



asuntos
públicos
— .cl



Centro de estudios del desarrollo

f /asuntospublicos

@ced_cl

Novedades

29/03/2017

Política Sectorial

Legislación Nacional Sobre Seguridad Privada en Países de América del Sur. Parte III

24/03/2017

Política Sectorial

Legislación Nacional Sobre Seguridad Privada en Países de América del Sur. Parte II

17/03/2017

Política Sectorial

Legislación Nacional Sobre Seguridad Privada en Países de América del Sur. Parte I

10/03/2017

Economía

Situación financiera de los inmigrantes

03/03/2017

Política

Los Problemas del Refichaje Partidario

24/02/2017

Política

Estado, campo y gubernamentalidad

El análisis crítico del Estado y las políticas del control de las conductas

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Informe 1284

Política Sectorial

29/03/2017

Legislación Nacional Sobre Seguridad Privada en Países de América del Sur. Parte III¹

Patricia Arias²

En este informe final, se examinan los puntos pendientes de este análisis comparado de la Legislación sobre Seguridad Privada en los países de América del Sur, ellos son: la tenencia y uso de armas de fuego; las normas sobre la rendición de cuentas y la existencia de mecanismos de reparación de las víctimas de violaciones de derechos de parte de los prestadores de servicios de seguridad privada. Asimismo, se verifica si los Estados han ratificado la Convención sobre la utilización, entrenamiento, financiación y utilización de mercenarios, en un escenario con ausencia de acuerdos bilaterales o multilaterales sobre la materia en la Región.

6. Uso de la fuerza y armas de fuego

La tenencia y porte se restringe a los lugares en los cuales se prestan los servicios de seguridad y vigilancia -según contrato-, fuera de dichos lugares su porte y uso no está permitido (Buenos Aires, Chile, Colombia, Ecuador), pudiendo dar lugar al decomiso del arma, sin perjuicio de otras sanciones contempladas en la Ley, como es el caso de Ecuador y Colombia³; Buenos Aires, por ejemplo, precisa que deben ser lugares "sin libre acceso al Público"⁴. También se exige que al final de la jornada de trabajo las armas sean entregadas y queden en depósitos debidamente habilitados por la empresa.

En los ocho países se exige capacitación y entrenamiento en el uso de armas, y corresponde a los centros especializados de formación, debidamente autorizados y con licencia de funcionamiento, entregar esta instrucción. Las exigencias en la instrucción difieren entre los distintos países. Las leyes especiales y reglamentos de seguridad privada remiten a la ley especial sobre control de armas como complemento normativo en la materia. Las leyes de control de armas complementan o detallan las reglas sobre el porte y uso de armas de fuego. Cuando las leyes de seguridad privada no indican el calibre máximo, sí mencionan algunas limitantes genéricas, como "armas de no guerra" o "armas para uso particular" o de "uso civil".

¹ El presente informe fue elaborado por Patricia Arias, para el Grupo de Trabajo. Ver informe completo en: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Mercenaries/WGMercenaries/Pages/NationalLegislationStudies.aspx>

² Criminóloga y Magíster en Criminología por la Universidad Católica de Lovaina. Experta del Grupo de Trabajo sobre la utilización de Mercenarios de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos en Ginebra.

³ Art. 4 decreto 1181 de Ecuador, y Art. 97, 2 D.L. 365 de Colombia.

⁴ Art. 41, Ley N° 12.297/1999.

El calibre 38 es señalado como el máximo posible de utilizar por los agentes de seguridad privada en la ley de Buenos Aires y Chile, pero ambas permiten que excepcionalmente se autoricen armas de mayor calibre. La ley de Buenos Aires⁵ dispone que, excepcionalmente, la Autoridad de Aplicación podrá permitir el uso de armas de calibre superior, carabinas, escopetas y pistolas ametralladoras, cuando los objetivos a cumplir lo justifiquen, también permite armas no letales. Brasil permite a las ESPs a portar revólver calibre 32 o 38, y en el caso del transporte de valores el fusil de repetición calibre 38, y escopetas calibre 12, 16, 22⁶ y pistolas semiautomáticas calibre 380 y 7,65; estas últimas también las pueden usar las empresas que proveen servicios de seguridad personal. Además, permite que las ESPs doten a sus vigilantes de armas no letales, como gas lacrimógeno, armas de choque eléctrico directo o de lanzamiento de dardos, municiones de plástico o goma (calibre 12). Brasil cuenta con normas detalladas sobre formación en esta materia. En los anexos de la norma de 2012 se presenta el plan de estudios para los vigilantes, donde se incluye la asignatura "uso progresivo de la fuerza", asignándole 8 horas, cuyos objetivos son entregar conocimientos generales sobre conceptos y legislación en el empleo y uso escalonado de la fuerza con apoyo de armas menos letales, desarrollar habilidades para el uso progresivo de la fuerza, y fortalecer conocimientos para desempeñar actividades de vigilancia patrimonial y seguridad personal. Entre los materiales exigidos están el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley⁷ y las normas pertinentes del código penal, entre otras. En cuanto a las tecnologías no letales, señala que las clases teóricas deben abordar todas las circunstancias y escenarios de su posible uso, a fin de preservar la integridad física de las personas que son controladas con el uso de la fuerza al ejercer funciones de seguridad privada, según los estándares de la ONU sobre derechos humanos.

Perú -que permite armas que no son de guerra-, cuentan con normas detalladas sobre las formalidades que deben cumplirse, pero no refiere a contenidos. Su Reglamento limita el uso de armas largas a zonas urbanas, salvo excepciones que determine la DICSCAMEC (Art. 74). Las armas y municiones que son utilizadas en los Centros Especializados de Capacitación en Seguridad Privada se sujetan en cuanto a su propiedad, posesión y uso, a las normas vigentes que regulan la materia. Entre las prohibiciones a las empresas especializadas está el utilizar equipos y otros medios que causen daños o perjuicio a terceros⁸.

El D. L. 365 de Colombia, aunque contiene diversas referencias a las armas de fuego, no especifica tipo ni calibre, y establece un límite general respecto a los medios y armas que utilicen los servicios de SP: que sean autorizados por la Superintendencia de Vigilancia y SP; tampoco tiene normas precisas sobre el uso de la fuerza. Por su parte, la Ley de control de armas detalla la regulación en el caso de los servicios de vigilancia y SP, y dispone que la autoridad del Ministerio de Defensa (Comité de Armas) puede autorizar la tenencia o porte de armas de uso restringido a las empresas transportadoras de valores, departamentos de seguridad de empresas y a los servicios especiales de seguridad, previa aprobación de la Superintendencia⁹.

⁵ La Ley de control de armas de Buenos Aires (N° 20.429, Art. 4) dispone que se consideran armas de uso civil "...Armas de puño Pistolas: de repetición o semiautomáticas, hasta calibre 6,35 mm. (.25 pulgadas) inclusive: de carga tiro a tiro, hasta calibre 8.1 mm (.32 pulgadas) inclusive, con excepción de las de tipo magnum o similares Revólveres: hasta calibre 8,1 mm (.32 pulgadas) inclusive, con exclusión de los tipos Magnum o similares Pistolones de caza: de uno o dos cañones, de carga tiro a tiro, calibres 14,2 mm (28), 14mm (32) y 12 mm (36); (...). Los agresivos químicos contenidos en rociadores, espolvoreadores, gasificadores o análogos, que solo producen efectos pasajeros en el organismo humano, sin llegar a provocar la pérdida del conocimiento y en recipientes de capacidad de hasta 500 cc. Las armas electrónicas que solo produzcan efectos pasajeros en el organismo humano y sin llegar a provocar la pérdida del conocimiento...". Art. 41, Ley N° 12.297.

⁶ Art 22 Ley 17.102.

⁷ Adoptado por la Asamblea al en su resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979.

⁸ Art.24, b. Ley N° 28.879/2006.

⁹ Decreto Ley 2535, artículo 27, clasifica las armas en a) Armas de guerra o de uso privativo de la Fuerza Pública; b) Armas de uso restringido; c) Armas de uso civil.

Esta norma exige que quienes presten estos servicios deben ser capacitados en el uso de armas de fuego y acreditarlo ante la Superintendencia (Art. 78).

Es importante observar ciertas restricciones especiales que contemplan algunas regulaciones, las que tienen el claro objetivo de evitar que la conflictividad social escale cuando se trata de las ESPs. Así, el Decreto N° 356 de Colombia señala que en caso de ocurrir conflictos obrero patronales en las ESPs, la Superintendencia ordenará -a solicitud de aquella- el retiro del armamento y la inutilización o inmovilización de sus equipos. Además, prohíbe que el personal porte las armas o equipos durante reuniones que realicen en el ejercicio de sus derechos, sean estos políticos, sindicales o de otro tipo. También, en caso de suspensión de labores del personal que presta servicios de vigilancia con armas, debe informarse por escrito a la Superintendencia y esta dispondrá el traslado del armamento, municiones, permisos, etc., a la unidad militar más cercana.

Finalmente, es necesario señalar que los operadores de seguridad privada están sujetos a los mecanismos de imputabilidad como cualquier otro particular, y respecto de ellos no hay normas que sancionen sus conductas con un reproche mayor al de un ciudadano común. Esto, a pesar de tratarse de individuos que están habilitados para portar armas -en la mayoría de casos- y actúan en el marco de la delegación del uso legítimo de la fuerza, al punto que su labor es considerada complementaria, aunque subordinada, a la labor que realizan las fuerzas de seguridad pública.

En la mayor parte de estas legislaciones no abundan las normas concretas sobre el uso de la fuerza y armas de fuego según estándares de derechos humanos. Destaca como una buena práctica la norma de Brasil (2012), que detalla el plan de estudios para el personal operativo de seguridad privada, con contenidos sobre derechos humanos.

7. Rendición de cuentas y reparación a las víctimas

Tratándose de la rendición de cuentas no hay procedimientos señalados específicamente ante la ocurrencia de la violación de derechos de las personas, sean beneficiarias directas o no de los servicios de seguridad privada; en términos generales, tratándose de la ocurrencia de posibles delitos por parte del personal de SP, la regulación especial recurre a la fórmula "sin perjuicio de las acciones penales o civiles que procedan". La tendencia en la región es a establecer una clasificación de las faltas o infracciones de carácter administrativo -desde menos graves a más graves- y asignarles sanciones que pueden ir desde la amonestación, multas, suspensión, hasta la cancelación de la licencia de funcionamiento.

Las faltas o infracciones están mayoritariamente asociadas al incumplimiento de formalidades y requisitos relativos a la licencia y habilitación de la empresa y los vigilantes, normas que regulan la tenencia y porte de armas, exigencias sobre el uso de uniformes, las instalaciones, así como actos y omisiones en el cumplimiento de las funciones, y transgresión de prohibiciones. No hay normas que establezcan procedimientos de rendición de cuentas por posibles violaciones a los derechos humanos cometidas por los prestadores de servicios de SP. Los controles e inspecciones no están orientados a verificar la calidad de los servicios ni su adecuación a las normas de derechos humanos, sino que, están dirigidos a la verificación del cumplimiento de formalidades y exigencias administrativas. Las legislaciones presentan vacíos en materia de mecanismos de reparación a las víctimas del personal de SP.

En Buenos Aires, la Autoridad de Aplicación fiscaliza y aplica sanciones. Cada vez que lo estime necesario, puede requerir los registros, las informaciones y documentación para verificar el cumplimiento de la ley y su Reglamento, y debe realizar al menos una fiscalización anual. Las inspecciones pueden ser parciales o integrales y debe dejarse constancia de ellas en el Registro de Inspecciones, de las "informaciones y libros examinados"¹⁰; las irregularidades encontradas se señalan junto con el plazo para subsanarlas. En caso que una empresa de SP obtenga excepcionalmente la autorización para usar armas de calibre superior al 38, la prestadora y el contratante deben asumir expresamente todos los riesgos que ello represente¹¹. Las causas contravencionales tienen un procedimiento específico, administrativo, y son públicas. Todo esto sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que pudiere haber.

En Ecuador, la Ley de Vigilancia y Seguridad Privada dispone que el control y vigilancia de las compañías de SP corresponde al Ministerio de Gobierno y Policía, junto a la Superintendencia de Compañías, siendo ésta la que informa al Ministerio de las disoluciones de las compañías. Luego que el Ministerio de Gobierno y Policía otorga el permiso de operación, puede disponer en cualquier momento y circunstancia inspecciones de supervisión y control de las compañías, por intermedio del Departamento de Control y Supervisión especial de la Inspectoría General de la Policía Nacional; este último controla al personal de las empresas con o sin instrucción del Ministerio¹². Las inspecciones son a las instalaciones, verificación de documentos, operativos de control de la operación ilegal de compañías y personas naturales. El Ministerio de Gobierno y Policía es competente para conocer y resolver las sanciones por las infracciones cometidas, previo informe de la Policía. Las compañías de SP son civilmente responsables por daños a terceros y/o usuarios por actos u omisiones de su personal. El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas realiza el control y seguimiento del armamento autorizado.

La regulación colombiana indica que los objetivos de los servicios de SP son prevenir o disminuir las amenazas sobre la vida, integridad física y ejercicio de los derechos y bienes de las personas, sin perturbar las condiciones para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y sin invadir la órbita de competencia reservada a las autoridades; y deben respetar los derechos fundamentales y libertades de la comunidad¹³. La Superintendencia emite circulares para informar, instruir y fijar criterios técnicos que faciliten el cumplimiento de las normas, señala procedimientos para ello e imparte órdenes para el cumplimiento de la función de vigilancia, inspección y control. Los prestadores de servicios de vigilancia y seguridad tienen el deber de colaborar con la Superintendencia en la labor de inspección, proporcionando toda la información que ésta requiera para el desarrollo de sus funciones; también deben desarrollar mecanismos de control interno para prevenir que el personal del servicio de vigilancia y seguridad privada se involucre directa o indirectamente en actividades delictivas, así como controlar actos de indisciplina del personal que presta servicios a los usuarios¹⁴. Tratándose de los Servicios Especiales y los Comunitarios de Vigilancia y SP, la regulación dispone también que deben informar a la autoridad de actos delictivos y violaciones de derechos humanos o del derecho internacional humanitario de que tomen conocimiento en funciones; exige póliza de responsabilidad civil extracontractual para cubrir riesgos derivados del uso indebido de armas de fuego u otros elementos, y del ejercicio de estas actividades¹⁵. Para estos servicios se crean los Comités de Seguimiento departamentales que evalúan e informan sobre su funcionamiento, y la Superintendencia

¹⁰ Art. 27 y Art. 43, Decreto 1.897/2002.

¹¹ Art. 41, Ley N° 12.297.

¹² Art. 20 Ley, 25 del Reglamento N° 1181/2008.

¹³ Art. 72 y Art. 74, 2. Decreto N° 365/1994.

¹⁴ Art. 74, n° 16, 21, 29, decreto N° 356/1994.

¹⁵ Art. 6, n° 2-e. Decreto N° 2974/1997.

realiza visitas y adopta las correcciones necesarias¹⁶. En el caso de los Servicios Comunitarios, se crea el Consejo de Veeduría Comunitaria, cuyos miembros son elegidos por asambleas ciudadanas¹⁷, los Consejos envían informes trimestrales a la Superintendencia con recomendaciones para el buen funcionamiento de los Servicios Comunitarios, recomiendan a los gobiernos locales y Nacional medidas y políticas para garantizar la seguridad ciudadana, y emiten opinión sobre la necesidad de que porten armas. Este tipo de mecanismo que someten las actividades al escrutinio ciudadano y su monitoreo efectivo, constituye una buena práctica si está orientado a la protección de los derechos humanos y el DIH.

En Bolivia, el DENCOES¹⁸, a través de las Jefaturas Departamentales, JEDECOES, supervisa y controla el funcionamiento operativo de las empresas¹⁹ y vela por el cumplimiento del Reglamento y su desempeño eficiente y transparente, supervisa e inspecciona periódicamente a las ESPS, y aplica amonestaciones. Las JEDECOES elevan informe mensual sobre estas actividades y solicitan al DENCOES la suspensión temporal o definitiva en caso de reincidencia o falta grave de la empresa. Los prestadores están obligados a informar sobre todos los aspectos operativos que se les requiera con la frecuencia y en el formato que se les solicite; y el personal directivo tiene la obligación de planificar y controlar las actividades del personal en el marco de las leyes, el Reglamento y respeto a la moral y buenas costumbres²⁰. El Reglamento dispone la responsabilidad civil de los ejecutivos y directivos de las ESPs, solidaria y mancomunada con su personal, por el desempeño negligente de funciones o comisión de delitos durante su ejecución; además, los directivos, ejecutivos y dependientes de las ESPs que en el ejercicio de sus funciones sean implicados en la comisión de delitos, deben ser remitidos al Ministerio Público e incluidos en el kardex individual y en el de la empresa²¹. Por otra parte, el Reglamento (Art. 29), señala que las empresas y su personal tienen la obligación de denunciar conductas atentatorias a la seguridad ciudadana y comisión de delitos, sin especificar si se trata de hechos de terceros o del personal.

En Perú, el Ministerio del Interior ejerce su autoridad de regulación, control y supervisión a través de la Dirección General de Control de Servicios de Seguridad, Control de Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil, DICSCAMEC. Esta autoridad realiza acciones inopinadas y aleatorias de control y supervisión de las empresas de SP, y a su requerimiento puede efectuarlas la Policía Nacional del Perú, que luego informa a la DICSCAMEC. Las empresas deben contar con un reglamento interno aprobado por la Autoridad Administrativa de Trabajo y visado por la autoridad competente, con conocimiento obligatorio de los funcionarios y personal de la empresa²². La supervisión directa del personal operativo integrante de una empresa, está a cargo de un funcionario capacitado en seguridad privada con Grado de Supervisor; esta labor puede ser desempeñada por civiles o por oficiales y suboficiales de las Fuerzas Armadas o Policía Nacional del Perú en situación de retiro, debidamente capacitados y acreditados²³. El Reglamento aprobado

¹⁶ Conformados por: el Gobernador, el Superintendente, el Procurador departamental, el Comandante de brigada, el Comandante del Departamento de Policía, el Defensor del Pueblo departamental. Art. 7, decreto N° 2974/1997.

¹⁷ Corresponde a los Alcaldes y Gobernadores promover estas asambleas ciudadanas; los Consejos de Veedurías tendrán entre 5 y 15 integrantes, representantes de la comunidad. Art. 13, Decreto N° 2974/1997.

¹⁸ Departamento Nacional de Empresas de Seguridad Privada (DENCOES), de la Policía nacional; y las Jefaturas Departamentales del DENCOES (JEDECOES).

¹⁹ Art. 7, R. S. N° 222544.

²⁰ Art. 31, c. R. S. N° 222544.

²¹ Esta norma, salvo la inclusión en el kardex de la empresa, no aporta nada nuevo a la obligación general que existe de poner a remitir al Ministerio Público la posible comisión de un delito; y no se menciona la existencia de un registro nacional de estas situaciones. Art. 47 y Art. 48. R. S. N° 222544.

²² Art. 23, c, Ley 28.879/2006.

²³ Siempre y cuando no hayan pasado a retiro por medidas disciplinarias o por sentencia judicial condenatoria. En todo caso deben capacitarse y obtener el Grado de Instructor en seguridad privada, en Centro Especializado debidamente autorizado, pudiendo para tal fin convalidar cursos llevados en su formación militar o policial con cursos de la estructura curricular básica. Art. 27, Ley N° 28879/2006.

en 2011 -fecha a partir de la cual entró en vigencia la Ley 28.879- establece la obligación de las ESPs de contar con un registro de las inspecciones y observaciones realizadas por la DICSCAMEC. Las visitas de supervisión y control deben realizarse al menos una vez al año y puede haber otras inopinadas que determine dicha autoridad. Entre las prohibiciones se menciona la realización de actividades violatorias de los derechos de las personas consagrados en la Constitución política²⁴.

De este grupo de países sólo la Ley peruana prohíbe los mercenarios, aun cuando dos han ratificado la Convención sobre la materia. El art. 45 de la Ley peruana, señala que los centros de capacitación tienen prohibido "capacitar, entrenar y adiestrar mercenarios, en estricto cumplimiento a las obligaciones contraídas por el Estado Peruano a través de Tratados y Acuerdos internacionales vigentes"²⁵.

En Uruguay, las atribuciones de control y fiscalización permanente corresponden al Ministerio del Interior. Son principios de actuación de las ESPs -y también de las personas naturales que presten estos servicios-, el de "integridad y dignidad, brindando protección y trato correcto a las personas debiendo utilizar en forma racional las facultades y medios disponibles"²⁶. El registro Nacional de personas físicas y jurídicas -que depende de la Dirección General de Secretaría del Ministerio del Interior- ejerce el control, fiscalización e inspección del funcionamiento de las empresas y propone las sanciones en caso de faltas, y propone al Ministerio los reglamentos necesarios para regular sus actividades y los instructivos²⁷. No hay mención a los tratados internacionales ratificados por Uruguay, ni a los mercenarios, aun cuando han ratificado la Convención sobre la materia.

Los medios de prensa informan que durante enero de este año se creó en Uruguay un grupo de trabajo para elaborar una ley de seguridad privada, dado los vacíos que presenta la actual regulación²⁸.

En Brasil, las actividades de seguridad privada armada y no armada, son fiscalizadas por el departamento de Policía Federal. Entre los objetivos de la seguridad pública se señala la dignidad de la persona y seguridad de los ciudadanos. El control, y fiscalización corresponde a la Comisión Consultiva de Asuntos de SP (CCASP), la Coordinación General de Control de la SP (CGCSP) y las Delegaciones de Control de la SP; todas de la Policía Federal. Esta norma exige que las ESPs comuniquen inmediatamente a las Delegaciones Especializadas de seguridad Privada (DELESP) o Comisiones de Inspección (CV) de su circunscripción, los ilícitos penales en que se vean involucrados sus vigilantes, colaborar en las investigaciones e iniciar una investigación interna enviando copia del reporte del hecho y otros documentos que ayuden a su esclarecimiento a la DELESP o CV²⁹. Esta norma -junto a la de Colombia en el caso de los Servicios Especiales y comunitarios- es excepcional en la región, ya que en general las leyes se refieren a hechos de terceros que los guardias o vigilantes conocen en el cumplimiento de sus funciones, pero no a los hechos propios. No se alude a las violaciones a los derechos humanos en ninguna de las secciones que tratan la fiscalización y sanciones, tampoco se aborda la reparación a las víctimas.

²⁴ Arts. 55, 59 y 60, j. Decreto Supremo N° 003/2011.

²⁵ Art. 88 del Decreto Supremo N° 003/2011.

²⁶ Art. 2, 2.4. y Art. 4, 4.2, Decreto N° 275/1999.

²⁷ Art. 11, Decreto N° 275/1999.

²⁸ Ver en <http://www.elpais.com.uy/informacion/crearon-grupo-elaborar-ley-seguridad.html>

²⁹ Art. 165, Portaria N° 3233/1012

En Chile, es la Prefectura de Carabineros la que supervisa, fiscaliza y ejerce los controles sobre las empresas que cuentan con *vigilantes privados* (armados), así como sobre las empresas de seguridad privada que proveen guardias (no armados). La policía de carabineros autoriza cada contrato con todos los detalles del servicio, incluidos número de vigilantes o guardias, lugar de cumplimiento de la tarea, espacio físico en que se cumple, turnos, etc.; y los controles son aleatorios.

8. Ratificación de instrumentos internacionales sobre mercenarios

De los países considerados en el presente análisis, sólo dos han ratificado la Convención sobre la utilización, financiación, entrenamiento y reclutamiento de mercenarios; Uruguay en 1999 y Perú en 2007. En América Latina no existen normas regionales que regulen las actividades de los mercenarios. La figura del mercenarismo es recogida únicamente en la legislación de Perú, Ley 28.879, que regula los servicios de seguridad privada. El artículo 24 de esta ley, al referirse a las prohibiciones a que están sujetas las empresas de seguridad privada, en su letra g, indica que les queda prohibido "Contratar, capacitar, entrenar y adiestrar mercenarios contraviniendo Tratados y Acuerdos internacionales vigentes, ratificados por el Estado peruano". Esta misma prohibición es repetida en el artículo 45 de la ley respecto a los Centros especializados de capacitación en seguridad privada a los que se les prohíbe entrenarlos y formarlos.

En este punto cabe señalar que, aunque no se regule los mercenarios, algunos países -como Colombia y Chile- presentan ciertas normas que refieren a grupos armados o milicias -sin aludir a su nacionalidad o la existencia de una remuneración-, que no corresponden a la de un guardia o vigilante reconocido por la regulación de los servicios de seguridad privada. Tal es el caso del Decreto N° 356/1994 de Colombia³⁰ que señala que, la capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad privada, en ningún caso podrá consistir en la organización, instrucción o equipamiento de personas en tácticas, técnicas o procedimientos militares o terroristas. Chile, por su parte, en la Ley N° 17.798 sobre control de armas, dispone que los que organizaren, pertenecieren, financiaren, dotaren, instruyeren, incitaren o indujeren, a la creación y funcionamiento de milicias privadas, grupos de combate o partidas militarmente organizadas, armadas (con algunos de los elementos que regula esa ley), serán sancionados con presidio mayor en cualquiera de sus grados, y los que a sabiendas ayudaren a la creación o funcionamiento incurrirán en la misma pena disminuida en un grado³¹.

II. Conclusiones

Del análisis de la regulación especial sobre la seguridad privada en estos siete países y la Provincia de Buenos Aires -por cuanto en Argentina no existe una ley federal y la seguridad privada es regulada por cada provincia-, es posible observar importantes diferencias y también coincidencias en el ámbito de los principales vacíos.

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 legislaciones analizadas. 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 protección de los derechos humanos.

³⁰ Art. 63.

³¹ Art. 8, Ley N° 19.798

Las legislaciones examinadas regulan los servicios de seguridad privada de carácter civil en el ámbito doméstico. En términos generales, las prestaciones reguladas son la vigilancia y protección de bienes, patrimonio y personas. Esto, mediante servicios de tecnología de vigilancia; comercialización de equipos para vigilancia; vigilancia y protección de personas, bienes, instalaciones, eventos masivos; transporte de valores; detectives o investigaciones privadas; consultoría en seguridad; y servicios de formación y capacitación en seguridad privada. Algunos países reconocen como prestadores de seguridad privada a personas naturales y jurídicas, otros sólo a personas jurídicas. En cuanto a las actividades prohibidas, se observan importantes diferencias, tanto por la extensión con que son tratadas como por el tipo de actividades prohibidas; además la prohibición expresa no está siempre contenida en las normas.

La autoridad de control y supervisión radica en el Ministerio encargado de la seguridad pública y se ejerce a través de las instituciones policiales u oficinas especializadas en dicho ministerio; excepcionalmente, la autoridad de control corresponde a un órgano autónomo. Todas las legislaciones exigen autorización y licencia para prestar servicios de SP, el que es otorgado por la autoridad competente cumpliendo determinados requisitos que pueden estar señalados en forma genérica o detallada, según tipo y modalidad de servicio que se pretende prestar (con armas o sin armas, transporte de valores, etc.). Las regulaciones (7) que permiten servicios con armas de fuego exigen licencia para las armas autorizadas, y las empresas deben también cumplir con ciertas exigencias relativas a su manejo y custodia. Las legislaciones -nacionales y provincial- presentan vacíos en cuanto a la regulación y establecimiento de estándares de derechos humanos en el uso de la fuerza y armas de fuego; hay un Estado en que la norma (en anexos) exige formación en el uso escalonado y progresivo del uso de la fuerza con el fin de preservar la integridad física de las personas controladas con el uso de la fuerza en el ejercicio funciones de seguridad privada, de acuerdo con los preceptos de la ONU sobre derechos humanos.

En materia de selección y entrenamiento hay divergencias y vacíos. El nivel educacional exigido al personal operativo (guardias, vigilantes) es -mayoritariamente- contar con enseñanza básica o primaria, y en materia de formación y entrenamiento no suele haber exigencias sobre sus contenidos ni duración; tampoco abundan las exigencias en contenidos de derechos humanos. Un Estado, excepcionalmente, describe el plan de estudios -objetivos, contenidos y carga horaria-, incorporando instrumentos de derechos humanos.

En cuanto a las relaciones con las fuerzas de seguridad pública, la regla general es considerar los servicios de seguridad privada como complementarios y subordinados a la labor de la seguridad pública. La mayoría de las regulaciones exigen a la seguridad privada abstenerse de asumir conductas y funciones reservadas a las instituciones de seguridad pública, aunque no siempre la norma es suficientemente precisa. Por otra parte, la obligación de colaborar con la seguridad pública está estipulada en las legislaciones nacionales y provincial, salvo en un caso. Dicha obligación varía desde el deber de colaborar con las policías en los casos que la ley determine o las autoridades lo soliciten, hasta la de colaborar con las autoridades policiales en forma permanente, brindándoles la información que les sea requerida. La colaboración se puede dar en variados contextos, desde situaciones de calamidad pública hasta el caso que se decrete el régimen de excepción, previo requerimiento del poder ejecutivo. Además, en la mayoría de estas normas se prohíbe expresamente que miembros activos de la fuerza pública -FF.AA y policías- desempeñen actividades de seguridad privada.

Las normas analizadas no abordan los servicios militares de seguridad privada ni mencionan las compañías militares y de seguridad privada. Tampoco regulan la exportación o importación de estos servicios. Considerando el carácter transnacional de los servicios de seguridad privada, así como la gran diversidad de actividades que realizan las ESPs, los vacíos señalados requieren ser abordados dentro de las regulaciones nacionales. En algunos países analizados se han producido graves violaciones de derechos humanos por parte de guardias y empresas de seguridad privadas, en distintos escenarios, tales como: la lucha contra el crimen organizado y el tráfico de drogas, y la protección de faenas extractivas de empresas transnacionales. En el primer caso, empresas subcontratistas extranjeras han actuado en territorio nacional gozando de inmunidad diplomática, permitiéndoseles evadir la acción de la justicia. En el segundo caso, guardias de ESPs -nacionales y filiales de transnacionales- han detenido, secuestrado, torturado, asesinado y lesionado seriamente los derechos de integrantes de comunidades, defensores de derechos humanos y ambientalistas. Las dificultades para prevenir y controlar estos hechos muestran la necesidad urgente de contar con normas coherentes que garanticen la protección de los derechos fundamentales, la persecución y sanción de los responsables por sus violaciones, y la reparación a las víctimas.

No se encontraron normas sobre la adquisición de armas en el mercado ilegal nacional o internacional por parte de las ESPs., ni menciones sobre el tráfico de armas. No hay normas de aplicación extraterritorial. Tratándose de los delitos cometidos por los prestadores de seguridad privada en el ejercicio de sus funciones, existe un déficit, no sólo en ésta sub Región, que consiste en que los mecanismos de imputabilidad para perseguir sus responsabilidades son los mismos que para perseguir los delitos cometidos por un particular. Considerando 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.

También se observan vacíos y debilidades precisamente en aquellos aspectos más relevantes para la prevención y control de las violaciones a los derechos humanos por parte de las ESPs. Así ocurre en el caso de los mecanismos de rendición de cuentas. Los controles son débiles y carecen de un sistema de monitoreo destinado a verificar la calidad de los servicios prestados según los estándares de derechos humanos; y es difícil visibilizar y hacer efectivas las responsabilidades en forma oportuna. Igual de importante es el vacío en materia de reparación a las víctimas. La mayoría de las legislaciones establece controles e inspecciones orientados a fiscalizar el cumplimiento de formalidades y exigencias relativas a las licencias, instalaciones, armas, prohibiciones y otros requerimientos administrativos.

Lo anterior se suma a la ausencia de mecanismos de reparación a las víctimas. En el ámbito de las infracciones y sanciones, nuevamente, la tendencia es no establecer sanciones específicas asociadas a la violación de derechos fundamentales. Estas lagunas son especialmente serias si se considera que en algunos de estos países ha habido violaciones graves de derechos humanos por parte del personal de ESPs, donde los responsables han quedado impunes y las víctimas sin posibilidad de lograr reparación alguna. Las legislaciones requieren de normas específicas con estándares de cumplimiento de funciones de acuerdo a las normas del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho humanitario. La protección efectiva de los derechos fundamentales requiere de la implementación de mecanismos de rendición de cuentas y de reparación a las víctimas.

La mayoría carece de reglas que permitan proteger efectivamente los derechos humanos. 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 suele trabajar el personal operativo, tampoco ayuda al desempeño de funciones con estricto apego a la ley. Para enfrentar estos desafíos se requiere de estándares de evaluación de las actividades, enfocados en garantizar el respeto de los derechos fundamentales. En cuanto al derecho internacional humanitario, se encontró una mención en el Reglamento de un determinado tipo de servicio de vigilancia y seguridad privada, al referirse a la obligación de informar a las autoridades sobre la comisión de actos delictivos y violación de derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

Las diferencias observadas en las legislaciones, así como sus inconsistencias y vacíos, llevan a considerar que una convención internacional sobre empresas militares y de seguridad privadas, es necesaria para promover una regulación común y eficaz para garantizar el control de estas actividades, la implementación de mecanismos de rendición de cuentas y reparación de las víctimas.

En esta investigación el Grupo de Trabajo observa que sólo dos Estados examinados han ratificado la Convención Internacional sobre el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios, aunque sólo uno prohíbe estas actividades en la legislación sobre seguridad privada. El Grupo de Trabajo llama a los Estados a hacerse Parte de esta Convención e incorporar en su legislación nacional la prohibición de las actividades mercenarias.

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.