/45 y A/HRC/27/50), el Grupo de Trabajo ha continuado la labor de análisis comparado de las legislaciones nacionales relativas a las actividades de las empresas militares y de seguridad privadas (EMSP), convencido de la necesidad de estudiar los distintos enfoques legislativos sobre la materia, a fin de evaluar la idoneidad de estas normas en la protección de los derechos humanos, desde una perspectiva preventiva, de control y reparación de las posibles violaciones cometidas por los prestadores de servicios de seguridad privada. En este contexto, se ha avanzado en los análisis de la legislación de nuevas regiones con el propósito de identificar aspectos comunes, vacíos legales y buenas prácticas en materia de legislación nacional sobre las EMSP. El Grupo de Trabajo desea agradecer a todos los Estados miembros que han presentado las leyes y reglamentos pertinentes. Tras la primera y segunda fase de la investigación, centradas en muestras de países de habla Inglesa (A/HRC/24/45, párrafos 19 a 52), y de habla francesa en África y un grupo de países de Asia (A/HRC/27/50), el presente informe aborda el análisis y conclusiones del Grupo de Trabajo sobre las legislaciones de ocho países de Centroamérica y El Caribe, incluido México.

El presente informe aborda las normas especiales que regulan a las EMSP y sus actividades en una muestra de ocho países, seis de Centroamérica: Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Panamá; Cuba, de El Caribe; y México. Los análisis se enfocan en el ámbito de aplicación de la ley; el otorgamiento de autorización, licencias y registros exigidos; la formación; las actividades prohibidas y permitidas; las reglas para la adquisición y tenencia de armas; el uso de la fuerza y armas de fuego; la rendición de cuentas y reparación de las víctimas de los prestadores de servicios de seguridad privada; y se observa si los Estados han ratificado la Convención internacional sobre el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios (1989).

Aun cuando todas las regulaciones consideran la mayoría de los aspectos mencionados, hay divergencias en cuanto a la importancia que se da a cada uno de ellos, lo que se expresa en la mayor o menor profundidad con que son tratados. Considerando que el foco de estos estudios está puesto en saber si las regulaciones sobre las actividades y empresas de seguridad privada incluyen o hacen referencia a las normas internacionales de derechos humanos como estándar de funcionamiento, así como verificar si los Estados de una misma Región comparten ciertos mínimos relativos a la protección de dichos derechos en las normas especiales que regulan esta actividad, es posible señalar que hay importantes diferencias en las normas sobre estas materias, y que la mayoría de regulaciones de estos países no contempla exigencias específicas que permitan garantizar el respeto y protección de los derechos humanos. Algunos países hacen menciones explícitas a los derechos humanos, ya sea como principios orientadores o rectores o como un estándar en cuanto a cómo realizar las actividades, pero mayoritariamente no aparecen asociados a infracciones y sanciones ni explicitados en las áreas específicas reguladas. Sobre el derecho internacional humanitario no hay menciones.

En este grupo de ocho países, los principales vacíos están en las exigencias de rendición de cuentas en lo relativo al respeto y protección de los derechos de las personas en el marco del cumplimiento de las funciones de seguridad privada. Ninguna de las normas especiales establece mecanismos de reparación a las víctimas, y minoritariamente se hace referencia a ellas. Otro vacío común es no regular las actividades o funciones militares ni las empresas militares y de seguridad privada, limitándose a aquellas que prestan servicios de carácter civil, propios de la protección de personas y bienes en el ámbito

doméstico. Tampoco se aborda ni se prohíbe la prestación de servicios en el extranjero -salvo un caso que alude a ello-, y no hay normas de aplicación extraterritorial. Tratándose de los mercenarios, sólo tres de los ocho países han ratificado la Convención Internacional, pero ninguno cuenta con disposiciones relativas a ellos en las normas sobre seguridad privada.

I. Análisis

Los análisis que se presentan se basan en las normas especiales que regulan las actividades y empresas de seguridad privada (EMSP) en los ocho países de la muestra, así como también los reglamentos de dichas normas; y las leyes sobre control de armas, municiones y explosivos, cuando se ha considerado pertinente porque la ley especial que regula la seguridad privada no hace precisiones sobre el uso de las mismas y/o remite a ella. En el caso de Honduras se ha revisado la Ley Orgánica de la Policía Nacional (Decreto 67/2008) por cuanto no existe una ley especial de seguridad privada y es esta la que desarrolla la normativa sobre las actividades de seguridad privada. En el caso de Nicaragua tampoco hay una ley especial sobre la materia, y la Ley Orgánica de la Policía Nacional (PN) tampoco regula estos servicios, pero faculta a la Policía Nacional para desarrollar las actividades de control de la seguridad privada; regulación que se encuentra en el Manual de Vigilancia Civil, que no tiene categoría de Ley ni Decreto. México, es un Estado Federal y cuenta con una Ley Federal (LF) que regula la prestación de servicios de seguridad privada que se realizan en dos o más entidades federativas¹, por lo que es ésta la ley que se incluye en los análisis.

Las leyes y normas revisadas para los ocho países son²:

- Costa Rica, la Ley de Regulación de los Servicios de Seguridad Privados N° 8395/2003, y el Reglamento N° 33128-sp de 2006;
- Cuba³, el Decreto Ley N° 186/1998 sobre sistema de seguridad y protección física, y el Decreto Ley 52/82 de Expedición y Control de Licencias de Armas;
- Guatemala, la Ley que regula los servicios de seguridad privada Decreto N° 52/2010, y su Reglamento dispuesto en el Acuerdo Gubernativo N° 417/2013;
- Honduras, la Ley Orgánica de la Policía Nacional, por Decreto N° 67/2008, y el Reglamento para el control de los servicios de seguridad privada, Acuerdo N° 013/2009;
- El Salvador, la Ley de los servicios privados de seguridad contenida en el Decreto Legislativo N° 227/2.000, y el Decreto N° 1124/2003 que modifica el Decreto N°227;
- Nicaragua, Ley de la Policía Nacional y sus reformas, N°228/1996, y el Manual de la vigilancia civil N° 001 de la Dirección de Seguridad Pública de la Policía Nacional;
- Panamá, Decreto Ejecutivo N° 21 del 31 de enero de 1992, por el cual se regula el funcionamiento de las agencias de seguridad privada, y Decreto Ejecutivo N° 22 de 1992, por el que regulan las condiciones de aptitud, derechos y funciones de los vigilantes jurados de seguridad;
- México, la Ley Federal de Seguridad Privada de 2006 (incluida la modificación DOF 17/10/2011), Reglamento de la Ley Federal de Seguridad Privada, DOF 18/10/2011. La Ley Federal de México

¹ Si la prestación de servicios es en un solo Estado se rigen por la norma estadual.

² República Dominicana, siendo un país de habla hispana, no ha sido incluida en este informe por las dificultades encontradas para acceder a las normas que regulan las actividades de seguridad privada, y la dificultad de contar con la certeza respecto a cuáles están vigentes.

³ En el caso de Cuba no fue posible acceder al "Reglamento sobre el Sistema de seguridad y Protección Física del Decreto Ley No 186 de 1998. Resolución No 2, 5 / 3 / 2001".

regula la prestación de servicios de seguridad privada en todo el territorio nacional cuando estos se presten en dos o más unidades federativas, de manera que cuando los servicios involucran una sola entidad federativa se aplica la ley local.

En Panamá la Ley N° 56 de 2011 fue suspendida en 2013 y derogada⁴ al poco tiempo de haber entrado en vigor, y se repuso la vigencia de los Decretos 21 y 22 de 1992. La Ley derogada imponía sanciones económicas a las ESP que no colaboraran con la fuerza pública, lo que también está establecido en los Decretos 21 y 22 dentro de las infracciones pero sin sanciones económicas; también establecía la obligatoriedad de la capacitación teórica y práctica al personal, que impartiría el Ministerio de Seguridad Pública. De acuerdo a informaciones de prensa, la suspensión de esta ley N° 56/2011 habría sido producto de la *demandada ciudadana* ante el intento de establecer mejores controles a las empresas de SP y la selección de los vigilantes.

Respecto al rango de las normas que regulan la seguridad privada, cuentan con una ley especial Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Cuba, México y Panamá. Las excepciones son Honduras y Nicaragua, tal como se ha señalado.

1. **Ámbito de aplicación de las leyes**

Todas las normativas enumeran los tipos y modalidades de servicios de seguridad privada y las personas que pueden realizarlas, señalando para cada una de ellas los requisitos que deben cumplir en tiempo y forma. Sin embargo, hay notorias diferencias en cuanto a las precisiones contenidas en cada regulación y su extensión.

Las normas en los ocho países analizados regulan la seguridad privada de carácter doméstico, armada y no armada, en el ámbito de la seguridad pública y en tanto coadyuvante de la función policial. No hay mención a los servicios militares ni a las compañías militares y de seguridad privada, el concepto *militar* está ausente en las normas. No hay menciones al ámbito de la defensa ni funciones asociadas. Tampoco hay menciones a la importación o exportación de servicios de seguridad privada, sean militares o no. La excepción se encuentra en la Ley Orgánica de la Policía Nacional de Honduras, que en su artículo 140, inciso 2°, dispone que “En ningún caso se autorizará la capacitación o adiestramiento de personal nacional o extranjero para prestar servicios bajo la modalidad de seguridad privada en el exterior”. Esta Ley data del año 2008, por lo que la norma señalada es probablemente consecuencia de lo ocurrido en los primeros años de la guerra de Irak, en que se produjo un escándalo ante la denuncia del envío de guardias privados a Irak desde Honduras, donde recibían entrenamiento hondureños y chilenos, en su mayoría ex-militares. Estos eran reclutados por filiales en Latinoamérica -como Red Táctica en Chile- de EMSP transnacionales con contratos en Irak, para ser destinados a servir en la *zona verde* de Bagdad.

⁴ La Ley 56 de 2011, que regulaba los servicios de seguridad privada fue derogada en Mayo de 2013. La decisión del Ejecutivo fue publicada en la Gaceta Oficial. La actividad y la SP quedó regulada por el anterior Decreto Ejecutivo N° 21/1992. Durante la suspensión de esta norma, la Asamblea discutiría una nueva propuesta para reemplazar la Ley 56, que fue criticada porque creaba un monopolio al impedir a diversas empresas locales tener su personal de seguridad y obligándolas a contratar servicios privados. En: <http://www.prensa.com/impreso/panorama/ley-de-seguridad-privada-suspendida-por-seis-meses/163469>
La Ley tuvo tres prórrogas de suspensión. La Asamblea de Diputados aprobó en primer debate la derogación de la Ley N° 56 de 2011. En: <http://www.anpanama.com/2193-Panama-deroga-ley-de-agencias-privadas-de-seguridad.note.aspx> (24/11/2014).
<http://www.asamblea.gob.pa/main/ComunicacionesyPrensa/tabid/84/articleType/ArticleView/articleId/5417/Derogan-ley-que-regula-agencia-de-seguridad-privada.aspx>

Las normas son aplicables sólo en el territorio nacional, y ninguna regulación cuenta con normas de aplicación extraterritorial.

Tipos de servicios o actividades, modalidades de las prestaciones de seguridad privada (SP):

En cuanto a los conceptos utilizados en estos países para referirse a la seguridad privada, la tendencia es a regular los “servicios de seguridad privada” (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y México); Nicaragua habla de la “vigilancia civil”, La Ley cubana refiere a la “seguridad y protección física”, Panamá regula las “agencias de seguridad privada”. Honduras sub-clasifica las ESP según cantidad de personal autorizado⁵. Algunos reconocen la posibilidad de proveer la propia seguridad -Honduras y Cuba- previa obtención de licencia y sometida a los mismos controles. Costa Rica, El Salvador y Honduras⁶ reconocen, además, a las asociaciones o personas independientes en la modalidad de “grupos comunitarios de vigilancia de barrios...”⁷, para actuar en barrios o zonas determinadas, con la debida autorización.

Aun cuando las modalidades de prestación de los servicios de SP son diversas, hay ciertas actividades que se reconocen en todas las legislaciones, como son la vigilancia y protección de bienes y personas, eventos públicos (Panamá y Costa Rica los mencionan específicamente), escoltas, transporte de valores, fabricación y comercialización de elementos y sistemas de seguridad, asesorías en seguridad; y, en la mayoría están mencionadas las investigaciones privadas, con excepción de Nicaragua donde los investigadores privados no aparecen regulados en el Manual. La prestación de servicio de escoltas en la norma cubana se puede dar sólo a extranjeros y con autorización del Ministerio del Interior. La Ley Federal de México agrega los servicios de seguridad de la información⁸; sistemas de prevención y responsabilidades, consistente en servicios para obtener informes de antecedentes, solvencia, localización o actividades de personas; y, la actividad relacionada con la instalación o comercialización de sistemas de blindaje. La ley de Guatemala especifica una prestación de servicio que las demás leyes no mencionan, como es la vigilancia o custodia, protección y defensa en el transporte de personas y bienes, por vía terrestre, aérea, fluvial o marítima y la instalación y monitoreo de dispositivos electrónicos satelitales o de posicionamiento global, o tecnología para la protección de personas y bienes⁹. En relación a esta última norma, cabe preguntarse si corresponden a servicios de carácter militar; ciertamente la frontera entre los servicios militares y los que no los son, puede ser difusa.

En cuanto a las normas que refieren a los derechos humanos, es interesante destacar que las leyes de El Salvador y Guatemala (de 2000 y 2010, respectivamente) aluden en sus Considerandos a los Acuerdos de Paz firmados en Chapultepec en 1992 en el caso de El Salvador¹⁰, y los Acuerdos de Paz de Guatemala¹¹

⁵ Art. 137, 1. Ley Orgánica de la Policía Nacional, decreto N° 67/2008.

⁶ La Ley de la Policía Nacional de Nicaragua y sus Reformas, N°228/1996, instituye la “policía voluntaria”, que no está reglada en el Manual de Vigilancia Civil, definida como “un cuerpo auxiliar y de apoyo de la PN, con estructura orgánica adscrita y subordinada a las delegaciones de policía”, está integrada por ciudadanos nicaragüenses que luego de un proceso de selección, preparación y juramento, aceptan las condiciones del servicio en forma voluntaria, temporal y gratuita (Art. 43). realizan principalmente tareas de apoyo, prevención, vigilancia, seguridad pública y tránsito, con uniforme; están sujetos a los principios fundamentales de actuación de la PN y régimen disciplinario.

⁷ Art. 2, b, Decreto Legislativo 227 de El Salvador, y Art. 148, decreto 67/2008, Ley Orgánica de la PN.

⁸ Consiste en la preservación, integridad y disponibilidad de la información del prestatario con sistemas de administración de seguridad, bases de datos, redes locales corporativas y globales, transacciones electrónicas, etc. (Art. 15).

⁹ Art. 41, b y f. Decreto 51/2010.

¹⁰ Conjunto de acuerdos firmados en Enero de 1992 entre el Gobierno de la república de El Salvador y el Frente Farabundo Martí de liberación nacional (FMLN) y que pusieron fin a 12 años de guerra civil en el país. El Decreto Legislativo de El Salvador indica que en dichos Acuerdos se reconoció la necesidad de regular la actividad de todas aquellas entidades, grupos o personas que prestan servicios de seguridad o protección a particulares -sean privadas o instituciones estatales, autónomas o municipales-,

(1991-1996). De esta forma, la ley de Guatemala menciona los derechos humanos como un objetivo a proteger junto al derecho personal y colectivo de seguridad, con una adecuada regulación que “propicie el combate del Estado a los grupos armados ilegales y a los cuerpos de seguridad al margen de la ley”; y son un principio rector de la seguridad pública en El Salvador. Guatemala, en las disposiciones generales somete a las personas naturales y jurídicas prestadoras de servicios de seguridad privada a la Constitución, las leyes y a los tratados sobre derechos humanos vigentes (Art. 4); también considera entre las infracciones muy graves el “Utilizar para sus operaciones e investigaciones, procedimientos que atenten contra el derecho a la dignidad, a la intimidad personal o familiar y al secreto de las comunicaciones, o cualquier otro derecho protegido por la Constitución Política de la República de Guatemala y los tratados internacionales en materia de derechos humanos”¹². El Salvador, por su parte, exige a los responsables organizativos y operativos de los servicios de SP tener conocimiento sobre las leyes vigentes en materia de derechos humanos, garantías procesales y seguridad pública y privada, y antecedentes de respeto a los mismos, lo que deberá comprobar la Policía Nacional¹³.

Las leyes especiales de Panamá y Cuba, así como el Manual de la Vigilancia Civil de Nicaragua, no mencionan el concepto de derechos humanos¹⁴; Honduras, aunque no los menciona en el reglamento especial, hace extensivos a la seguridad privada los principios que rigen a la policía tratándose de la comisión de arbitrariedades. El Reglamento de la LF de México y el de Costa Rica mencionan la protección de los derechos humanos dentro de los principios de actuación del personal operativo¹⁵. El Reglamento de Honduras al detallar derechos y obligaciones de los trabajadores dispone que se les deben respetar los derechos humanos y fundamentales consignados en la Constitución¹⁶.

No hay menciones al derecho Internacional Humanitario en ninguna de las regulaciones analizadas, y menos aún a la posibilidad de que los prestadores de seguridad privada tomen parte en hostilidades. Excepcionalmente, los Decretos de Panamá hacen alusión a la situación de conflicto interno o declaración de guerra, señalando que las armas de las agencias de SP podrán pasar a control directo del Ejecutivo por decisión del Presidente de la República y Ministro de Gobierno y Justicia¹⁷.

En materia de convenciones y tratados internacionales, La Ley de Costa Rica los menciona sólo para referirse a la seguridad de las representaciones diplomáticas cuyo personal debidamente acreditado se rige por ellos, y en su ausencia por lo dispuesto en las leyes nacionales. Cuba, por su parte, alude a las convenciones y tratados al recordar que el Ministerio del Interior es el organismo competente en

para garantizar que sus actividades se ajusten a la ley y con “estricto respeto a los derechos humanos” Considerando III, Decreto Legislativo N° 227/2000.

¹¹ Serie de Acuerdos suscritos por el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria nacional Guatemalteca entre los años 1991 y 1996, para alcanzar soluciones pacíficas al conflicto armado interno que se prolongó por casi 30 años, dejando un saldo de aproximadamente 200.000 muertos y desaparecidos.

¹² Art. 58, Decreto N° 52/2010.

¹³ Art. 14, Decreto Legislativo N° 227/2003.

¹⁴ Honduras no los menciona en la Ley de la Policía Nacional en la parte que regula la seguridad privada, pero en el artículo 141, inciso final, dispone que las actividades y servicios de SP, en sus actuaciones deben mantener un trato correcto a las personas y evitar el abuso y la comisión de arbitrariedades o violencia, so pena de incurrir en la misma responsabilidad establecida en esta Ley para los miembros de la carrera policial. Ley N° 67/2008.

¹⁵ Art. 27 reglamento de LF de México, y Art. 5, n° 4 del Reglamento de la Ley de servicios de seguridad privados, N° 33128/2006 de Costa Rica.

¹⁶ Art. 52, l, q. Acuerdo N° 013/2009.

¹⁷ Art. 18, Decreto Ejecutivo 21/1992.

materia de seguridad y protección física, y en todas aquellas actividades en que el Estado cubano establezca tratados internacionales en la materia¹⁸.

Como sea, la mayoría de los países carece de reglas específicas que permitan operar en la práctica los derechos humanos en las actividades de seguridad privada, lo que se podría lograr estableciéndolos como estándares de evaluación de las actividades, asociándolos a infracciones concretas con sus respectivas sanciones, etc.; a esto se suma la ausencia de exigencias precisas sobre la materia en los contenidos de formación. Considerando el espacio social y jurídico híbrido en que actúa la seguridad privada, y la poca visibilidad de estas actividades más bien opacas -especialmente en países con altos índices de violencia y delincuencia-, sumados a la falta de confianza en las instituciones policiales, la posibilidad de vulnerar derechos es alta y se requiere de normas precisas que los protejan. A esto hay que agregar las bajas exigencias educacionales para el personal operativo y las debilidades de su entrenamiento, que hacen más difícil una buena comprensión e internalización de normas jurídicas y principios abstractos.

Desde el punto de vista de los prestadores de servicios:

Los países reconocen la participación de personas físicas y jurídicas en la industria de la seguridad privada, ya sea que presten servicios de manera individual o colectiva (Costa Rica, Nicaragua, México, El Salvador). Guatemala permite a las personas naturales en el servicio de escoltas e investigadores privados y Honduras sólo en este último. La norma de Panamá refiere sólo a las agencias de seguridad, no hay mención a personas naturales como prestadoras independientes. La ley cubana refiere a empresas y *grupos*, y dispone que el personal de seguridad y protección lo integran, entre otros, el “personal en funciones de Sereno y los trabajadores y estudiantes en cumplimiento de la guardia obrera y estudiantil”, los que se consideran como parte del Sistema de Seguridad y Protección Física, que es “complemento de la seguridad y el orden interior del país”¹⁹, y abarca la protección física, la seguridad y protección de la Información Oficial, la seguridad informática, el control de los explosivos industriales, sus precursores químicos, municiones, sustancias químicas explosivas o tóxicas, así como las medidas de protección contra incendios y de protección física a las sustancias radioactivas y de otras fuentes de radiaciones ionizantes²⁰. En Cuba, las direcciones de las Empresas y de los Grupos de Seguridad Interna, tienen el deber de compatibilizar la ejecución de sus misiones con los intereses de la defensa en su territorio.

Tratándose de las fuerzas de seguridad pública, la mayoría de países prohíbe expresamente la participación de su personal activo -policías y fuerzas armadas- en actividades y EMSP, así como de ex-agentes de estas instituciones que hayan sido dados de baja por causa disciplinaria o comisión de un delito. Panamá, dispone que los miembros de la fuerza pública y la Policía Técnica Judicial no podrán ejercer por sí ni por interpuesta persona cargo alguno -directivo, administrativo, operativo, consultivo, ni representación legal- en estas empresas²¹; además no podrá ser vigilante jurado de seguridad quien haya sido expulsado de algún centro, organismo o institución del Estado, por la comisión de un delito común o falta grave Administrativa²². La Ley Federal de México dispone que no podrán ser miembros del personal directivo, administrativo u operativo, quienes sean miembros activos de alguna institución de seguridad

¹⁸ Esto, sin perjuicio de lo que compete a otros organismos estatales. Art. 4, Decreto Ley N° 186/1998.

¹⁹ Art. 7 y Art. 9, Decreto Ley N° 186/1998 sobre sistema de seguridad y protección física.

²⁰ Art. 40, Decreto Ley N° 186/1998 sobre sistema de seguridad y protección física.

²¹ Art. 13, Decreto Ejecutivo N° 21/1992.

²² Art. 1, f. Decreto Ejecutivo N° 22/1992.

pública o de las FFAA²³, ni quienes hayan sido separados de estas instituciones por faltas disciplinarias, corrupción, haber sido sentenciado por delito doloso, entre otras. Aun cuando esta restricción es una disposición común en las regulaciones revisadas, es la LF de México la que contiene mayores precisiones sobre las causales específicas.

La regulación de Guatemala es la que contiene mayores detalles en esta materia. Extiende la prohibición de participar en estas empresas –más allá de la policía y las fuerzas armadas- a los miembros activos de los ministerios encargados de la seguridad, Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia de la República, Ministerio Público, sistema penitenciario u otra asociada a la seguridad²⁴. Por otra parte, establece que si una persona que perteneció al ejército o ha sido funcionario público relacionado con la seguridad pública desea prestar servicios de SP, debe esperar que transcurran 4 años desde su último puesto en dichas instituciones²⁵. También la Dirección denegará la autorización para constituir una sociedad prestadora de servicios de SP, si los socios fundadores, accionistas o administradores han sido condenados por un delito tipificado en la Ley contra la delincuencia organizada; lo mismo ocurre si éstos son funcionarios activos del ejército o una institución vinculada a la seguridad o inteligencia, a menos que hayan transcurrido dos años desde que dejaron de pertenecer a esas instituciones²⁶. Las mismas exigencias se disponen para los ejecutivos de estas empresas, aunque éstos deberán acreditar que su baja o retiro no se originó por causas asociadas a la comisión de un delito, incumplimiento de obligaciones o violación de derechos humanos²⁷. La ley de Costa Rica no dicen nada al respecto. La Ley orgánica de la PN de Honduras dispone que los agentes policiales dados de baja por faltas graves o comisión de un delito no podrán ser propietarios o integrantes de una empresa de SP²⁸, *contrario sensu*, se debe entender que quienes no se encuentran en esta situación sí pueden ser parte de las ESP, tal como ocurre en los otros países.

Relaciones con la fuerza pública:

En cuanto a las relaciones con las policías, la regla general es disponer que los prestadores de seguridad privada deben colaborar con la policía en el cumplimiento de sus funciones, por considerarse que son coadyuvantes de éstas. La mayoría exige colaboración en casos de emergencia o desastres, previo requerimiento de la autoridad de seguridad o directamente de la policía, quedando la SP bajo coordinación y supervisión policial. La LF de México impone la obligación de coadyuvar con las autoridades y entidades de seguridad pública en situaciones de urgencia, desastre o en cualquier otro caso, a solicitud de la autoridad competente Federal, estadual o municipal²⁹; en El Salvador deben colaborar “en todo lo que se le solicite”³⁰; en Costa Rica la colaboración no requiere de solicitud expresa si se trata de una emergencia. En Nicaragua y Guatemala las relaciones no sólo son de colaboración sino que la seguridad privada está subordinada a la Policía. En Cuba, las funciones del personal deben ajustarse al cumplimiento de sus misiones propias “durante la prestación del servicio y apoyo a las fuerzas de seguridad y del orden interior en el cumplimiento de su servicio”.

²³ Art. 28, VI, Ley Federal 2006.

²⁴ Art. 42, Decreto 51/2010.

²⁵ Art. 15, Decreto 51/2010.

²⁶ Art. 19, e y f, Decreto 51/2010.

²⁷ Art. 29, Decreto 51/2010.

²⁸ Art. 147, Decreto N° 67/2008. Ley Orgánica de la Policía Nacional.

²⁹ Art 32, VII, Ley Federal de 2006.

³⁰ Art. 15, Decreto Legislativo N° 227/2000.

Panamá impone a las agencias de SP en su actividad cotidiana colaborar con la fuerza pública y prestarles apoyo cuando se solicite, por ejemplo en caso de evitar la comisión de delitos e infracciones, identificar, perseguir y aprehender delincuentes (Decreto 21/1992, arts. 17, 18, 21). Nicaragua, los obliga a guardar a las autoridades policiales obediencia y respeto³¹ y una vez autorizada una empresa podrá establecer las coordinaciones con la policía nacional para la mayor eficacia del servicio y la prevención del delito, incluso en temas de protección a niños/as y adolescentes y algunas actividades asociadas como resguardar un sitio del suceso, retener sospechosos, ubicar testigos, etc.; se considera una falta muy grave no cumplir en los compromisos de orden público adquiridos con la policía nacional³². En estos casos se produce una superposición de funciones y ámbitos de acción de la SP y la fuerza pública, lo cual constituye un riesgo para los derechos de las personas.

2. Licencias, autorizaciones y registros

En este ámbito, como en otros, las regulaciones difieren en extensión y profundidad. Si bien todas regulan procedimientos a seguir, condiciones y requisitos para obtener autorización y licencia para operar, la mayoría no hace referencia a normas específicas de derechos humanos ni las establece como estándares exigibles para la obtención de autorizaciones y licencias. Salvo excepciones –Ley de Guatemala y El Salvador, Reglamento de Costa Rica–, las violaciones a los derechos humanos no aparecen en el catálogo de infracciones, que es la manera más efectiva de destacar su importancia y propender a su protección. La mención genérica del respeto a los derechos humanos por parte del personal de seguridad privada, es necesaria pero insuficiente para el logro de dicho objetivo.

Autoridad de control:

La autoridad de control está radicada en los ministerios responsables de la seguridad pública y en algunos casos a través de las policías.

En Costa Rica es la Dirección de los Servicios de Seguridad Privada del Ministerio de Seguridad Pública; en Honduras la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad a través de la Unidad de Control de las Empresas de SP; en El Salvador corresponde al Ministerio de Seguridad Pública y Justicia a través de la División de Registro y Control de SP de la Policía Nacional quien actúa en estrecha coordinación con la División de Armas y Explosivos, y las solicitudes de autorización las resuelve el Director de la Policía Nacional Civil; en Guatemala la Dirección General de Servicios de SP a cargo del Ministerio de Gobernación; en Panamá el Ministerio de Gobierno y Justicia; y en México el ente rector es la Secretaría de Seguridad Pública Federal; en Nicaragua la autorización la otorga el Jefe de la Autoridad Nacional de Seguridad Pública, previa ratificación del Ministro de Gobernación; en Panamá es el Ministerio de Gobierno y Justicia. En Cuba es el Ministerio del Interior, y tratándose de la seguridad y protección de objetivos estratégicos -definidos por el Estado- la aprobación de todos los directivos y personal de seguridad privada corresponde a este Ministerio³³.

Estas unidades ministeriales o policiales son las encargadas de velar por el cumplimiento de las normas que regulan las actividades de seguridad privada y las EMSPs. En términos generales, verifican el cumplimiento de requisitos exigidos a las entidades y su personal, autorizan el funcionamiento y otorgan

³¹ Art. 34, Manual de Vigilancia Civil. Es el país que cuenta con más normas relativas a la relación entre la SP y la Policía.

³² La relación de la seguridad privada con la Policía nacional en Nicaragua es muy estrecha, de apoyo y subordinada. Arts. 45 a 53. Manual de Vigilancia Civil.

³³ Art. 29, Decreto Ley N° 186/1998.

licencia; aplican sanciones en caso de incumplimientos, las que van desde la amonestación y multa hasta la suspensión o cancelación de la licencia; también renuevan autorizaciones y licencias. Les corresponde controlar y supervisar a los prestadores; en ciertos casos definen o autorizan los programas de capacitación y sus contenidos (caso de Guatemala); realizan inspecciones periódicas para verificar la marcha de las actividades autorizadas e inspeccionan las instalaciones antes de otorgar autorización; llevan algunos registros exigidos a los prestadores de SP.

Autorización y licencias:

Todas las regulaciones exigen la presentación de una solicitud por escrito a la autoridad competente, adjuntando los documentos requeridos según modalidad de servicio que se pretende prestar y según se trate de una persona física o jurídica. Para autorizar y otorgar licencia a una empresa, las regulaciones exigen la escritura pública de constitución de la sociedad, antecedentes sobre socios y directiva, determinación del tipo de actividades y personal, pago de pólizas de seguro. Se deben presentar los inventarios de instalaciones, equipamiento y armas en caso que corresponda; los manuales de funcionamiento deben ser presentados por el solicitante y aprobados por la autoridad; lo mismo ocurre con los planes de organización de las actividades cuando son exigidos. En el caso que la entidad de seguridad privada tenga armas de fuego, la exigencia es contar con un depósito para mantenerlas. Se debe acreditar que el personal ha cumplido con los cursos de formación exigidos, así como presentar para su aprobación el diseño de uniformes y credenciales. Todas las regulaciones contemplan pago de derechos, y el pago de ciertos seguros, en su mayoría por daños a terceros y otros de salud en beneficio del personal. Las licencias son renovables por el mismo período (entre 2 y 5 años, dos años en Nicaragua y Honduras, tres años en Guatemala y El Salvador, cinco en Costa Rica, Cuba) y pueden denegarse, suspenderse, revocarse o cancelarse cuando no se cumplen los requisitos u obligaciones que impone la norma. Una vez otorgada la autorización de funcionamiento se extienden las credenciales al personal, las que también tiene una duración limitada (en Costa Rica duran 2 años, en Nicaragua y México duran un año).

La norma de Cuba presenta importantes diferencias con las otras siete regulaciones, y esto se debe al hecho que el Decreto N°186 tiene por objeto establecer y regular el Sistema de Seguridad y Protección Física y los servicios a prestar en esta materia; este sistema es el conjunto de medidas de organización y control que “se adoptan para garantizar el orden y la disciplina en apoyo a la eficiencia del resto de los componentes del sistema de seguridad y protección física”³⁴, para garantizar la integridad y custodia de las personas, bienes y recursos ante posibles amenazas de diversa índole. Así, corresponde al Ministerio del Interior establecer los criterios y niveles de seguridad y protección física para los “sectores fundamentales del país”, y los requerimientos para la elaboración de los planes de seguridad y protección física³⁵.

Panamá exige nacionalidad panameña a titulares de las empresas (Decreto 21/1992, Art. 4) y los extranjeros necesitan autorización especial del Ministerio. México, en su Ley Federal exige nacionalidad mexicana a las personas físicas y jurídicas (Art. 25, I) y para el otorgamiento de licencia se debe acreditar que se cuenta con los medios humanos, técnicos, financieros y materiales para llevar a cabo las actividades (Art. 25, VI). Costa Rica permite que extranjeros residentes presten servicios como personal de vigilancia/guardias. Tratándose de la propiedad de las empresas, Honduras dispone que las empresas extranjeras que soliciten permiso para prestar estos servicios “deberán asociarse con empresas hondureñas dedicadas a la misma actividad y nombrar un gerente hondureño por nacimiento” (Art. 138).

³⁴ Art. 6, Decreto N° 186/1998.

³⁵ Art. 3, Decreto N° 186/1998.

Registros:

Las normas de los ocho países disponen que la autoridad de control lleve y mantenga un registro actualizado de prestadores de servicios de seguridad privada con información sobre sus actividades o contratos, funcionamiento y personal. También están los registros que deben mantenerse actualizados con datos sobre el personal operativo, administrativo y directivo, y el registro de armas de fuego, municiones y equipamiento; las personas naturales deben inscribirse en los registros respectivos. En México este Registro Nacional es de Empresas, Personal y Equipo de Seguridad Privada, con información para la supervisión, control y evaluación, como un sistema de consulta y acopio de información integrado por un banco de datos³⁶. En Panamá el registro nacional lo lleva el Ministerio de Gobernación y Justicia, y las empresas que prestan servicios con vigilantes deben presentar al Ministerio todos los contratos para su registro y aprobación técnica; el número asignado en el Registro debe constar en la publicidad³⁷; y el Ministro del ramo decide sobre la inscripción y cancelación de la autorización de las ESP y todas deben llevar un registro de sus contratos, visado por la Dirección Institucional de Seguridad pública³⁸.

En Nicaragua una vez otorgada la licencia de funcionamiento se inscribe en el registro único de Empresas Privadas de Vigilancia Civil, tanto a personas naturales como jurídicas. Los registros son: de personas jurídicas que prestan servicios de vigilancia privada, de vigilantes residenciales, de custodia personal, de portación de armas, de uniformes. En Honduras, la Unidad de Control de ESP lleva un registro de las licencias otorgadas y sus modificaciones, incluyendo al personal y armas señalando su tipo y calibre³⁹. En Costa Rica⁴⁰ y El Salvador -la Dirección de los Servicios de SP y la División de Registros de la PN, respectivamente-, llevan los registros de personas físicas y jurídicas, del personal de seguridad y administrativo, de ubicación de las instalaciones, armas y equipos; la regulación de Costa Rica agrega el registro de programas y escuelas de capacitación y sus contenidos. En Cuba, corresponde al Ministerio del Interior llevar registro de las empresas, agencias y grupos de seguridad interna⁴¹.

3. Selección y entrenamiento

Sobre los procesos de selección no suele haber descripciones, pero la regulación especial de siete países fija requisitos que deben ser acreditados para el personal y en algunos casos para los administrativos, directivos y accionistas. Estos aunque tienen una base común para el personal operativo, presentan diferencias según se trate de personal armado o no armado y la modalidad de prestación de servicios. En este punto hay divergencias entre las distintas legislaciones. Entre los requisitos básicos está ser mayor de edad y tener aprobado un nivel mínimo de educación, que suele ser educación primaria o básica; la regulación de Honduras y Cuba no hacen mención a este último aspecto. Algunos países exigen nacionalidad de origen como México, Honduras⁴², Nicaragua, y Cuba que agrega que deben ser cubanos residentes en el país; Costa Rica y El Salvador permiten a los extranjeros residentes, y Guatemala no hace referencia a la nacionalidad.

³⁶ Art. 8, Ley Federal de 2006.

³⁷ Art. 16, Decreto Ejecutivo N° 21/1992.

³⁸ Y otros registros obligatorios, Art. 20, Decreto Ejecutivo N° 21/1992

³⁹ Art. 141 y 153, 7, Ley Orgánica de la PN. Decreto N° 67/2008.

⁴⁰ Art. 7, Ley N° 8395.

⁴¹ Art. 3, f. Decreto Ley N° 186/1998.

⁴² Para prestar servicio individual de investigación privada, el Reglamento de Honduras exige nacionalidad de origen. Art 34, b. Acuerdo N° 013/2009.

Un criterio general para ser elegible es la idoneidad o solvencia *moral* del personal operativo, lo que se acredita con un certificado de antecedentes penales y/o policiales. En este punto también hay diferencias entre los ocho países. Así, en Costa Rica se debe acreditar ausencia de antecedentes penales en los últimos diez años y la “inscripción de antecedentes de condenas obligará a estudiar la vida y costumbres del solicitante” para establecer su idoneidad⁴³; y para los extranjeros residentes exige que ello sea acreditado en el país de origen -misma exigencia que hace el reglamento de Honduras- y en los que haya residido durante los últimos cinco años, y se faculta a la Dirección de Servicios de SP del Ministerio de Seguridad Pública para solicitar estos antecedentes al país de origen. El Salvador exige para vigilantes independientes y contratados por agencias, no contar con antecedentes penales y policiales. Guatemala es el único país de este grupo que exige al personal operativo que hubiere prestado antes servicios en otra empresa o institución (guardias no armados, vigilantes armados, escoltas e investigadores), acreditar que el término de esa relación laboral no se originó por la comisión de algún delito doloso o violación de derechos humanos. Panamá cuenta con una norma más amplia al requerir no haber sido expulsado de ningún organismo público por comisión de delito común o falta administrativa grave; además, todo el personal (directivo y operativo) debe presentar solvencia moral y acreditar al momento de la inscripción -y anualmente- los antecedentes policiales del personal⁴⁴.

Otros requisitos tratan de la salud mental y física, aunque en términos generales. Así, Costa Rica, El Salvador y Guatemala exigen un examen psicológico, además del físico; El Salvador y Nicaragua exigen buen estado de salud mental y condiciones físicas aceptables para la función. Guatemala exige que los prestadores de estos servicios implementen y mantengan “un proceso técnico de selección de personal, supervisión y capacitación continua”⁴⁵. El Reglamento de Honduras dispone que todo el personal operativo, y quienes sean responsables de su manejo- deben aprobar anualmente exámenes psicométricos, antidoping y otros que disponga la autoridad. Cuba y Panamá no hacen mención a estos aspectos.

La ley cubana, en consonancia con su estilo muy distinto de organizar y regular las actividades de seguridad privada en el marco del sistema de seguridad y protección física, no detalla los requisitos con que tendría que cumplir el personal operativo; además de considerar modalidades y prestadores en una lógica distinta a la observada en el resto de las normas de este grupo de países. Así, indica que la selección, aprobación y preparación del personal de las empresas de seguridad y protección y los Grupos de protección interna, corresponde a las propias entidades donde se organicen los Grupos de Seguridad Interna según requisitos que establezca el Ministerio del Interior. Hace diferencia en cuanto al personal que labore en la seguridad y protección de los objetivos que el Estado determine como estratégicos, ya que son aprobados por el Ministerio del Interior; y los requisitos de idoneidad de todo el personal se regulan conjuntamente por los Ministerios del Interior y de Trabajo y Seguridad Social.

En general, en este punto, no hay exigencias asociadas a los derechos humanos en las normas de estos países; la excepción es la norma de Guatemala que, al disponer las exigencias para las distintas categorías de prestadores individuales de estos servicios -accionistas y ejecutivos de empresas y todo su personal-, establece que quienes hayan prestado servicios en el Ejército de Guatemala, la Policía Nacional Civil, órganos de inteligencia del Estado u otra empresa de seguridad privada, deben acreditar que su baja o retiro no se originó por la comisión de delito, o violación de derechos humanos.

Formación y entrenamiento:

⁴³ Art. 14, c. Decreto Legislativo N° 227/2000.

⁴⁴ Art. 1 y Art. 9, Decreto Ejecutivo N° 21/1992.

⁴⁵ Art. 51, b, Decreto 51/2010.

Tratándose de la formación las menciones son más bien generales y remiten a lo que dispondrá a su respecto la autoridad pertinente (policía nacional, ministerio encargado de la seguridad). La excepción es Cuba, como se explica más abajo.

La mayoría de las regulaciones (6 de 8) disponen que la formación o entrenamiento exigidos se acredite con la aprobación de los cursos impartidos por una entidad reconocida por la ley. Sin embargo, ni las leyes ni los reglamentos señalan cuáles deben ser los contenidos, ni su duración, salvo algunos que los indican en términos muy generales; tampoco se establecen estándares ni controles sobre la calidad de la formación o entrenamiento, salvo algunas exigencias del entrenamiento en el uso de armas de fuego. En este sentido, la mayoría no alude a contenidos en materia de derechos humanos, a excepción de: Guatemala que exige “Capacitación teórica y práctica sobre derechos humanos, de acuerdo a estándares internacionales en esta materia, el uso de la fuerza y uso de armas de fuego”⁴⁶; el Reglamento de México, que dispone que el Prestador de Servicios debe proporcionar al personal operativo cursos según modalidad autorizada y en materia de derechos humanos, al menos una vez al año⁴⁷, y la LF exige exhibir los planes y programas de capacitación y acreditar su registro ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, previo a la obtención de licencia⁴⁸; y, la legislación salvadoreña da ciertos detalles sobre contenidos y menciona las asignaturas de procedimientos de agentes privados y derechos humanos, entre otras afines a los propósitos del entrenamiento.

Honduras indica que se debe preparar al personal operativo en “relaciones con el pueblo y la sociedad”, sin más detalles⁴⁹, y los programas de capacitación y entrenamiento los presenta la entidad de SP y los aprueba y supervisa la Policía Nacional. Panamá dispone, muy brevemente, que la formación versa sobre administración y manejo de armas y normativa que regula la función, y exige al menos dos prácticas de tiro al año⁵⁰. El Manual de la Vigilancia Civil de Nicaragua sólo establece que se realiza en la especialidad de seguridad pública. Costa Rica exige al personal de SP aprobar el curso básico de seguridad privada, impartido por la Escuela Nacional de Policía, y en caso que dicha Escuela autorice a otra entidad a hacerlo debe refrendarlos en sus contenidos y los instructores responsables⁵¹. En Guatemala, a los “vigilantes” -servicio sin armas de fuego- se les exige aprobar un curso de capacitación diseñado por el proveedor de servicios de seguridad “el que deberá completar en un plazo de 1 año desde su ingreso al servicio”⁵²; esto podría implicar que un “vigilante” se encuentre cumpliendo funciones antes de haber completado su formación.

Respecto a la entidad encargada de impartir la formación, en Costa Rica es la Escuela Nacional de Policía, la que podría autorizar a otra entidad para ello. En Guatemala la capacitación y entrenamiento la realizan centros de capacitación o instituciones autorizadas y supervisadas por La Dirección⁵³, y deben presentar los planos de las instalaciones físicas destinadas a la capacitación -además de las destinadas a las armas y polígonos- en la solicitud de autorización de funcionamiento. En Panamá para ser nombrado Vigilante Jurado se debe presentar examen público en un centro indicado por el Ministerio de Gobierno y Justicia; Honduras y El Salvador exigen pasar una prueba psicotécnica para pasar a capacitación en la

⁴⁶ Art. 51, c. Decreto 51/2010.

⁴⁷ Para cumplir con la actualización permanente, lo que se acreditará con las constancias de habilidades laborales expedidas por los capacitadores o los centros de capacitación, conforme a las disposiciones expedidas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Art. 42 del Reglamento de la LF.

⁴⁸ Art. 25, VIII, Ley Federal de 2006.

⁴⁹ Art. 153, n° 11, Decreto 67/2008. Ley Orgánica de la Policía Nacional.

⁵⁰ Art. 3, Decreto Ejecutivo N° 22/1992.

⁵¹ La norma autoriza a la Escuela de la PN a vender estos cursos a los particulares. Art. 54, Ley N° 8395/

⁵² Art. 54, d. Decreto 51/2010.

⁵³ Art. 19, i; Art. 51. Decreto 51/2010.

Academia Nacional de Seguridad Pública. En Nicaragua imparte la formación y entrenamiento la Academia de Policía y son acreditados por la PN; y, una vez autorizados los servicios de vigilancia, en la licencia de funcionamiento se expresa la forma en que realiza la capacitación⁵⁴. Por su parte, México dispone que puede realizarse en instituciones educativas de la Secretaría de Seguridad Pública, academias estatales o centros de capacitación privados autorizados que autoriza anualmente la Dirección General. La regulación cubana no hace mención.

La debilidad en las exigencias en cuanto a los contenidos de la formación, así como a su duración, constituyen un riesgo para el respeto y protección de los derechos humanos, especialmente cuando para el personal operativo se requiere un nivel educacional relativamente bajo. Es necesario que se cuente con estándares mínimos de exigencias en ambos aspectos, que aseguren el manejo de conocimientos básicos que permitan al personal operativo y las empresas internalizar los estándares de derechos humanos como marco ético y jurídico de las actividades de seguridad privada, y sobre la responsabilidad en el cumplimiento de funciones con la posibilidad de hacer uso legítimo de la fuerza, especialmente cuando todas las regulaciones permiten el uso de armas.

4. Actividades prohibidas y permitidas

Las regulaciones tratan más bien de las obligaciones y prohibiciones, refiriéndose a actividades y conductas en el ejercicio de las funciones de seguridad privada. Las normas en los ocho países analizados regulan la seguridad privada de carácter doméstico, armada y no armada, en el ámbito de la seguridad pública. Las actividades permitidas son la vigilancia y protección de bienes y personas, eventos públicos (Panamá y Costa Rica los mencionan específicamente), escoltas, transporte de valores, fabricación y comercialización de elementos y sistemas de seguridad, asesorías en seguridad. La mayoría menciona las investigaciones privadas, salvo Nicaragua que no las menciona. La Ley Federal de México agrega los servicios de seguridad de la información⁵⁵; sistemas de prevención y responsabilidades, consistente en servicios para obtener informes de antecedentes, solvencia, localización o actividades de personas; y, la actividad relacionada con la instalación o comercialización de sistemas de blindaje⁵⁶.

En materia de actividades permitidas y prohibidas, la regla general es establecer como primer límite el ajustarse a la prestación específica para la cual ha sido autorizada la persona jurídica o natural; y luego lo acordado en cada contrato, lo que debe cumplirse en tiempo y forma. Otro límite a la labor de SP es realizar las prestaciones dentro de los recintos, locales o edificios para los cuales ha sido contratada y en casos excepcionales se permite la actuación del personal de SP en lugares públicos, por ejemplo tratándose de actividades que por su naturaleza no pueden limitarse a un espacio privado; o, el caso de Nicaragua donde, en razón de la colaboración que prestan a la Policía Nacional, se les exige incluso brindar apoyo a las patrullas policiales en la vía pública en los sectores, calles y avenidas donde ejercen vigilancia, así como también apoyar la regulación de tránsito en la salida de centros escolares⁵⁷. Panamá, por su parte, permite que los vigilantes jurados realicen labores “excepcionalmente en lugar público”⁵⁸.

⁵⁴ Art. 7, n° 4. Manual de Vigilancia y Seguridad Privada.

⁵⁵ Consiste en la preservación, integridad y disponibilidad de la información del prestatario con sistemas de administración de seguridad, bases de datos, redes locales corporativas y globales, transacciones electrónicas, etc. (Art. 15).

⁵⁶ Otros antecedentes sobre las actividades permitidas aparecen en el I, N°1, “Ámbito de aplicación de las leyes”, de este informe.

⁵⁷ Art. 48, Manual de Vigilancia Civil.

⁵⁸ Art. 10, Decreto Ejecutivo N° 22/1992.

Entre las prohibiciones básicas está la de utilizar uniformes, credenciales, logos y colores de vehículos similares a los de las policías y/o fuerzas armadas, que permitan confundirlos con dichas entidades públicas. También se prohíbe usar armamento no autorizado, o portarlo sin la debida autorización.

En cuanto a las relaciones con la policía, una prohibición común es la de realizar actividades reservadas a la fuerza pública y/o a las Fuerzas Armadas. La norma de Costa Rica prohíbe “aparentar o suplantar la función que desempeña la autoridad judicial o administrativa, o interferir en tal función”, y prestar servicios en centros penitenciarios⁵⁹. El Salvador prohíbe realizar investigaciones de exclusiva competencia de la Fiscalía General de la República o de la policía Nacional⁶⁰. La Ley de Guatemala es la que contiene menciones más precisas al disponer que la seguridad privada no puede asumir funciones que son del Estado, y aborda prohibiciones relacionadas con la protección de derechos como el de participación, libertad de expresión, asociación sindical o libertad de credo; así, prohíbe al personal de SP intervenir en actividades que alteren el orden público o pongan en riesgo la seguridad nacional, ejercer algún control sobre opiniones políticas, gremiales, sindicales o religiosas (crear bancos de datos para ello), participar en reuniones o manifestaciones de carácter político; y, realizar operaciones electrónicas, técnicas, encubiertas e investigativas “de cualquier índole que correspondan a instituciones del Estado”⁶¹. El Reglamento de la LF de México- al referirse a los servicios para obtener la información de antecedentes, solvencia, localización o de actividades de personas-, dispone que los prestadores del servicio que operen en esta modalidad, no podrán realizar las funciones de investigación encomendadas al Ministerio Público y a las corporaciones policiales⁶². Honduras prohíbe facilitar en cualquier forma las instalaciones o equipos de la Policía Nacional y prestar servicios de la PN para la capacitación de personas o empresas dedicadas a la seguridad privada.

Algunos países contienen en la regulación de la seguridad privada ciertas prohibiciones que podrían asociarse a las actividades de carácter militar, milicias o incluso mercenarias. Así, por ejemplo, la Ley de Costa Rica y El Salvador prohíben la existencia o el funcionamiento de grupos privados armados, de cualquier índole, que no estén autorizados ni cumplan los requisitos ordenados por estas normas (Art. 6, Ley N° 8395/03, y Art. 60 del D.L. N° 227, respectivamente). Por otra parte, tratándose de la posibilidad que existan nexos de estas actividades en el extranjero, Honduras prohíbe que se autorice “la capacitación o adiestramiento de personal nacional o extranjero para prestar servicios bajo la modalidad de seguridad privada en el exterior”⁶³; asimismo prohíbe emplear medios de transporte con registro extranjero (Art. 154, n°5). También se encuentran algunas prohibiciones que hacen directa referencia a derechos humanos, tal como la ley de Costa Rica que prohíbe detener, interrogar, requisar o privar de libertad (salvo flagrancia, momentáneamente y dando aviso inmediato a la autoridad pertinente), violentar el derecho al honor, la intimidad personal, la integridad física, violar correspondencia, interferir comunicaciones. Costa Rica también prohíbe alquilar o ceder a cualquier título la autorización otorgada, y vender las acciones de las empresas autorizadas para dar servicios de seguridad privada a extranjeros o a personas que hayan sido condenadas por delitos internacionales⁶⁴. La LF mexicana contiene una prohibición asociada al cumplimiento de normas internacionales de derechos humanos al disponer que deben “evitar en todo momento aplicar, tolerar o permitir actos de tortura, malos tratos, actos crueles,

⁵⁹ Art. 45, h, i. Ley N° 8395/2003.

⁶⁰ Art. 49, k. Decreto Legislativo N° 227/2000.

⁶¹ Art. 59. Decreto 51/2010

⁶² Que corresponden a la modalidad de “sistemas de prevención y responsabilidades”, se podrá hacer a través de la aplicación de pruebas de transparencia y confiabilidad, así como de aquellas que utilizan el polígrafo. Art. 5, III, Reglamento Ley Federal de México, DOF 18/10/2011.

⁶³ Art. 140 Decreto 67/2008.

⁶⁴ Art. 45, Ley N° 8395/2003.

inhumanos o degradantes, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenazas a la seguridad pública”⁶⁵; similar prevención contiene el Reglamento de Costa Rica al señalar que no se podrá en ninguna circunstancia invocar la obediencia debida como justificación o impunidad para la tortura u otros tratos o penas crueles, degradantes o inhumanas⁶⁶.

En El Salvador la Policía Nacional puede suspender operaciones de servicios que alteren el orden o la seguridad interna, o presenten graves anomalías en el desempeño del servicio, en cuyo caso el personal quedará bajo órdenes de la PN hasta que se resuelva la situación.

Costa Rica y Honduras cuentan con una norma excepcional que limita la cantidad de personal de las ESPs. Costa Rica establece que “Las personas físicas y jurídicas autorizadas para prestar los servicios descritos en el artículo 2º de esta Ley, individualmente consideradas y aunque estén autorizadas para prestar varios tipos de servicios, no podrán mantener un número de agentes de seguridad superior al diez por ciento (10%) del total de los miembros de la Fuerza Pública por tipo de servicio, calculado según las estimaciones presupuestarias de cada año”⁶⁷; y la ley de Honduras indica que las ESPs no podrán emplear un total de guardias que superen el 6% del total de efectivos de la Policía Nacional. Considerando el crecimiento exponencial de estas actividades en la Región, y la superioridad numérica de los agentes de seguridad privada en relación a los agentes de la policía, esta norma se presenta como una buena práctica; siempre y cuando sea efectivamente aplicada.

5. Regulación sobre adquisición, porte y uso de armas de fuego

Todas las legislaciones permiten el porte y uso de armas de fuego al personal de seguridad privada dentro de los límites señalados por la ley, sean personas naturales o jurídicas, y siempre que cuenten con la debida autorización y licencia. Sin embargo, se observan diferencias en las regulaciones, no sólo en cuanto al tipo de armamento autorizado y su calibre, sino que también en cuanto a las exigencias para tenencia y porte. Por ejemplo, la norma panameña exige la asignación de un arma concreta a cada vigilante jurado, y no hacerlo constituye una infracción⁶⁸. El Salvador permite siempre el porte y uso de armas, incluso a los investigadores privados, y permite a las agencias de SP usar armas de propiedad del personal, debiendo informar de ello a la Policía Nacional⁶⁹; lo mismo ocurre en el caso de las asociaciones de vigilantes y vigilantes independientes.

Siempre se exige acreditar la propiedad de las armas, presentar un registro e inventario y mantenerlo actualizado, debiendo notificarse a la autoridad competente sobre cualquier cambio en la materia, así como también se exige a las ESP contar con instalaciones adecuadas para el almacenamiento de armas y municiones; una licencia de porte individual previa acreditación de haber recibido entrenamiento en su uso, así como la obligación de portar la credencial donde esto esté señalado, suelen ser exigencias en las normas regionales. Para otorgar licencia de funcionamiento, las regulaciones requieren la acreditación de la propiedad de las armas y un inventario de las mismas y municiones.

⁶⁵ Art. 32, X, Ley Federal de México.

⁶⁶ Está prohibido a los agentes de seguridad privada, realizar requisas o palpar el cuerpo de la persona aprehendida en flagrancia, sólo deberá despojar al presunto infractor, del o los objetos o armas con las cuales podría causar una situación de peligro u riesgo actual o inminente, para la integridad física de éste, el agente o de terceras personas. Art. 29, n° 3. Reglamento a la Ley de Servicios de Seguridad Privados, N° 33128.

⁶⁷ Art. 19, Ley N° 8395/2003.

⁶⁸ Art. 27, d. Decreto Ejecutivo N° 21/1992.

⁶⁹ Art. 27, Decreto Legislativo N° 227/2000.

La regla general es que sólo puede usarse armas autorizadas y pueden portarse en los lugares en que se cumple la prestación, estando en funciones. Panamá admite que se autorice excepcionalmente su porte en desplazamiento, y en Cuba se permite portarlas en la vía pública sólo con autorización del Ministro del Interior⁷⁰. La mayoría de las normas (7) especiales sobre SP de los ocho países analizados no establece con precisión el calibre de estas armas. El Salvador no precisa tipo ni calibre de armas y considera una falta grave el usar armas y municiones *no permitidas por ley*; también dispone en su Ley de Control de Armas que “no podrán comprarse más de un arma de fuego por persona natural o jurídica cada dos años”, aunque entre las excepciones a esta regla menciona a las personas jurídicas que prestan servicios de seguridad privada⁷¹. La LF de México establece como una obligación del prestador el usar sólo el armamento registrado ante la Dirección General y señala cuáles son de uso exclusivo de las fuerzas armadas -en general las destinadas a la guerra-, pero no señala con precisión las de quienes prestan servicios de seguridad privada. Cuba⁷², en su Decreto sobre regulación de armas, refiere a la tenencia y porte de revolver o pistola, sin especificar calibre, las que deben ser autorizadas por el Ministerio del interior. En Panamá, es la Dirección Institucional de Seguridad Pública la que determina si será arma corta o larga la que portarán los vigilantes jurados, el arma corta será un revólver calibre 38 y larga la escopeta calibre 12 a repetición; también señala que los vigilantes llevarán obligatoriamente una manguera de caucho forrado de 50 cm. y grilletes, lo que es excepcional en las ocho legislaciones revisadas. Las armas son de propiedad de la empresa⁷³. Nicaragua prohíbe usar armas de fuego calificadas como de guerra y las no permitidas a los civiles. En Honduras, la regla general es que cada persona puede tener un arma.

Respecto a prohibiciones específicas para el porte y uso de armas, en Nicaragua la norma dispone que no pueden tener o portar armas de fuego de uso civil quienes han sido condenados por delitos contra el orden público, la seguridad del Estado, actos de terrorismo, narcotráfico, violencia intrafamiliar, trata de personas y delitos sexuales⁷⁴. En otros casos la norma plantea restricciones para situaciones especiales; en Panamá, señala que en caso de conflicto interno o declaración de guerra las armas de la agencia de SP podrán pasar a control directo del Ejecutivo por decisión del Presidente de la República y Ministro de Gobierno y Justicia⁷⁵. En El Salvador, en caso de huelga o paro legal de servicios de SP, la autoridad pondrá a disposición de la PN el armamento y municiones y otros equipos, que serán restituidos una vez resuelta la situación⁷⁶. Este tipo de restricciones se presenta como una buena práctica, ya que va orientada a disminuir los riesgos del porte y uso de armas de fuego en situaciones complejas. Otras legislaciones establecen el destino de las armas en caso de conflicto o guerra, y en caso del término o suspensión de funciones de la empresa. En El Salvador, tratándose de los *servicios propios de protección patrimonial*, la regulación indica que si hay un conflicto laboral en que participe al menos una parte del personal de protección, la persona jurídica deberá informar y poner a disposición de la Policía Nacional las armas, municiones y equipos⁷⁷. En Guatemala si se disuelve una sociedad prestadora de servicios de SP interviene la Dirección General de Control de Armas y Municiones (DIGECAM), la que podrá autorizar la venta de las armas, municiones y equipos; si se cancela la licencia de operación el prestador deberá entregar a la DIGECAM todas las credenciales extendidas, así como las armas y municiones para su

⁷⁰ Art. 34, DL 186/1998.

⁷¹ Art. 21, c, Decreto N° 655, sobre control y regulación de armas, municiones, explosivos y artículos similares

⁷² Art. 6, DL 52/82.

⁷³ Art. 139, Decreto Ejecutivo N° 22-1992.

⁷⁴ Art. 15, Ley N° 510/2005.

⁷⁵ Art. 18, Decreto Ejecutivo N° 21/1992.

⁷⁶ Art. 16, Decreto Legislativo N° 227/2000.

⁷⁷ Art. 46, Decreto Legislativo N° 227/2000.

depósito temporal, y en caso de suspensión de la licencia se entregan provisionalmente sólo los carnés y credenciales⁷⁸.

Respecto al origen de las armas y su adquisición, en las regulaciones sobre las actividades y empresas de seguridad privada no hay disposiciones especiales destinadas a su regulación; únicamente en Panamá el Decreto N° 21 exige que las armas se compren sólo en el mercado nacional⁷⁹. No se encontraron normas relativas a la adquisición de armas en mercados ilegales nacionales o internacionales por parte de las ESP, lo que implica que no existen sanciones específicas a esta conducta en caso de incurrir en ellas una empresa de seguridad privada. Este suele ser uno de los vacíos en la Región tratándose de las infracciones o delitos cometidos por los prestadores de seguridad privada, en especial las empresas, ya que los mecanismos de imputabilidad suelen ser los mismos que para perseguir las infracciones y delitos cometidos por un particular, sin que se establezca un reproche mayor para empresas especializadas en el mercado de la seguridad con armas de fuego.

6. Uso de la fuerza y armas de fuego

No abundan las normas destinadas a regular el uso de la fuerza y armas de fuego por los prestadores de SP, más bien son escasas o breves, generales y diversas. Tal es el caso de México, cuya Ley Federal dispone “hacer uso responsable de las armas”⁸⁰, y que los servicios “se prestarán tomando en cuenta los principios de integridad y dignidad; protección y trato correcto a las personas, evitando en todo momento arbitrariedades y violencia, actuando en congruencia y proporcionalidad en la utilización de sus facultades y medios disponibles”⁸¹. En Guatemala la norma es más clara, y entre las prohibiciones para el personal está “el uso de la fuerza y armas de fuego de forma indebida y desproporcionada con relación a las funciones y niveles de seguridad necesarios, objetivos y naturaleza señalados en esta Ley, así como no tomar las medidas para evitar la afectación de la vida, integridad física y demás derechos de las personas”⁸²; en caso de uso del arma de fuego los prestadores de servicios deberán informar inmediatamente a la Dirección General de Servicios de Seguridad Privada, e indicar las medidas de protección utilizadas para resguardar los derechos de las personas involucradas⁸³, y el incumplimiento de esta obligación da lugar al cese de funciones del infractor, independiente de las responsabilidades penales y civiles. De esta manera, la responsabilidad es del individuo que usa en forma indebida y desproporcionada el arma, y, de acuerdo las reglas generales, la empresa tendría responsabilidad sólo en caso de *no haber tomado las medidas de protección necesarias*. Siendo ésta la norma más completa en este punto, también exige capacitación teórica y práctica sobre derechos humanos de acuerdo a estándares internacionales en el uso de la fuerza y uso de armas de fuego⁸⁴.

Nicaragua califica de falta grave el “hacer uso ostensible e intimidatorio del arma asignada”, y se sanciona con el decomiso del arma y una multa⁸⁵.

La ley de Costa Rica establece que los principios ético-jurídicos de la actuación policial -contenidos en la Ley General de Policía- se aplican a los servicios de seguridad privada, y entre ellos está emplear la fuerza

⁷⁸ Art. 28 y Art. 57, Decreto 51/2010.

⁷⁹ Art. 8, Decreto 21/1992.

⁸⁰ Art. 33, VII. LF de 2006.

⁸¹ Art. 1. LF de 2006.

⁸² Art. 59, j; Decreto 51/2010

⁸³ Art. 56, Decreto 51/2010.

⁸⁴ Art. 51, c. Decreto 51/2010.

⁸⁵ Art. 54, Manual de la Vigilancia Civil.

solo cuando sea estrictamente necesario y en la medida en que se requiera para el desempeño de las funciones; y en ninguna circunstancia podrán invocar la *obediencia debida* en situaciones especiales- como estado de guerra o amenaza a la seguridad nacional o al Estado, una situación excepcional o cualquier otra emergencia pública- como justificación, exculpación o impunidad para la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. Una disposición similar se encuentra en la regulación mexicana, al señalar que los prestadores de SP tienen la obligación de no aplicar, tolerar o permitir actos de tortura, malos tratos, actos crueles o inhumanos o degradantes “aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales tales como amenazas a la seguridad pública”⁸⁶.

La falta de normas que regulen las situaciones y los límites al uso de las armas de fuego, así como las sanciones a que se expone quien las use y la empresa a la que pertenezca, constituyen una laguna que pone en riesgo la integridad de las personas, más aun considerando que los países analizados permiten el uso de armas de fuego tanto a quienes presten servicios en una empresa como a quienes lo hacen de manera individual o en grupos o asociaciones que no son empresas especializadas o profesionales en la provisión de estos servicios. Una vez más, no basta con las normas generales aplicables a los particulares, ya que se trata de personas naturales o jurídicas que están actuando en el ámbito del uso legítimo de la fuerza, delegado por el Estado.

Como siempre, el análisis del riesgo debe hacerse en el contexto general de esta Región, donde varios de los países analizados presentan altos índices de violencia y delincuencia, y donde la seguridad privada cuenta con un contingente muy mayor al de las policías, con entidades de seguridad privada que disponen de más armas que aquellas.

7. Rendición de cuentas y reparación de víctimas

El control de la seguridad privada, como se señaló en la parte pertinente, es responsabilidad de la autoridad de seguridad pública, el Ministerio responsable o la policía, de manera que los encargados de dar las autorizaciones y licencias son los encargados de supervisar el funcionamiento de estos servicios⁸⁷.

La tendencia de las regulaciones es disponer la realización de inspecciones periódicas de las instalaciones y actividades, así como de los registros exigidos y actualizados; algunos mencionan también la realización de inspecciones inopinadas o aleatorias. Sin embargo, los controles e inspecciones señalados no hacen alusión expresa a la calidad de las actividades en cuanto se ajusten o no al cumplimiento y respeto de las normas sobre derechos humanos, las normas no establecen este objetivo, y los controles están más bien dirigidos a la verificación del cumplimiento de las formalidades exigidas. Es una obligación de las empresas de seguridad privada permitir y facilitar las inspecciones de la autoridad de control, su incumplimiento es considerado una falta.

La ley cubana es la única que se refiere a la calidad de los servicios, cuando indica que el Ministerio del Interior es el que establece los niveles de seguridad necesarios en sectores fundamentales del país,

⁸⁶ Art. 32, X. LF de 2006.

⁸⁷ De acuerdo a lo indicado, la supervisión y control de la seguridad privada corresponde al Ministerio de Seguridad Pública a través de la Dirección de Servicios de Seguridad Privados en Costa Rica; al Ministerio de Gobernación y su Dirección General de Servicios de Seguridad Privada en Guatemala; La Policía Nacional en Nicaragua, a través de Seguridad Pública Nacional; en El Salvador es el Ministerio de Seguridad Pública y Justicia a través de la Policía Nacional Civil; en Cuba el organismo rector es el Ministerio del Interior; en México la Subsecretaría de Seguridad Pública a través de la Dirección General de Registro y Supervisión a Empresas y Servicios de Seguridad Privada, DGRSESSP; en Panamá el Ministerio de Gobierno y Justicia; y, en Honduras corresponde a la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad y la Policía Nacional auxiliada por la Unidad de Control de las Empresas de Seguridad Privada.

determina requerimientos y planes de seguridad, procedimientos, inspecciona y controla, y certifica calidad⁸⁸; no obstante, no contiene especificaciones sobre cómo se mide la calidad ni hace referencia a los derechos humanos para evaluarla.

Al observar cuáles son las infracciones y sanciones que están directamente asociadas a la violación de derechos humanos, se encuentran grandes diferencias entre las legislaciones de los ocho países analizados. Guatemala contempla entre las infracciones muy graves el utilizar para las operaciones, procedimientos que atenten contra el derecho a la dignidad, a la intimidad personal o familiar y al secreto de las comunicaciones, o cualquier otro derecho protegido por la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos⁸⁹. En cuanto a la determinación de medidas concretas que permitan prevenir que aquellos que han violado las normas no continúen ejerciendo estas actividades, Guatemala es el único país cuya regulación excluye de las actividades de SP a quienes hayan prestado servicios en otra empresa de seguridad y hayan sido dados de baja por violación de derechos humanos. Por otra parte, Costa Rica sanciona con la cancelación de la autorización a la persona física o jurídica que vulnere la prohibición de detener, aprehender, interrogar, requisar, o de cualquier manera privar de libertad a una persona⁹⁰.

La LF mexicana contempla ciertos criterios que permiten al órgano de control -Secretaría de Seguridad Pública- determinar la sanción efectiva aplicable a una infracción, de manera que no es posible asociar *a priori* una determinada sanción a una infracción, sin importar la gravedad de esta. De tal forma, dispone que la Secretaría de Seguridad Pública al aplicar sanciones administrativas debe considerar: los antecedentes y condiciones personales del infractor, la antigüedad en el servicio, la reincidencia, y el monto del beneficio que se obtenga, entre otras⁹¹. Por otra parte, dispone que la Subsecretaría de Seguridad Pública debe atender y dar seguimiento a las quejas que interponga la ciudadanía en contra del prestador de servicios, así como realizar reuniones de coordinación con el prestador de SP e instancias relacionadas, para articular esfuerzos, evaluar y dar seguimiento a las actividades⁹². Guatemala cuenta también con una norma que establece como función del Director General de Servicios de Seguridad Privada el atender las quejas que se presenten contra los prestadores de estos servicios. El Salvador considera una falta leve el que una empresa practique requisas a personas o sus bienes, y es una falta grave que el personal inflija tratos inhumanos, y también proveer que realicen aprehensiones⁹³. Nicaragua en su Manual contempla como infracción muy grave el realizar acciones que pongan en peligro la vida de las autoridades de policía o ciudadanos en general, y le asigna la sanción de 6 meses de suspensión de la licencia de operaciones⁹⁴. Honduras y Panamá no contemplan faltas referidas a la violación de derechos humanos. La norma cubana no hace referencia a las infracciones y sanciones.

Sólo dos países contemplan delitos específicos sobre prestación de servicios de seguridad privada. Guatemala establece el delito de “prestación ilegal de servicios de seguridad privada”, cuando se presten sin autorización o sin licencia de operación (siendo también responsable quien los contrate a sabiendas de la falta de autorización⁹⁵), y le asigna una sanción de 6 a 12 años de prisión y multa; y en Costa Rica,

⁸⁸ Art. 3, Decreto Ley N° 52/82.

⁸⁹ Art. 58,3-b, Decreto N° 51/2010.

⁹⁰ Excepto en caso de delito flagrante, momentáneamente, y con las limitaciones legales. Art. 51, Ley N° 8395/2003.

⁹¹ Art. 40, Ley Federal, 2006.

⁹² Arts. 5, IX y XI. LF de Seguridad Privada.

⁹³ Art. 48, o y Art. 49, i, m.

⁹⁴ Art. 54, n° 2. Manual de Vigilancia Civil.

⁹⁵ Art. 66, Decreto N° 51/2010.

en caso de prestarse estos servicios con licencias suspendidas o canceladas, aplicable a agentes y empresas, la pena puede ser prisión de tres meses a dos años⁹⁶.

Todas las regulaciones exigen que se informe sobre los delitos de que tome conocimiento el personal en el cumplimiento de sus funciones, pero sólo algunas refieren a los delitos o infracciones cometidas por el personal, ya sea operativo, administrativo o directivo. Honduras, en su Reglamento señala entre las faltas graves el que las empresas a través de sus accionistas y funcionarios cometan delitos comprobados⁹⁷; y, el Manual de la Vigilancia Civil de Nicaragua dispone que la empresa de vigilancia deberá retener la licencia de la persona que resulte implicada en alguna actividad ilícita o alteración al orden, debiendo remitirla a la autoridad⁹⁸.

8. Ratificación de instrumentos internacionales sobre mercenarios

Sólo tres de los ocho países en estudio han ratificado la Convención sobre la utilización, financiación, entrenamiento y reclutamiento de mercenarios; Cuba en 2007, Costa Rica en 2001 y Honduras adhirió en 2008. Sin embargo, esta Convención no ha sido recogida ni aludida expresamente en las leyes especiales sobre seguridad privada analizadas.

En la Región no hay otras normas internacionales que traten el fenómeno de los mercenarios. Tampoco ha sido una preocupación de los órganos regionales el abordar formalmente el fenómeno de la seguridad privada, sus actividades y empresas, o tender a establecer acuerdos en este sentido.

II. Conclusiones y recomendaciones

Como en los estudios anteriores, el objetivo del presente informe ha sido identificar y comparar los elementos comunes, lagunas y buenas prácticas contenidas en las regulaciones de los ocho países analizados. El interés del Grupo de Trabajo ha sido establecer si las regulaciones nacionales en materia de actividades y empresas militares y de seguridad privada son suficientemente sólidas y completas desde el punto de vista de la necesidad de protección de los derechos humanos, tanto desde una perspectiva de prevención efectiva de las posibles violaciones de estos derechos por parte del personal de seguridad privada y de las empresas, como en cuanto a las posibilidades de persecución y sanción de los responsables, y la reparación a las víctimas.

En términos generales, las actividades permitidas son aquellas destinadas a proteger la vida de las personas, bienes y patrimonio, mediante los servicios de custodia y transporte de valores; vigilancia electrónica; vigilancia y protección de personas, bienes, instalaciones, eventos masivos, bienes patrimoniales; investigaciones privadas, capacitación en SP, asesoría y consultoría, comercialización de artículos de seguridad. Las legislaciones nacionales se ocupan de las empresas, personal y actividades de seguridad privada en el ámbito doméstico, y tratándose de los derechos humanos aunque la mayoría contiene menciones -con grandes diferencias- no siempre están debidamente protegidos ni destacados como rectores de las prestaciones de seguridad privada.

⁹⁶ Art. 53, Ley N° 8395/2003.

⁹⁷ Art. 48 del Acuerdo 013/2009.

⁹⁸ Art. 15, Manual de la Vigilancia Civil.

El análisis muestra que en estos ocho países hay diferencias en el rol que se reconoce a las entidades de seguridad privada, aun cuando todas, básicamente, las entienden como coadyuvantes de la seguridad pública. Así, algunos las incluyen en el sistema de seguridad y protección del país, otros las consideran como entidades con obligación de prestar auxilio a las policías en ciertas circunstancias, y en algunos casos hasta se les permite realizar actividades que la mayoría de los países reserva a las instituciones públicas, como por ejemplo resguardar el sitio del suceso. Las diferencias en el rol reconocido a la seguridad privada están asociadas a la historia reciente y situación particular de cada país, al igual que ocurre con el crecimiento exponencial que vienen mostrando en las últimas dos décadas.

Los ocho países cuentan con regulación de los servicios de seguridad privada, cuyo estatus va desde una ley especial –situación de la mayoría- hasta el que contiene la regulación en un manual. También se observan diferencias importantes en el contenido de las normas, y sólo tres de ellas cuentan con un Reglamento. Sin embargo, considerando las diferencias de la realidad de cada país, puede ocurrir que quienes cuentan con una ley sustantiva más completa y adecuada a las exigencias que plantea la protección de los derechos humanos, no necesariamente logran una protección más efectiva, pues ello dependerá de su nivel de implementación y aplicación. En América Latina suele haber debilidades en este aspecto. Por otra parte, es esencial considerar los escenarios nacionales desde el punto de vista de la violencia y la criminalidad, así como la fortaleza o debilidad de las instituciones de cada Estado. Siendo América Latina y El Caribe la Región con el más alto índice de violencia en el mundo –según el índice de homicidios-, sumado a la falta de confianza que existe en las instituciones policiales y el sistema judicial en algunos países analizados, queda claro que no basta con observar la calidad de sus textos legales. Además, algunas de las leyes analizadas presentan vacíos importantes, y los órganos de control y supervisión no siempre están capacitados para realizar su labor de manera efectiva en todo el territorio nacional.

El fuerte crecimiento de las actividades y empresas de seguridad privada en esta Región, así como la posibilidad que les otorga la ley de usar armas de fuego, sumado a una importante cantidad de entidades ilegales o irregulares que funcionan sin autorización ni licencia, son elementos que en algunos países conforman un escenario en extremo complejo. Esto, exige un mejoramiento ostensible del sistema de regulación y control de la seguridad privada, en especial de las empresas transnacionales y sus filiales instaladas en la Región.

Las legislaciones analizadas presentan importantes vacíos y debilidades precisamente en aquellos aspectos más relevantes para la prevención y control de las posibles violaciones a los derechos humanos por parte de los prestadores de servicios de seguridad privada. Así, por ejemplo, ninguna de ellas dispone mecanismos de rendición de cuentas, ni de reparación a las víctimas. La mayoría no establece sanciones específicas y/o suficientemente graves asociadas a la violación de derechos fundamentales. Estas lagunas son especialmente serias considerando que en algunos de estos países ha habido violaciones de derechos humanos que han constituido verdaderos escándalos, sin que se haya perseguido y sancionado a los responsables. Los derechos humanos deben estar establecidos claramente como el marco ético jurídico de las prestaciones y CSPs.

Otra laguna importante en estas regulaciones es que no abordan las actividades de carácter militar ni menos aún a las empresas militares y de seguridad privada. El carácter transnacional de las empresas de seguridad privada y los servicios militares que se prestan en escenarios de conflicto armado, así como en otros escenarios complejos como la llamada *guerra contra las drogas*, elevan la probabilidad del uso de armas de fuego por parte del personal de las EMSP y los riesgos de violación de derechos humanos. Se requiere, entonces, de normas precisas sobre el uso de la fuerza y armas de fuego, así como contar con

la posibilidad de perseguir a los responsables más allá de las propias fronteras. En contextos en que las fronteras entre países se diluyen, es necesario llenar los vacíos normativos que aumentan el riesgo de violación de los derechos humanos, y promover acuerdos regionales y/o subregionales en materia de regulación de las CMSPs, a fin de proteger efectivamente el Estado de Derecho, los derechos humanos y el ejercicio del derecho a la autodeterminación de los pueblos. El derecho internacional humanitario no es aludido en las normas analizadas.

En las regulaciones analizadas, no se encontraron normas relativas a la adquisición de armas en mercados ilegales nacionales o internacionales por parte de las ESP. Tratándose de los delitos cometidos por los prestadores de seguridad privada en el ejercicio de sus funciones, existe una carencia generalizada -no sólo en ésta Región- en cuanto a los mecanismos de imputabilidad para perseguir responsabilidades. Así, los mecanismos de imputabilidad suelen ser los mismos que para perseguir los delitos cometidos por un particular. En circunstancias que el personal de seguridad privada desempeña funciones autorizado para hacer uso legítimo de la fuerza -incluso usando armas de fuego-, merece un reproche mayor al de un simple particular cuando viola derechos.

La mayoría de los países carece de reglas que permitan proteger efectivamente los derechos humanos. Considerando el espacio social y jurídico híbrido en que actúa la seguridad privada y la poca visibilidad de estas actividades, más bien opacas, la posibilidad de vulnerar derechos es alta y se requiere de normas precisas que los protejan. Las debilidades de los sistemas de selección y verificación de antecedentes, así como de los procesos de formación y entrenamiento del personal operativo, hacen más difícil una buena comprensión e internalización de normas jurídicas y principios abstractos por parte de ellos. Las precarias condiciones laborales en que trabaja el personal operativo en algunos países, tampoco ayuda al desempeño de estos servicios con apego a la ley. Para enfrentar estos desafíos se requiere establecer estándares de evaluación de las actividades, que vayan más allá del mero cumplimiento de formalidades, asociándolos al respeto de derechos, así como a infracciones concretas con sus respectivas sanciones. Los procesos de selección e investigación de antecedentes deben mejorar, y el entrenamiento y formación requieren de exigencias mínimas en tiempo y con contenidos precisos sobre derechos humanos.

En esta investigación el Grupo de Trabajo observa que sólo tres Estados examinados han ratificado la Convención Internacional sobre el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios, aunque ninguno de ellos prohíbe las actividades mercenarias en el ámbito nacional. El Grupo de Trabajo llama a los Estados que son Partes de esta Convención a que incorporen en su legislación nacional la prohibición de dichas actividades.

El Grupo de Trabajo también alienta a los Estados de esta Subregión a promover la incorporación en las agendas de los órganos intergubernamentales -regionales y subregionales- la discusión sobre el rol de las compañías de seguridad privada en el contexto de la seguridad regional.