

Seguridad privada global: ¿Amenaza u oportunidad?

Global private security: Threat or opportunity?

Alicia Gómez de Hinojosa Guerrero
Colegio Oficial de Psicología de Cataluña
aliciagh@copc.cat



© de la autora

Recepción: 14/4/2025
Aceptación: 02/05/2025
Publicación: 19/12/2025

Citación recomendada: GÓMEZ DE HINOJOSA GUERRERO, A. (2025). «Seguridad privada global: ¿Amenaza u oportunidad?». *Journal of Human Security and Global Law*, 4, 49-75. <<https://doi.org/10.5565/rev/jhsgl.50>>

Resumen

El presente artículo resume el libro *Seguridad privada global: ¿Amenaza u oportunidad?*, que trata acerca del incremento, tanto cuantitativo como cualitativo, de los servicios de seguridad privada a nivel mundial, lo que ha generado en los últimos años posturas contrapuestas en cuanto al papel de la seguridad privada y su posible regulación a nivel global. Estas controversias llegan al punto de que las causas y los efectos de la seguridad privada global están siendo tratados en el marco de las Naciones Unidas por diferentes organismos que posicionan sus efectos, que van desde el enfoque de amenaza para los derechos humanos hasta el de oportunidad para la mejora de la seguridad humana. De estos posicionamientos depende en gran medida la percepción y el reconocimiento social de los más de 20 millones de profesionales que actualmente trabajan en el sector de la seguridad privada a nivel mundial. Por ello, el libro analiza dicha situación desde un enfoque global, especialmente en relación con las opciones de regulación internacional debatidas en el entorno de las Naciones Unidas desde diferentes perspectivas de análisis y enfoques, ya que se pretende demostrar que dicha regulación es uno de los principales instrumentos de reconocimiento social de los profesionales del sector de la seguridad privada, y que solo desde un planteamiento global de sus posibilidades y de sus limitaciones podría encontrar su espacio en la gobernanza global de la seguridad para, posteriormente, ser acotado y desarrollado a través de las legislaciones nacionales que constituirían la verdadera legitimización del papel de la seguridad privada en su contribución a la seguridad ciudadana, y por extensión a la seguridad humana.

Palabras clave: seguridad privada; derechos humanos; seguridad humana

Abstract

This article summarizes the book *Global Private Security: Threat or Opportunity?*, which examines the growth of private security services worldwide, both quantitative and qualitative. In recent years this growth has led to conflicting positions regarding the role of private security and its possible regulation at global level, to the extent that its causes and effects are now being addressed within the context of the United Nations by different agencies, whose perspectives on it range from considering it a threat to human rights to being an opportunity to improve human security. These perspectives to a large extent affect the perception and social recognition of the more than 20 million professionals working in the private security sector worldwide. Thus, this book analyses the current situation of private security from a global perspective, especially in relation to the international regulation options discussed in the United Nations environment from different perspectives of analysis and approaches. This article aims to demonstrate that such regulation is one of the main instruments of the social recognition of professionals in the private security sector, and that only from a global perspective of its possibilities and limitations could it find its place in the global governance of security, so that subsequently, it can be defined and developed through the national legislations that would constitute the true legitimisation of the role of private security in its contribution to citizen security, and by extension to human security.

Keywords: private security; human rights; human security

1. Introducción

Actualmente, más de 20 millones de personas trabajan como profesionales de la seguridad privada con la encomiable misión de proteger a seres humanos y bienes, lo que, independientemente del contexto en el que se desarrolle, repercute directa e indirectamente en el conjunto de la seguridad ciudadana, entendiendo esta como una dimensión de la seguridad humana¹: la seguridad personal.

Por otro lado, a pesar de que dichos profesionales aparentemente están desempeñando cometidos de gran valor para el conjunto de la sociedad, cumpliendo por tanto una importante función social por esa contribución al mantenimiento de la seguridad ciudadana, su reconocimiento social no parece ser proporcional a la labor que desempeñan.

1. Al mencionar la seguridad humana se quiere subrayar el concepto de seguridad dirigido a las personas y no al enfoque más tradicional centrado en el Estado. No obstante, la amplitud del concepto de seguridad humana (seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en la salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad de la comunidad y seguridad política) requiere de cierta concreción en función de la dimensión que estemos analizando. En relación con ello, Carlos Silva analiza los conceptos de seguridad humana y de seguridad ciudadana, y comenta que «[...] queda claro que se trata de conceptos con una orientación similar, aunque con distinta amplitud, donde la seguridad ciudadana se corresponde solo con una de las dimensiones de la seguridad humana». Véase C. Silva (2015: 117).

En general, el reconocimiento de una profesión está condicionado, en gran parte, a la percepción social sobre la importancia y el valor de las actuaciones de las personas que la desempeñan. Muchas son las variables que pueden condicionar esta percepción; no obstante, las necesidades sociales que se cubren a través de los servicios que prestan los profesionales de un determinado sector y la cualificación que se requiere para ello son determinantes en dicha percepción.

En el sector de la seguridad privada, el análisis de estas variables entraña una complejidad añadida, ya que la garantía de la seguridad ciudadana es competencia de los Estados, y la privatización de cualquier aspecto de dicha garantía conlleva la definición de los límites de las posibilidades de actuación en el marco privado, es decir, su estricta definición a través de la regulación.

La situación llega al extremo de que, en el marco del debate internacional contra las actividades de los mercenarios, se llega a entremezclar las actividades de las empresas militares y de seguridad privadas con las actividades de dichos mercenarios², cuestionándose en muchos casos la legalidad de sus propósitos y de sus actuaciones.

De hecho, en el ámbito internacional y en el marco de las Naciones Unidas, las causas y los efectos de la seguridad privada están siendo analizados desde una perspectiva global, posicionando sus efectos entre la amenaza para la garantía de los derechos humanos y la oportunidad de su contribución en pro de la mejora de la seguridad personal, por lo que del resultado de dichos posicionamientos depende en gran medida el papel de la seguridad privada global en la gobernanza de la seguridad, así como la percepción social de los profesionales del sector a través de su regulación.

A tal efecto, el propósito del libro es demostrar que la seguridad privada global puede ser una oportunidad para la mejora de la seguridad humana y no una amenaza, y que las opciones de regulación que han sido y están siendo hoy debatidas en el entorno de las Naciones Unidas constituyen uno de los principales instrumentos para ello y, consecuentemente, para el reconocimiento social de los profesionales del sector, puesto que solo desde un planteamiento global de sus posibilidades y de sus limitaciones el sector de la seguridad privada podría encontrar su

2. La figura del mercenario está definida en el derecho internacional humanitario. En concreto, el artículo 47 del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, aplicable en los conflictos armados internacionales, define al mercenario como toda persona que: 1) haya sido especialmente reclutada a fin de combatir en un conflicto armado; 2) de hecho, tome parte directa en las hostilidades; 3) esté animada esencialmente por el deseo de obtener un provecho personal; 4) no sea nacional de una parte en conflicto ni residente en un territorio controlado por una parte en conflicto; 5) no sea miembro de las fuerzas armadas de una parte en conflicto, y 6) no haya sido enviada en misión oficial como miembro de sus fuerzas armadas por un Estado que no es parte en conflicto. DFAE y CICR (2011), *Documento de Montreux*, 43.

espacio en la gobernanza global de la seguridad para, posteriormente, ser acotado y desarrollado a través de las legislaciones nacionales que constituirían la verdadera legitimización del papel de la seguridad privada en su contribución a la seguridad humana.

Además, dicho espacio ha de ser entendido en el marco de lo que Manuel Ballbé (2007) denomina «globalización jurídica», por lo que el análisis del papel del derecho administrativo global en el estudio del espacio jurídico de la seguridad privada es fundamental para entender, regular y legitimar el fenómeno de su crecimiento y consecuente optimización en pro de la garantía de la seguridad humana.

Por otro lado, hemos de reconocer que el debate internacional no está exento de dificultades que, en la mayoría de las ocasiones, conllevan falta de consenso en relación con el tipo de instrumento o de instrumentos de regulación y control más apropiados desde la perspectiva internacional y nacional. A tal efecto, en el libro también se hace un análisis de estos instrumentos, con objeto de elaborar una propuesta que integre lo que pudieran ser los elementos clave de cualquier tipo de propuesta de regulación a nivel global, así como el papel de las Naciones Unidas en su diseño e implementación.

2. Seguridad privada global

La seguridad privada ha experimentado un crecimiento exponencial en las últimas décadas. Este incremento ha sido impulsado por factores múltiples, entre ellos: el aumento de la demanda de servicios de seguridad más allá de la capacidad del sector público, la globalización de los mercados, la evolución de las amenazas a la seguridad y la externalización de funciones por parte de los Estados. Además, teniendo en cuenta que los factores que se atribuyen a tal crecimiento no son puntuales ni específicos, sino todo lo contrario, son muchos y diversos, y han de ser entendidos de forma integrada y conectada a la evolución de la sociedad global desde diferentes ámbitos, como el político, el económico o el social, las previsiones de este crecimiento son todavía mayores.

Así pues, derivado del crecimiento de la seguridad privada a nivel mundial, tanto cuantitativo (en relación con el volumen de negocio y con el personal que emplea) como cualitativo (la amplitud en sus cometidos y ámbitos de actuación), esta se está constituyendo como un fenómeno global que adquiere, cada vez más, un mayor protagonismo en la gobernanza global de la seguridad.

La emergencia del sector de la seguridad privada global puede ser vista por algunos como una pérdida de las funciones del Estado, pero posiblemente, tomando como base los planteamientos de Abrahamsen y

Williams (2011), no es más que una profunda transformación del Estado y de la emergencia de nuevas estructuras como «ensamblajes» globales de seguridad, que combinan lo público con lo privado y lo global con lo local.

La mayoría de los posicionamientos coinciden en afirmar que, en la garantía de la seguridad ciudadana, y por extensión de la seguridad humana, son muchos los actores implicados, y que la seguridad privada es uno de estos actores. Queda claro que el responsable último de la garantía de la seguridad ciudadana es el Estado, pero no el único, y que la seguridad privada comparte, en mayor o menor medida, dicha responsabilidad. No obstante, esta responsabilidad compartida debería ser claramente definida a través de la regulación.

En la actualidad, a nivel global no existe una delimitación ni una definición clara del alcance ni de los cometidos de las empresas privadas proveedoras de los servicios de seguridad, así como del papel de los profesionales que trabajan en ellas, por lo que la falta de dicha definición dificulta, entre otras variables, el análisis y la delimitación de su posible contribución a la garantía de la seguridad ciudadana.

Por otro lado, en el marco de la globalización, nos enfrentamos a amenazas y a riesgos cuya dimensión multinivel «global y local» requiere de una respuesta, en el ámbito de la seguridad, que se sitúe en la misma dimensión, y ello nos lleva de nuevo a la transformación del concepto de soberanía, ya que, en un mundo interconectado, la capacidad de ejercerla reside en la interrelación con otros Estados, por lo que, en el ámbito de la seguridad privada global, el enfoque de «soberanía dual» planteado por Ballbé y Martínez (2003) podría articular la dimensión de lo local con lo global y permitir una mejor integración y un mejor control de los nuevos ensamblajes de seguridad, y todo ello nos llevaría al concepto de globalización jurídica expuesto por Ballbé.

De hecho, en relación con la seguridad ciudadana, la interdependencia de los diferentes Estados en el contexto de la globalización conlleva la necesidad de establecer «las reglas del juego» entre dichos Estados, los cuales, hasta el momento y desde el marco de su soberanía, aparentemente solo han necesitado utilizar sus propias reglas.

A nivel internacional, la situación actual de la seguridad privada global ha generado grandes controversias y nos ha llevado a una dualidad entre la amenaza y la oportunidad en relación con el papel de la seguridad privada en cuanto a la garantía de la seguridad ciudadana y, consecuentemente, en cuanto al rol de los profesionales de la seguridad privada. No obstante, los planteamientos, desde ambas perspectivas y posturas intermedias de las organizaciones, las instituciones y los investigadores independientes que han estudiado o están estudiando el tema, suelen concluir con propuestas relativas a su regulación, tanto a nivel global como local.

A pesar de ello, la dificultad se sitúa en llegar a un consenso en cuanto al tipo de regulación y a su alcance, así como en referencia a las posibilidades de seguimiento y de control, especialmente desde una perspectiva global. Por lo tanto, las investigaciones y los debates sobre las opciones de regulación que se están produciendo en la actualidad en la principal institución de la gobernanza global de la seguridad, la ONU, son fundamentales para el futuro del sector y muy especialmente para el reconocimiento social de los profesionales de la seguridad privada.

3. Seguridad privada como amenaza

El fenómeno de la seguridad privada global como una posible amenaza para el disfrute de los derechos humanos y, consecuentemente, para la garantía de la seguridad humana ha sido estudiado principalmente por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, evidenciándose que la seguridad privada no es una opción que pueda ser eliminada, sino todo lo contrario. Este hecho ha propiciado que el principal objetivo del estudio haya sido comprender la situación actual del sector y las posibilidades de controlar sus efectos, garantizando los derechos humanos a través de su regulación.

El interés de las Naciones Unidas por el estudio de la seguridad privada se centró inicialmente en «[...] las repercusiones de las actividades de las empresas privadas que ofertan en el mercado internacional servicios de asistencia, asesoría y seguridad militares sobre el disfrute de los derechos humanos»³. No obstante, de forma progresiva, desde los diferentes mecanismos del Consejo de Derechos Humanos, la seguridad privada se ha venido tratando de una forma más inclusiva, por lo que el término que se ha utilizado mayoritariamente al referirse a las empresas proveedoras de servicios de seguridad privada ha sido el de *empresas militares y de seguridad privada* (EMSP), entendiendo que estas empresas pueden prestar no solo servicios de seguridad, sino también militares y, además, en diferentes entornos⁴.

3. Resolución 2005/2 de la Comisión de Derechos Humanos, 3.

4. «a) Por empresa militar y/o de seguridad privada (EMSP) se entenderá la entidad empresarial que preste servicios militares y/o de seguridad remunerados por medio de personas físicas y/o jurídicas.

b) Por servicios militares se entenderá los servicios especializados vinculados con actividades militares como planificación estratégica, inteligencia, investigación, reconocimiento terrestre, marítimo o aéreo, vuelos de todo tipo, tripulados o no tripulados, vigilancia por satélite, cualquier tipo de transferencia de conocimientos con aplicaciones militares, apoyo material y técnico a las fuerzas armadas y otras actividades conexas.

c) Por servicios de seguridad se entenderá la guardia y protección armadas de edificios, instalaciones, propiedades y personas, cualquier tipo de transferencia de conocimientos con aplicaciones en los ámbitos de la seguridad y la policía, el desarrollo y la aplicación de medidas de seguridad de la información y otras actividades conexas» (A/HRC/15/25, 23).

Cuatro han sido los mecanismos establecidos por parte de la Comisión de Derechos Humanos y del Consejo de Derechos Humanos, que en 2006 asumió los cometidos de dicha Comisión para tratar este tema:

- Relatores especiales sobre la utilización de mercenarios (1987-2005)⁵.
- Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios (GTM) como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación (desde 2005 hasta la actualidad)⁶.
- Grupo de Trabajo Intergubernamental de composición abierta encargado de estudiar la posibilidad de elaborar un marco normativo internacional (GTIMNI) para la regulación, el seguimiento y la supervisión de las actividades de las empresas militares y de seguridad privada (2010-2017)⁷.
- Grupo de Trabajo Intergubernamental de composición abierta encargado de elaborar el contenido de un marco normativo internacional (GTIEMNI), sin prejuzgar su naturaleza, relacionado con las actividades de las empresas militares y de seguridad privada (desde 2017 hasta la actualidad)⁸.

Algunas conclusiones de lo tratado en el conjunto de mecanismos descritos son las siguientes:

- Existen evidencias de que algunas EMSP y su personal, que principalmente desarrollan su actividad en entornos complejos, han cometido violaciones graves de los derechos humanos. No obstante, son temas que no se pueden asociar de forma generalizada a este personal ni a sus empresas con los denominados «mercenarios».
- Las violaciones de los derechos humanos estudiadas en una primera fase por los Relatores Especiales, y desde 2005 hasta nuestros días por el GTM, hacen referencia a distintos derechos humanos. No obstante, al margen del tipo concreto de ellos que haya podido ser vulnerado, observamos que han acontecido, como mínimo, a dos niveles, es decir, las relativas al personal contratado por las empresas y las relativas a las cometidas por dicho personal.
 - Las violaciones de los derechos humanos del personal contratado por las empresas hacen referencia principalmente a la irre-

5. <<https://www.ohchr.org/es/special-procedures/wg-mercenaries/special-rapporteur-use-mercenaries-means-impeding-exercise-right-peoples-self-determination>>.

6. <<https://www.ohchr.org/en/special-procedures/wg-mercenaries>>.

7. <<https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/wg-military/oeiwg-military-index>>.

8. <<https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/pms-cs/igwg-index>>.

gularidad en sus contrataciones, a las deficientes condiciones de trabajo (salud, higiene, etc.), al trato recibido y a los incumplimientos contractuales⁹.

- Las violaciones cometidas por el personal de las EMSP se sitúan mayoritariamente en entornos complejos, como los descritos en algunas de las visitas del GTM. No obstante, a pesar de que los escenarios han sido muchos y muy diversos, observamos un patrón de comportamiento similar en todos ellos: las violaciones se localizan principalmente en Estados con estructuras de seguridad pública débiles o deficitarias, que recurren a la subcontratación de empresas de seguridad privada extranjeras para compensar sus carencias, y/o que reciben apoyo de la comunidad internacional o de terceros países, que, a su vez, también en muchas ocasiones, subcontratan sus cometidos a las EMSP¹⁰.

Además, la inestabilidad de estos Estados obliga a organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, así como a las empresas que operan en el país, a contratar servicios privados de seguridad, por lo que las capacidades, ya de por sí deficitarias, de las estructuras de seguridad pública de estos Estados se ven totalmente desbordadas para poder responsabilizarse de la regulación, el control y la supervisión de las EMSP en su territorio, y esto, entre otros factores, abre el debate internacional en relación con la distribución de roles y de responsabilidades, tanto de los Estados desde donde se exportan los servicios de seguridad hasta de aquellos que los reciben, pasando por los que forman parte de los procesos de reclutamiento y los que contratan las operaciones. Los Estados exportadores, teniendo en cuenta las deficitarias capacidades de seguridad de los receptores, tienen una mayor responsabilidad en relación con este tema.

- El carácter transnacional de la prestación de los servicios de seguridad privada en los entornos descritos, en pro de la garantía de los derechos humanos, comporta la necesidad de que estas sean reguladas no solo desde una perspectiva local, sino también global. En la actualidad existe cierto grado de consenso en la necesi-

9. A modo de ejemplo, fueron contratados para la realización de tareas de seguridad, pero recibieron entrenamiento militar y se vieron envueltos en entornos de conflicto en los que sus cometidos excedían de aquellos propios de la seguridad, en sentido estricto.

10. En la mayoría de los casos estudiados, la empresa se ubica en un Estado distinto del personal que contrata, y dicho personal desarrolla sus actividades en un Estado distinto de los dos anteriores, es decir, en muchas ocasiones hay un Estado para las empresas contratantes, otro para el personal contratado y un tercero para las operaciones. La falta de un marco regulador internacional para este tipo de actividades extraterritoriales, independientemente del Estado donde se ubiquen las empresas, el personal o las operaciones, potencia las irregularidades y las violaciones de los derechos humanos. Se evidencia la necesidad de que dicho marco regulador contemple el controvertido tema de la extraterritorialidad y de las exportaciones.

dad de que exista un marco internacional para la regulación de las actividades de las EMSP, ya que mayoritariamente se acepta que es un fenómeno global, y se entiende que, cuando la prestación de servicios de seguridad privada va más allá de las fronteras nacionales, se pueden generar conflictos derivados de la confluencia de responsabilidades y de regulaciones que dificulten, en mayor o menor medida, la plena garantía de los derechos humanos. Por ello se admite la necesidad de que existan instrumentos internacionales que puedan regularizar este tipo de situaciones.

En cualquier caso, las divergencias se centran, muy especialmente, en la naturaleza del instrumento o de los instrumentos que se han de elaborar, es decir, si se puede dar respuesta al fenómeno descrito desde instrumentos no vinculantes de *soft law* o son necesarios instrumentos vinculantes de *hard law*.

- El GTM se posiciona claramente ante la necesidad de que exista un instrumento internacional jurídicamente vinculante, pero no es apoyado mayoritariamente por los Estados, ya que los planteamientos de estos ante el primer borrador del posible instrumento internacional jurídicamente vinculante (proyecto de convención)¹¹ han sido muy divergentes. El enfoque inicial del borrador del proyecto de convención como posible instrumento de regulación fue demasiado ambicioso, al pretender englobar en un solo documento todas las tipologías de empresas y de servicios que se pueden prestar desde el sector de la seguridad privada. Un enfoque algo más flexible, en el que se pudiera contemplar diferentes tipologías de instrumentos de regulación complementarios entre sí, cuya naturaleza pudiera estar condicionada, entre otras variables, por el tipo de actividades que se van a prestar y/o en qué entornos, seguramente presentaría mayores probabilidades de consenso a nivel mundial.
- Llegar a consenso sobre la naturaleza del instrumento o de los instrumentos de regulación es de tal dificultad que, en la propuesta de 2017 del GTIMNI, para el nuevo Grupo de Trabajo (GTIEMNI), no se contempló dicho debate, puesto que se entendía que bloquearía su elaboración. De hecho, en 2025¹² todavía se está tratando el contenido y posiblemente, tras la validación de este, se requerirá un nuevo debate en el que se trate su naturaleza. No obstante, independientemente de cuando se realice tal debate, es posible que

11. Un grupo de trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación (2010). Informe para el 15.º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, 5 de julio, A/HRC/15/25, Naciones Unidas, 2010.

12. <<https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/pms-cs/igwg-index/6th-session-igwg-military>>.

no se pueda implementar, en toda su amplitud, el contenido que el GTIEMNI desarrolle si se adopta la opción de instrumento único, por lo que tendría que contemplarse la posibilidad de trabajar con instrumentos de diferente amplitud y tipología, además de hacerlo desde una perspectiva integrada y complementaria.

- Por último, independientemente del tipo de instrumento o de instrumentos que se definan a nivel global, lo que es totalmente necesario es que estos contemplen mecanismos para su implementación, seguimiento y control, ya que la existencia de regulación no es garantía suficiente para su cumplimiento. Para que la posible regulación del sector de la seguridad privada global sea un instrumento que contribuya realmente a eliminar la percepción social de los profesionales del sector como amenaza, entre otras cosas, esta regulación tiene que ser efectiva y poder garantizar el respeto de los derechos humanos en cualquier entorno en el que se presten los servicios, y ello requiere la creación de mecanismos globales o de coordinación global, como mínimo, para dicha implementación, seguimiento y control.

4. Seguridad privada como oportunidad

Este apartado se centra en la perspectiva de oportunidad y para ello se analizan dos ámbitos de trabajo: el de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, órgano subsidiario del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, y el de Organización Marítima Internacional (OMI).

4.1. Iniciativas de regulación de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal

A través de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, se analiza el fenómeno de la seguridad privada como una oportunidad para garantizar la seguridad ciudadana, centrándose en lo que estrictamente se ha denominado «empresas de seguridad privada civil» (ESPC), y las han querido diferenciar de forma clara de las empresas militares y de seguridad privada, aunque reconociendo que estas últimas podrían también incluir los servicios que prestan las ESPC.

Las principales conclusiones de esta iniciativa son:

- Los servicios de seguridad privada civil (SSPC) pueden contribuir muy positivamente a prevenir el delito y, consecuentemente, a reducir la delincuencia, así como a mejorar la seguridad ciudadana.

na, por lo que la seguridad privada se configura como un importante recurso facilitador de la seguridad humana. No obstante, para poder resultar un recurso facilitador, la seguridad privada ha de estar convenientemente regulada, ya que dicha regulación se constituye como garantía fundamental desde una doble perspectiva. Por un lado, para evitar las posibles consecuencias de la falta de regulación, como el hecho de que las empresas privadas de seguridad y su personal actúen al margen de la legalidad, evitándose así cualquier tipo de desviaciones o carencias que pudieran derivar en posibles amenazas; por otro lado, para que, a través de la regulación, se pueda potenciar la oportunidad de contribución, especialmente a través de las opciones de colaboración entre la seguridad pública y la seguridad privada.

- Al ser el Estado el principal garante de la seguridad de los ciudadanos, la regulación y la supervisión de los SSPC debería formar parte de sus competencias básicas. No obstante, a pesar de que la vía de la regulación a través de leyes de dimensión nacional podría ser la más eficaz, no todos los países optan por ella, y entre los que sí lo hacen se observan importantes divergencias, por lo que en muchos casos las posibilidades de mejora con objeto de potenciar los efectos positivos de la seguridad privada a la garantía de la seguridad ciudadana tienen un amplio margen de actuación. Por ello, en su contribución a la mejora de la seguridad ciudadana, algunos Estados podrían mejorar significativamente el potencial de la seguridad privada, si tuvieran en consideración las orientaciones del proyecto de Abu Dhabi¹³.
- Para que la regulación sirviera de base a la maximización de la contribución de los SSPC, los Estados deberían comprobar si sus legislaciones respectivas, en el caso de tenerlas, contemplan los diferentes elementos que se detallan en el proyecto de Abu Dhabi, de entre los cuales destacamos, a nivel general, la definición del alcance de los servicios de seguridad privada civil; las actividades permitidas y prohibidas, y el establecimiento de normas de conducta y de mecanismos de supervisión. Y a nivel específico, como mínimo, las normas que regulan las actividades de las empresas privadas de seguridad y de su personal (con especial incidencia en los procesos de obtención de licencias, tanto las relativas a la empresa como al personal, de establecimiento de normas de conducta y de seguimiento de sus actividades); la selección y la contratación del personal, así como las condiciones laborales en las que se prestan los servicios, y la existencia de mecanismos de recla-

13. UNODC/CCPCJ/EG.5/2011/2.

mación e inspección y de requisitos mínimos de capacitación para el desempeño óptimo de las actividades permitidas, en el respeto a lo legalmente establecido en el marco de sus responsabilidades y limitaciones.

A modo de resumen, aún a riesgo de ser repetitivos, queremos aprovechar lo expuesto en uno de los apartados del Manual de UNODOC (2014) sobre la regulación de los SSPC, en el que se resumen los principales aspectos tratados.

En dicho apartado se subraya que «la experiencia demuestra» que los SSPC resultan un recurso para los Estados, puesto que pueden contribuir significativamente a reducir la delincuencia y a reforzar la seguridad de la comunidad. No obstante, para que el recurso sea eficaz, estos servicios han de estar regulados adecuadamente y dicha regulación debería abarcar la amplitud de actividades que formen parte de los SSPC, con objeto de «evitar lagunas, asegurar la rendición de cuentas y maximizar la contribución de la seguridad privada a la prevención del delito y la seguridad de la comunidad». Por consiguiente, las posibilidades y las limitaciones de los SSPC se deberían establecer mediante leyes apropiadas.

Desde la perspectiva de la seguridad privada como oportunidad, queda claro que los SSPC deberían ser regulados a nivel local, principalmente con instrumentos vinculantes (legislaciones nacionales). No se entra en el debate sobre si dicha regulación también se debería extender a nivel global; no obstante, el proyecto de Abu Dhabi y el manual que de dicho proyecto se deriva forman parte del conjunto de instrumentos de regulación de la seguridad privada a nivel global.

4.2. Iniciativas de regulación de la Organización Marítima Internacional (OMI)

Si existe un ámbito en el que prácticamente no cabe duda alguna que requiere regulación global, ese es el marítimo. En dicho ámbito el uso de personal privado de protección armada (PPPA) en los buques es una realidad ampliamente aceptada. No obstante, dicho uso ha generado una gran controversia ya desde sus inicios, de modo que el posicionamiento de la OMI ha variado desde recomendar firmemente la no utilización del PPPA a bordo de los buques hasta reconocer explícitamente la utilización del PPPA para la protección de dichos buques y elaborar orientaciones para facilitar su uso.

De hecho, han sido las características específicas sobre la protección en el entorno marítimo, el incremento de los actos de piratería y la utilización cada vez más generalizada de personal de seguridad privada lo

que ha generado la necesidad de que la comunidad internacional se posicione desde una perspectiva global y que la OMI, a través de su Comité de Seguridad Marítima, analice la situación y concluya en la realización de unas orientaciones¹⁴.

En general, se puede comprobar que, ante la amenaza que suponen los actos de piratería para el transporte marítimo a nivel internacional, la seguridad privada se ha conformado como una solución complementaria a las medidas ya establecidas, tanto por la OMI como por los Estados, además de por otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, por lo que se constituye claramente como parte de la solución a la amenaza.

Como principales conclusiones de esta iniciativa, podemos considerar que:

- Es universalmente aceptado, en el marco de la comunidad internacional, que la seguridad y la protección del transporte marítimo, en tanto en cuanto es una actividad global, requiere de un marco normativo internacional y que no se puede dar una respuesta adecuada exclusivamente desde las perspectivas locales.
- La OMI tiene el deber de velar por la seguridad de los viajes por mar y del transporte marítimo. Por consiguiente, en el ámbito de la protección, con objeto de mitigar los riesgos, a través del MSC se han elaborado orientaciones y recomendaciones que se constituyen como la primera iniciativa de regulación de la seguridad privada a nivel global que se ha implementado en el marco de las Naciones Unidas.
- La comunidad internacional, desde el posicionamiento global de la OMI, acepta que la seguridad privada es una realidad que requiere ser regulada ante la presión del mercado, de las instituciones y de los Estados. Por ello, consecuentemente, se podría entender que forma parte de la solución, siempre y cuando esta se constituya bajo los parámetros de las recomendaciones de regulación internacionales.
- Como parte de la garantía en el establecimiento de lo definido en el conjunto de las orientaciones OMI para la regulación de la seguridad privada, estas están vinculadas a la norma ISO 28700, que fue incluida de forma explícita en tres de las cuatro circulares, por lo que esta iniciativa se constituye como una acción de regulación que combina la dimensión público-privada, además de la global y local, ya que, a través de un instrumento internacional de carácter público como son las recomendaciones OMI, prescribe un

14. <<https://www.imo.org/es/OurWork/Security/Pages/Private-Armed-Security.aspx>>.

instrumento internacional de carácter privado, como es la norma ISO, para ser tenido en cuenta tanto en el desarrollo de las regulaciones nacionales, de carácter público, como en los marcos contractuales, de carácter privado.

5. El derecho administrativo global: un marco para la seguridad privada global

En los apartados precedentes hemos podido analizar los diferentes enfoques que, desde distintos organismos de las Naciones Unidas, se plantean en relación con el papel de la seguridad privada global.

Independientemente del enfoque, en la mayoría de las conclusiones aparece la necesidad de mejorar la gobernanza global de la seguridad privada a través de su regulación (local y global), por lo que en el conjunto de los debates que se han establecido se ha analizado una gran parte de las principales iniciativas de regulación existentes. No obstante, su estudio mayoritariamente se ha realizado de forma independiente, es decir, no han sido analizados desde un marco estructurado que pudiera facilitar la integración de estos y cuyo alcance pudiera dar respuesta a todos los problemas y retos planteados por el sector.

A tal efecto, utilizando como eje vertebrador el derecho administrativo global¹⁵, se intenta clasificar y analizar en un marco coherente las diferentes iniciativas estudiadas sobre la posible regulación internacional del sector de la seguridad privada a nivel global, para finalizar con una propuesta de integración.

Para ello, se toma como referencia, entre otras fuentes, el enfoque de globalización jurídica de Manuel Ballbé, los cinco tipos de regulación administrativa globalizada de Kingsbury y Stewart (2016)¹⁶, así como el enfoque de Richemond-Barack en relación con la clasificación de iniciativas de regulación de las EMSP en el marco del derecho administrativo global.

A efectos de clasificación, no se pretende ser exhaustivo, sino solo organizar para poder analizar mejor las iniciativas generadas o trata-

15. «El derecho administrativo global constituye un movimiento científico, aunque con implicaciones prácticas y propuestas de reforma, que se estructura en torno a un amplio proyecto de investigación, promovido inicialmente, aunque luego extendido y multiplicado, desde la New York University, y que, con pretensiones de mejorar la gobernanza más allá del Estado desde el legado cultural del Derecho Administrativo y otras ramas y ciencias, aspira a jurificar el espacio global, la “vida inteligente” que se encuentra en el espacio “exterior” (o “interior”, con efectos hacia afuera)», Kingsbury y Stewart (2016).

16. Administración al servicio de organizaciones internacionales en sentido estricto y formal; la administración diseminada o descentralizada; la administración basada en la acción colectiva de redes transnacionales; la administración híbrida y la administración de instituciones privadas.

das en el marco de las Naciones Unidas en relación con la seguridad privada global. A tal efecto, de los cinco tipos de administración, hemos utilizado tres de ellos. Es decir:

- a) Regulación a través de las organizaciones internacionales. Es la que Kingsbury et al. (2016) denominan «administración al servicio de organizaciones internacionales» en sentido estricto y formal, y en ella hemos incluido las siguientes iniciativas:
- Las del Consejo de Derechos Humanos (GTM, GTIMNI, GTIEMNI), es decir, el proyecto de una posible convención sobre las empresas militares y privadas de seguridad y el futuro marco normativo internacional para la regulación, el seguimiento y la supervisión de las actividades de las empresas militares y de seguridad.
 - Las del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, a través de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal: el proyecto de Abu Dhabi, sobre la supervisión y la regulación de los servicios de seguridad privada civil y la contribución de esos servicios a la prevención del delito y la seguridad de la comunidad y el manual de UNODOC, *Regulación por el Estado de los servicios de seguridad privada civil y contribución de esos servicios a la prevención del delito y la seguridad de la comunidad (serie de manuales de justicia penal)*, elaborado como resultado de dicho proyecto. Esta es la única iniciativa de las comentadas que incluye recomendaciones no solo para la regulación de las actividades de las empresas de seguridad privada, sino también para potenciar su contribución, especialmente a través de la colaboración público-privada, por lo que su importancia en la elaboración del futuro marco de regulación es fundamental, a efectos de que este incluya dicha dimensión.
 - Las de la Organización Marítima Internacional, es decir, las cuatro orientaciones y recomendaciones OMI con respecto al empleo de personal privado de protección armada a bordo en la zona de alto riesgo: orientaciones para propietarios, armadores y capitanes de buques y para las compañías privadas de protección marítima. Recomendaciones para los Estados de abanderamiento y para los Estados rectores de puertos y los Estados ribereños. La elaboración de estas orientaciones podría considerarse uno de los primeros grandes pasos en el establecimiento del marco normativo para la seguridad privada global, puesto que son las únicas que realmente ya han sido implementadas.

En resumen, del conjunto de iniciativas que hemos comentado, parece ser que actualmente la de mayor efectividad en lo que se refiere a su puesta en práctica en el marco de la regulación de las empresas de seguridad privada es la liderada por la OMI, aunque por otro lado, la que pudiera tener mayor trascendencia para el futuro marco internacional, si se consigue llegar a consenso en cuanto a la definición de los contenidos, parece que sería la que está siendo trabajada por el GTIEMNI.

No obstante, a ambas iniciativas les podría ser de gran utilidad el enfoque positivo del proyecto de Abu Dhabi, liderado por la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, ya que el futuro marco internacional para la regulación de las actividades de seguridad privada a nivel global debería tener entre sus objetivos el de maximizar la contribución de dicha seguridad privada en la mejora de la seguridad humana, obviamente, además de eliminar o de mitigar los posibles efectos negativos que la prestación de este tipo de servicios pudiera tener en el ámbito de los derechos humanos.

- b) Regulación a través de la Administración híbrida. Este tipo de administración es especialmente relevante para el sector de la seguridad privada a nivel global, ya que algunas de las iniciativas que actualmente están en vigor con mayor difusión y reconocimiento se centran en esta tipología de administración. La Administración híbrida, como comentan Kingsbury et al., hace referencia a las organizaciones en las que intervienen tanto actores privados como gubernamentales y que pueden adoptar formas muy diversas.

Centrándonos en el sector de la seguridad privada, las iniciativas que en mayor medida encajan con este tipo de administración y además han sido las de mayor relevancia en los debates establecidos en los diferentes grupos de trabajo de los organismos de las Naciones Unidas, que han tratado este tema de la regulación del sector de forma explícita, son el Documento de Montreux y el Código de Conducta Internacional para Proveedores de Servicios de Seguridad Privada.

- Documento de Montreux¹⁷. Iniciativa del Gobierno de Suiza y del Comité Internacional de la Cruz Roja, elaborada en el año 2008, sobre las obligaciones jurídicas internacionales pertinentes y las buenas prácticas de los Estados en lo que respecta a las operaciones de las EMSP durante los conflictos armados. Esta iniciativa, en la que participaron 17 Estados y que en la actualidad es apoyada por 59 Estados y 3 organizaciones inter-

17. <<http://observatoire-securite-privee.org/en/content/montreux-document>>.

nacionales, aunque no es la primera de regulación internacional híbrida, es la que podríamos considerar de mayor relevancia en cuanto a la concienciación de la importancia de la regulación de las empresas militares y de seguridad privada (EMSP) a nivel global¹⁸, ya que, a pesar de las limitaciones (no ser jurídicamente vinculante y estar especialmente dirigida a entornos de conflicto armado), ha servido y está sirviendo de base para el desarrollo de otras iniciativas posteriores. De hecho, la mayoría de las iniciativas que hemos comentado, en mayor o menor medida, hacen referencia a este documento, como es el caso del CCI. Por otro lado, el Documento de Montreux o, mejor dicho, las opciones de su implementación, se caracterizan por su continua evolución, especialmente a través del Foro de Montreux¹⁹, que es un espacio de intercambio de experiencias que potencian dicha implementación, así como a través del apoyo continuo del Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas de Ginebra (DCAF), del que destacaríamos los dos textos que ha elaborado para facilitar la implementación del Documento de Montreux: una guía para apoyar a los Estados en la elaboración de las legislaciones en relación con las EMSP²⁰ y otra para la elaboración de los contratos para la prestación de esta tipología de servicios²¹.

- El Código de Conducta Internacional (CCI)²². En enero de 2009, el Gobierno suizo emprendió la segunda iniciativa, el CCI, que, como comenta Anne-Marie Buzatu (2015), desde el principio tuvo por objeto asumir los retos más relevantes para la adecuada regulación de la seguridad privada, dada la ausencia de claros estándares internacionales sobre cómo deberían operar las empresas de este sector y sus carencias en la rendición de cuentas. Como detalla la autora, los promotores de la idea iniciaron un proceso a través del cual se pretendía conocer en profundidad los desafíos de las empresas de seguridad privada (ESP) y empezar a diseñar respuestas adaptadas a ellos. Por esta razón, basándose en el Documento de Montreux, en los Principios Rectores y en otras iniciativas de las empresas y los derechos humanos, la nueva iniciativa fue configurándose como multipartita y en su diseño formaron parte tanto

18. «[...] Por primera vez, una declaración intergubernamental articula claramente las obligaciones jurídicas internacionales que incumben a las EMSP, y desmonta la creencia generalizada de que los contratistas privados actúan en un vacío legal» (DFAE, 2010).

19. <<http://www.mdforum.ch/en/the-forum>>.

20. DCAF (2016).

21. DCAF (2017).

22. DFAE (2010).

representantes del sector de la seguridad privada como la sociedad civil, académicos, clientes no estatales y Estados. Finalmente, en noviembre de 2010, el Código de Conducta Internacional para Proveedores de Servicios de Seguridad Privada fue firmado por 58 empresas, y en solo tres años su número ya superaba las 700. No obstante, en esta evolución de empresas signatarias, ha de tenerse en cuenta que, con anterioridad a la creación de la Asociación de dicho código, las empresas podían firmarlo únicamente con el compromiso de su cumplimiento, cosa que no sucede actualmente, puesto que la Asociación del Código de Conducta Internacional (ACCI) solo reconoce como firmantes del Código a aquellas compañías que solicitan ser miembros de dicha asociación y que, consecuentemente, aceptan certificarse y someterse a auditorías y a verificaciones independientes por parte de la misma.

- c) Regulación a través de instituciones privadas. En este apartado incluimos las iniciativas de regulación de la seguridad privada a nivel global que han sido generadas estrictamente desde instituciones privadas y que en mayor medida han sido tratadas por los diferentes organismos de las Naciones Unidas que hemos comentado. Kingsbury et al. describen a este tipo de administración como «las organizaciones privadas que ejercen relevantes funciones regulatorias», y ponen como ejemplo a la Organización Internacional para la Estandarización (ISO). Al margen de otras iniciativas por parte de instituciones privadas, hemos de destacar los estándares o normas ISO (ISO 18788, ISO 28007). Además, estos estándares han sido vinculados a otros instrumentos de regulación, por lo que son de especial interés en el análisis integrado del conjunto de iniciativas en pro de un marco de regulación global para la seguridad privada. A modo de ejemplo, ambas normas han sido consideradas vías de acceso a la certificación del cumplimiento del CCI, la norma ISO 28007, además, está vinculada a las orientaciones OMI o, mejor dicho, tiene su origen en las demandas de la propia OMI.

— ISO 18788. El origen de la norma ISO 18788 lo encontramos en otra norma o estándar, el ANSI/ASIS PSC.1²³, estándar americano que fue elaborado a petición del Departamento de

23. ASIS International (2012), ANSI/ASIS PSC.1-2012, *Management Systems for Quality of Private Security Company Operations - Requirements with Guidance Standard*. De forma adicional también se elaboraron ANSI/ASIS PSC.2 y ANSI/ASIS PSC.3. ASIS International (2012), ANSI/ASIS PSC.2-2012, *Conformity Assessment and Auditing Management Systems for Quality of Private Security Company Operations Standard*, y ASIS International (2013), ANSI/ASIS PSC.3-2013, *Maturity Model for the Phased Implementation of a Quality Assurance Management System for Private Security Service Providers*.

Defensa de los Estados Unidos a la American Society for Industrial Security (ASIS International)²⁴. Posteriormente, el mismo Departamento de Defensa fue también el impulsor de dicha norma ISO 18788, que, como nos detalla DeWinter (2017): «ofrece una versión internacional de la norma estadounidense, que con suerte fomentará la adopción de normas de seguridad armonizadas en todo el mundo».

Según comenta DeWinter, ambas normas fueron los primeros estándares auditables por terceros de los sistemas de gestión de las operaciones de seguridad para el aseguramiento de la calidad y el riesgo, que incluyen los requisitos para que estas operaciones de seguridad sean consistentes con los derechos humanos²⁵, por lo que las empresas de seguridad privada que supuestamente se certifican en ellos han de demostrar su cumplimiento a través de sus sistemas de gestión (DeWinter, 2017).

Así pues, en 2015 fue publicada la norma ISO 18788, que, como detalla en su introducción: «Especifica los requerimientos y proporciona orientaciones para las organizaciones que realizan o contratan operaciones de seguridad» (DeWinter, 2017), es decir, se dirige a las empresas de seguridad privada y a sus contratistas, y además añade que «proporciona un marco de gestión comercial y de riesgos para la realización efectiva de las operaciones de seguridad» (DeWinter, 2017).

La ISO 18788, Sistema de Gestión para Operaciones de Seguridad Privada - Requerimientos con guía para su utilización²⁶, se fundamenta y facilita mecanismos para demostrar el cumplimiento de tres de las iniciativas: el Documento de Montreux, el Código de Conducta Internacional para Proveedores de Servicios de Seguridad Privada y los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para «proteger, respetar y remediar». En resumen, el objetivo de la norma «es mejorar y demostrar operaciones de seguridad consistentes y predecibles manteniendo la seguridad de sus clientes dentro de un marco que pretende garantizar el respeto de los derechos humanos, las leyes nacionales e internacionales y las libertades fundamentales» (ISO, 2015).

24. <<https://www.asisonline.org/>>.

25. En concreto, en la normativa de referencia ANSI/ASIS PSC.1, se detalla el Documento de Montreux y el CCI, y para la norma ISO 18788, el Documento de Montreux, el CCI y los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos.

26. ISO 18788:2015 (2015a).

- ISO 28007-1:2015. *Buques y tecnología marina - Directrices para las compañías privadas de protección marítima (CPPM) que facilitan personal privado de protección armada (PPPA) a bordo de los buques*²⁷. El origen de esta norma viene derivado del incremento de la contratación de servicios de seguridad privada en el entorno marítimo, debido al aumento de los actos de piratería en las zonas de alto riesgo, ya que se elabora de manera explícita para la certificación del cumplimiento de lo establecido en las orientaciones y las recomendaciones OMI. Así pues, finalmente, en abril de 2014, fue publicada la norma internacional ISO 28007-1:2015, a la que actualmente hacen referencia de forma explícita tres de las cuatro circulares OMI, y en las otras dos, se encuentra de forma genérica²⁸.

En las recomendaciones provisionales dirigidas a los Estados de abanderamiento se detalla dicha norma de forma explícita, es decir, se recomienda que, en el caso de decidir utilizar una CPPM, entre otras cosas, se adopte una política que incluya «la garantía que las CPPM que empleen PPPA a bordo de los buques tengan una certificación válida y acreditada de la norma ISO 28007-1:2015 (*Ships and marine technology – Guidelines for Private Maritime Security Companies [PMSC] providing privately contracted armed security personnel [PCASP] on board ships*)»²⁹.

En resumen, a través de este apartado, utilizando como eje vertebrador el derecho administrativo global, hemos intentado clasificar y analizar en un marco coherente las diferentes iniciativas estudiadas sobre la posible regulación internacional del sector de la SPG, así como de su posible evolución, para finalizar con una propuesta de integración que a continuación vamos a recoger en las conclusiones finales.

6. Conclusiones finales

Como integración de los apartados anteriores, podríamos concluir lo siguiente:

1. Los más de 20 millones de personas que trabajan a nivel mundial en el sector de la seguridad privada, así como la transnacionali-

27. ISO 28007-1:2015 (2015b).

28. Solo menciona la certificación ISO, a modo de ejemplo, MSC.1/Circ.1443, anexo, 3, y MSC.1/Circ.1405/Rev.2, anexo, 2.

29. MSC.1/Circ.1406/Rev.3, anexo, 2.

dad de algunas de las empresas en las que están empleadas, evidencian claramente su posicionamiento como fenómeno global, por lo que se cuestiona reiteradamente, no tanto su existencia, sino el alcance de su contribución a la seguridad ciudadana y la necesidad de su regulación y control. Este cuestionamiento afecta a la percepción que se tiene de los profesionales que trabajan en dicho sector y, consecuentemente, a su reconocimiento social.

En los últimos años, derivado del crecimiento de la seguridad privada a nivel mundial, tanto cuantitativo (en relación con el volumen de negocio y con el personal que emplea) como cualitativo (la amplitud en sus cometidos y ámbitos de actuación), este cuestionamiento se ha incrementado y está teniendo un mayor efecto político, económico y social, hasta el punto de que, desde las Naciones Unidas, existen varios organismos que están estudiando el fenómeno de la seguridad privada global desde diferentes perspectivas.

Estas perspectivas de análisis se mueven en la continua amenaza u oportunidad de la seguridad privada en relación con la garantía de la seguridad humana, principalmente desde la dimensión de la seguridad personal y en el marco de la seguridad ciudadana. Independientemente de la perspectiva de análisis, las iniciativas propuestas o analizadas desde los organismos de las Naciones Unidas para la minimización de la amenaza o para la potenciación de la oportunidad confluyen en la necesidad de regular y hacer un seguimiento y un control de las actividades de la seguridad privada, por lo que dicho sector está inmerso en un proceso de globalización jurídica, y de la evolución de las propuestas que de este proceso se deriven van a depender en gran medida la percepción y el reconocimiento social de los profesionales del sector.

2. El proceso de globalización jurídica, en el que el sector de la seguridad privada está claramente inmerso, incluye iniciativas de regulación que han sido generadas desde diferentes organismos, tanto públicos como privados y tanto globales como locales. Todas estas iniciativas pueden ser analizadas desde un enfoque integrador a través del derecho administrativo global, como eje vertebrador de lo que podría configurarse como el marco normativo único para la regulación de la seguridad privada global.

Este marco normativo incluiría iniciativas basadas en diferentes tipos de administraciones³⁰. No obstante, teniendo en cuenta el papel de liderazgo de las Naciones Unidas en la gobernanza

30. Nos referimos a los cinco tipos de administración descritos por Kingsbury, Krisch y Stewart (la administración al servicio de organizaciones internacionales en sentido estricto y formal, la administración híbrida, la administración de instituciones privadas, etc.).

global de la seguridad privada, las iniciativas que se generaran desde la Organización de las Naciones Unidas son las que deberían constituirse como hilo conductor de dicho marco³¹.

3. Tres han sido las principales iniciativas de regulación generadas desde diferentes organismos de las Naciones Unidas (el Consejo de Derechos Humanos, el Consejo Económico y Social y la Organización Marítima Internacional). No obstante, las tres iniciativas se han tratado de forma independiente y, al margen de alguna referencia en el caso de la posible integración de las orientaciones OMI, no parece haberse contemplado la posibilidad de que lo tratado en todas ellas pueda ser integrado bajo un mismo marco de regulación internacional, desaprovechando las sinergias de complementariedad que entre ellas existen.

Esta posible integración daría mayor coherencia al marco de regulación, pero, para ello, uno de los tres organismos de las Naciones Unidas ha de ejercer el liderazgo de dicha integración. El Consejo de Derechos Humanos es el que tiene un mejor posicionamiento para asumir este rol, ya que la dimensión de lo tratado, a través de los diferentes mecanismos de dicho consejo, es la más inclusiva y permite en mayor medida la integración del resto. Por tanto, la integración de las tres iniciativas, bajo el liderazgo del Consejo de Derechos Humanos, podría ser la base que constituyera los fundamentos del marco normativo para la seguridad privada global.

4. Desde la perspectiva de integración, independientemente del tipo de instrumentos que finalmente configuren el futuro marco internacional para la regulación, el seguimiento y el control de la seguridad privada a nivel global, los objetivos de dicho marco deberían incluir, como mínimo, los propósitos de las tres iniciativas de las Naciones Unidas, es decir, minimizar la amenaza, potenciar la oportunidad y ser una solución ante la amenaza. Por ello, estos objetivos podrían ser los siguientes: garantizar el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas de seguridad privada y de su personal desde una perspectiva global; potenciar la contribución de la seguridad privada a la seguridad humana, y optimizar la contribución de la seguridad privada en la resolución de posibles amenazas globales.

Gran parte de los contenidos que inicialmente podrían ser integrados en el marco de regulación ya han sido tratados, en mayor o menor medida, por las iniciativas generadas o en proceso de elaboración, desde las diferentes tipologías de administra-

31. Como iniciativas al servicio de organizaciones internacionales en sentido estricto y formal.

ción. No obstante, estas iniciativas deberían evolucionar para su posible integración en el marco de la convergencia y la complementariedad. Dicha evolución debería contemplar diferentes escenarios que podrían ir desde un instrumento jurídicamente vinculante que pudiera dar respuesta a los tres objetivos anteriormente mencionados hasta un conjunto de instrumentos vinculantes y/o no vinculantes que pudieran ir dando respuesta a dichos objetivos, pero de manera parcial y acotando las situaciones objeto de regulación.

5. El escenario más *hard* sería que el marco normativo para la seguridad privada global solo incluyera un instrumento jurídicamente vinculante. Este instrumento mantendría como base el proyecto de convención del GTM, teniendo en cuenta la elaboración de contenidos del GTIEMNI y limitando dichos contenidos de carácter obligatorio a situaciones muy específicas, que realmente conllevaran la necesidad de establecer acuerdos vinculantes de carácter global (entornos de extraterritorialidad, marítimos, etc.).

De forma paralela, a través de este instrumento, también sería conveniente definir una parte de carácter no obligatorio. Esta parte incluiría recomendaciones dirigidas a los Estados para que pudieran ser implementadas, de forma voluntaria, en sus respectivas regulaciones locales.

Además, el instrumento jurídicamente vinculante debería contemplar la posibilidad de ir ampliándose con contenidos voluntarios y/u obligatorios, en aquellos ámbitos específicos en los que la seguridad privada fuera asumiendo atribuciones y/o compromisos desde una perspectiva abierta y global (misiones humanitarias, aviación, etc.).

En este escenario sería necesario un comité u otro tipo de mecanismo creado en virtud del instrumento jurídicamente vinculante, cuyo liderazgo debería dirigirse no solo a regular, controlar y supervisar a las empresas de seguridad privada, sino también a facilitar de manera proactiva la implementación de lo expuesto y generar instrumentos de apoyo a la implementación, así como potenciar el intercambio de experiencias entre los Estados y otros organismos internacionales u otras entidades participantes en el proceso de implementación, y generar sinergias para la complementariedad con iniciativas generadas desde otros tipos de administración.

6. En un escenario intermedio, teniendo en cuenta que el hecho de acotar los ámbitos de regulación facilita el consenso, el marco normativo internacional podría estar compuesto por diferentes instrumentos, tanto de naturaleza vinculante como no vinculante, que trataran ámbitos de regulación específicos, pero coordinados,

integrados y potenciados por el Consejo de Derechos Humanos, a través de un comité u otro mecanismo creado a tal efecto³². A modo de propuesta inicial, este escenario intermedio podría contemplar la integración de un instrumento vinculante exclusivamente para situaciones de extraterritorialidad, las actuales orientaciones OMI con su vinculación a los procesos de certificación independientes³³, así como unas recomendaciones o principios aprobados por el Consejo de Derechos Humanos para la regulación, el seguimiento y el control de la seguridad privada a nivel local³⁴. Además, se debería contemplar la inclusión e integración en el marco normativo para la seguridad privada global de tantos instrumentos como ámbitos específicos que pudieran requerir acuerdos internacionales (misiones humanitarias, conflictos armados, aviación, etc.).

7. El escenario más *soft* sería aquel que no incluyera ningún instrumento jurídicamente vinculante. Se diferenciaría del escenario intermedio en la medida que la propuesta de un instrumento jurídicamente vinculante para las situaciones de extraterritorialidad se podría transformar en un instrumento no vinculante de patrón similar a las orientaciones OMI, es decir, que, desde el Consejo de Derechos Humanos, se aprobaran unas orientaciones para la prestación de servicios de seguridad privada en situaciones de extraterritorialidad, especialmente en lo que se refiriera a las exportaciones e importaciones de servicios, y que estas fueran asociadas a algún tipo de certificación externa internacional, como las normas ISO o bien otras similares³⁵.

En este escenario, al igual que en los otros, sería necesario, en pro de la coherencia y la efectividad del marco normativo para la seguridad privada global, crear algún tipo de mecanismo o mecanismos (grupos de trabajo, foros, etc.), tanto para la integración y la coordinación de los diferentes instrumentos de regulación como para su difusión, seguimiento y apoyo continuo en los procesos de implementación, revisión y mejora, e incluso para el análisis de la necesidad de nuevos instrumentos, en base, principalmente, al crecimiento cualitativo del sector de la seguridad privada global.

32. El funcionamiento de dicho comité, en materia de liderazgo, podría ser similar al descrito en la experiencia más *hard* y, entre otras posibilidades, podría tomar como punto de referencia los mecanismos desarrollados por el Consejo de Derechos Humanos en relación con los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos (grupo de trabajo y foro).
33. O bien la evolución de las actuales orientaciones OMI a un instrumento jurídicamente vinculante, pero independiente del anterior, al objeto de no interferir en sus procesos de diseño e implementación.
34. En la elaboración de los contenidos se debería tener en cuenta lo expuesto en el proyecto de recomendaciones de Abu-Dhabi.
35. Estas recomendaciones u orientaciones, al igual que las definidas en el marco de la OMI, deberían elaborarse para diferentes destinatarios: los Estados contratantes, los Estados territoriales, etc.

8. Independientemente del escenario de evolución de las iniciativas generadas por las administraciones al servicio de organizaciones formales, como es el caso de las de regulación de las Naciones Unidas, las iniciativas generadas desde las administraciones híbridas y privadas también han de formar parte del marco normativo para la seguridad privada global, pero desde una perspectiva complementaria.

De hecho, las iniciativas híbridas y privadas deberían ir integrando, siempre que ello procediera, cualquier nueva propuesta de regulación definida desde las administraciones formales, por lo que pasarían a ser un elemento fundamental en su difusión, control y mejora. En esta línea, hay que destacar que el Documento de Montreux recoge las obligaciones jurídicas internacionales pertinentes y las buenas prácticas de los Estados en lo que respecta a las operaciones de las empresas militares y de seguridad privada durante los conflictos armados, por lo que cualquier variación en estas obligaciones debería ser contemplada en el Documento de Montreux y potenciada a través del Foro del Documento de Montreux y de su programa holístico de desarrollo de capacidades, actividades de formación, asesoría y tutoría. Además, puesto que el Documento de Montreux es parte de los fundamentos de otras iniciativas de regulación, como el Código de Conducta Internacional para Proveedores de Servicios de Seguridad Privada, su posible modificación afectará a estos, por lo que la convergencia y la complementariedad de las diferentes tipologías de instrumentos de regulación en el marco normativo para la seguridad privada, bajo el eje de integración del derecho administrativo global, tendría un claro efecto multiplicador en la consecución de sus objetivos.

La convergencia estructurada de iniciativas de regulación, a través del marco normativo para la seguridad privada global, vertebrado a través del derecho administrativo global en coherencia con el proceso de globalización jurídica y administrativa que el sector de la seguridad privada está experimentando, podría conseguir que la seguridad privada global bajo ningún concepto fuera una amenaza, sino parte de la solución ante amenazas globales y, muy especialmente, que se constituyera como una gran oportunidad para la consecución de la garantía de los derechos humanos y la mejora de la seguridad de las personas. Desde esta perspectiva, los profesionales del sector conseguirían en gran parte el reconocimiento social que el desempeño de su actividad merece y la sociedad necesita.

Referencias bibliográficas

- ABRAHAMSEN, R. y WILLIAMS, M. C. (2011). «Security Privatization and Global Security Assemblages». *Brown Journal of World Affairs*, 18(1), 171-180.
- BALLBÉ, M. (2007). «El Futuro del Derecho Administrativo en la Globalización: Entre la Americanización y la Europeización». *Revista de Administración Pública*, 174.
- BALLBÉ, M. y MARTÍNEZ, R. (2003). *Soberanía dual y constitución integradora: La reciente doctrina federal de la Corte Suprema norteamericana*. Barcelona: Ariel.
- BUZATU, A. M. (2015). *Towards an International Code of Conduct for Private Security Providers: A View from Inside a Multistakeholder Process*. London: Ubiquity Press.
<<https://doi.org/10.5334/bbw>>
- COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (2011). *Documento de Montreux*. Ginebra: CICR. Recuperado de <https://www.icrc.org/sites/default/files/external/doc/es/assets/files/other/icrc_003_0996.pdf>
- DCAF (2016). *Guía Legislativa para Estados sobre la Regulación de las Empresas Militares y de Seguridad Privada*. Ginebra: DCAF. Recuperado de <https://www.montreuxdocument.org/pdf/Legislative-Guidance-Toolkit_es.pdf>
- (2017). *A Contract Guidance Tool for private military and security services*. Ginebra: DCAF. Recuperado de <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/ContractGuidanceTool_EN.pdf>
- DEWINTER-SCHMITT, R. (2017). «International Soft Law Initiatives: The Opportunities and Limitations of the Montreux Document, ICoC, and Security Operations Management System Standards». En: H. TORROJA (ed.). *Public International Law and Human Rights Violations by Private Military and Security Companies*. Berlín: Springer, 122.
- DFAE (DEPARTAMENTO FEDERAL DE ASUNTOS EXTERIORES DE SUIZA) (2010). *Código de Conducta Internacional para Proveedores de Servicios de Seguridad Privada*. Recuperado de <<http://observatoire-securite-privee.org/en/content/international-code-conduct-private-security-service-providers-icoc>>
- KINGSBURY, B. y STEWART, R. (2016). *Hacia el derecho administrativo global: Fundamentos, principios y ámbito de aplicación*. Sevilla: Global Law Press, 8.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (2015a). *ISO 18788:2015 Management system for private security operations - Requirements with guidance for use*. Recuperado de <<https://www.iso.org/standard/63380.html>>
- (2015b). *ISO 28007-1:2015. Ships and marine technology - Guidelines for Private Maritime Security Companies (PMSC) providing privately contracted armed security personnel (PCASP) on board ships (and pro forma contract) - Part 1: General*, Recuperado de <<https://www.iso.org/standard/63166.html>>
- SILVA, C. (2015). «Modelos de seguridad, prácticas violatorias de derechos humanos y opinión pública». En: ORTEGA, R., ASCENSIO, A. y ROBLES, R.

(coord.). *Seguridad Humana: Una apuesta imprescindible*, México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 117.

UNODOC (2014). *Regulación por el Estado de los servicios de seguridad privada civil y contribución de esos servicios a la prevención del delito y la seguridad de la comunidad*. Nueva York: Naciones Unidas, Serie de Manuales de Justicia Penal.

