
Las empresas militares y de seguridad privadas en la UE

Ángel Satué | Abogado ICAM 74.671, analista en asuntos internacionales y colaborador del Grupo de Trabajo sobre Tendencias en la Seguridad y Defensa del Real Instituto Elcano

Tema

El Parlamento Europeo ha aprobado un Informe sobre Empresas Militares y de Seguridad Privadas (EMSP) que insta a regular su concepto, actividades y proyección exterior. Una regulación necesaria para superar la indefinición, complejidad y vacío legal en el que se encuentran.

Resumen

El Informe es un primer paso hacia la regulación de las Empresas Militares y de Seguridad Privadas (EMSP) que apoyan a las Fuerzas Armadas regulares en sus actividades, término bajo el que se conoce en español las *Private Security Companies* o *Private Military Companies* (PSC o PMC, en sus siglas inglesas) y más comúnmente conocidos como contratistas privados. Una regulación necesaria por la complejidad del sector y el vacío legal en que se encuentra, así como por su dimensión: 45.000 empresas y unos 2 millones de trabajadores según los datos de la patronal europea de 2017. Este ARI recoge las propuestas de regulación del Parlamento Europeo en materia de definición, principios, actividades y actuación de las EMSP. También describe su relación con las políticas de exterior, seguridad y defensa de la UE y sus Estados miembros.

Análisis

El Parlamento Europeo ha aprobado recientemente un Informe sobre Empresas Militares y de Seguridad Privadas (EMSP),¹ que propone una amplia regulación sobre las mismas, comenzando por la definición de qué empresas tendrían esta consideración, así como sus actividades y ámbito geográfico de actuación.

Comenzando por la definición, y según los estudios comparados de Naciones Unidas,² ningún Estado miembro de la UE ha sido capaz de proponer una definición de estas

¹ Hilde Vautmans (2017), "Report on private security companies" (A8-0191/2017), Parlamento Europeo, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A8-2017-0191&language=EN>.

² Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de NNUU, "Comprehensive Regional Studies: Europe", <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Mercenaries/WGMercenaries/Pages/NationalLegislationStudies.aspx>.
(cont.)

compañías que pudiera generalizarse y cada una ha incluido una lista no exhaustiva de actividades que podrían hacer las EMSP. El Informe, aunque considera necesario llegar a una definición más comprehensiva, se muestra conforme con la que propone el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas para la Convención sobre mercenarios, según la cual una EMSP es “una entidad corporativa que provee servicios militares y/o de seguridad mediante personas físicas o personas jurídicas sobre la base de una remuneración”.³

Debido a que se ha incrementado su contratación (externalización) para apoyo de las Fuerzas Armadas europeas, tanto en el interior como en el exterior, el Informe apela a la necesidad de una definición común futura sobre EMSP que incluya, por un lado, a sus servicios de seguridad y, por otro, a los servicios militares (aunque habría que denominarles “militarizados” según la preferencia española, ya que el personal de las EMSP no está formado por militares).

Acerca de la distinción precisa de lo que se puede comprender por militar o civil, la organización intergubernamental europea FINABEL propone una definición muy interesante que no se recoge en el Informe⁴ y según la cual las EMSP son “una amplia variedad de organizaciones civiles de asistencia militar, consultoría y apoyo, que contribuyen a las operaciones militares”. De este modo, parece más certero referirse a las EMSP como contratistas civiles que prestarían servicios de apoyo logístico, consultoría y servicios militares no de combate. España, dentro de Finabel, se opone al uso del adjetivo “militar” para nombrar este tipo de corporaciones porque causa confusión, ya que su personal contratado es civil, mientras que por militares se entiende soldados o Fuerzas Armadas.

El Informe del Parlamento entiende por servicios militares las actividades de planeamiento estratégico, inteligencia, investigación, reconocimiento, operaciones aéreas tripuladas o no, vigilancia por satélite, transferencia de conocimiento con aplicación militar, y apoyo técnico y material. Por su parte, los servicios de seguridad incluyen actividades de protección de edificios, guardias armados, protección de la propiedad, personas e instalaciones, y transferencia de conocimiento con aplicaciones de seguridad y de policía. España, al igual que muchos otros Estados miembros sólo ha regulado las actividades de las EMSP dentro de su territorio nacional, pero no en el exterior, con la única excepción de las tripulaciones de seguridad embarcadas.⁵

En sentido amplio, autores como Loxa y Siagkou han propuesto recientemente considerar como EMSP a “cualquier compañía privada que preste servicios de seguridad armada o no, a individuos y al público sobre la base de una relación

³ Informe A/HRC/15/25 del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas, <http://www2.ohchr.org/english/issues/mercenaries/docs/A.HRC.15.25.pdf>.

⁴ FINABEL (2008), “Report on possibilities and limitations of the operational co-operation with private”, 8/X/2008, http://www.finabel.org/files/studies/2008.Study.A.24.R__EN_.pdf.

⁵ El Real Decreto español 1628/2009, de 30 de octubre, desarrollado por la Orden de Presidencia de Gobierno PRE/2914/2009, de 30 de octubre, prevé la seguridad privada en los buques pesqueros y mercantes españoles cuando estos buques “desarrollan sus actividades en aguas sometidas a especiales situaciones de riesgo para la vida e integridad de sus tripulantes”.

(cont.)

contractual”.⁶ La referencia a un contrato es relevante en la medida que condiciona la actividad de las EMSP a la existencia de un cliente, que podría ser bien público como los Ministerios de Defensa o Exteriores o privado como compañías multinacionales con presencia en zonas de conflicto.

Por tanto, una posible definición algo más comprehensiva podría partir de la propuesta de Naciones Unidas, asociando la actividad de las EMSP a la necesaria existencia de una relación contractual y autorización de los Estados de origen y destino de los servicios militares o de seguridad prestados, si bien excluyendo expresamente de la definición a los mercenarios,⁷ en su acepción de los Tratados de Ginebra. La salvedad es importante porque si el personal de las EMSP tuviera un estatuto jurídico similar al de los combatientes podrían llegar a gozar de la condición y protección del estatuto del prisionero de guerra, protección que no tendrían si fueran mercenarios. Por esto, el personal de las EMSP, y siempre que operasen en zona de conflicto, debería tener la cobertura de un acuerdo sobre el estatuto de la fuerza (SOFA en sus siglas inglesas) que es un tipo de acuerdo internacional que regula el estatus jurídico, derechos, obligaciones, privilegios e inmunidades de las Fuerzas Armadas en países en conflicto. Partiendo de esta definición amplia, en la UE sólo se tendría que llegar a un acuerdo sobre qué clientes podrían contratar EMSP, para qué tipo de servicios y bajo qué tipo de circunstancias.

Con el sector privado, las EMSP sólo podrían trabajar para aquellas empresas establecidas legalmente en un país (Estado de origen), con autorización de su gobierno y que cuenten con un código de conducta compatible con los estándares internacionales.⁸ Para actuar en otro país, deberán también contar con el consentimiento de su gobierno (Estado de destino o *host nation*) salvo que se trate de un Estado fallido o de aguas internacionales. El Informe recomienda que sólo se contrate con EMSP establecidas en la UE para evitar paraísos contractuales, lo que –salvo acuerdo en las negociaciones del *Brexit*– deja fuera de la futura regulación comunitaria al Reino Unido, que es el principal subcontratista de EMSP (una empresa como la británica G4S⁹ cuenta con 585.000 empleados en todo el mundo). Tal recomendación del informe se hace por analogía con la OTAN, cuya práctica, según reconoce el propio informe, es la contratación de EMSP establecidas en sus Estados miembros, de acuerdo a una normativa que regula un meticuloso procedimiento de contratación de EMSP, exclusivamente para servicios de seguridad, no respecto a “servicios militares”, siendo en todo caso la excepción el recurso a la externalización.¹⁰

⁶ En EEUU las EMSP incluyen actividades de seguridad física, personal y de la información (incluidos en ésta última los sistemas de información) según Alezini Loxa y Danae Siagkou (2016), “Private Security Companies in the EU”, LSEU, vol. 3, pp. 7-26.

⁷ Artículo 47, sobre mercenarios, del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, 1977, <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/protocolo-i.htm>.

⁸ http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR.PUB.12.2_sp.pdf (último acceso 7/VII/2017).

⁹ <http://www.g4s.com/en>.

¹⁰ Véase “ACO Directive 060-101 on contracting with PSC”. Andrés B. Muñoz-Mosquera y Nikoleta P. Chalanoubi destacan que la presencia de EMSP en operaciones OTAN se debe a su contratación por los países aliados (www.iihl.org, *Private Military and Security Companies*, capítulo titulado “Regulating and (cont.)

Origen del Informe

La iniciativa del Informe del Parlamento se debe a una iniciativa particular de la eurodiputada Hilde Vautmans, que convocó en diciembre de 2015 una Audiencia Pública con académicos, representantes de la industria y expertos, incluido el presidente del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre mercenarios, para analizar la necesidad de regular el sector. Posteriormente, ella misma se encargaría como relatora de elaborar un Informe Provisional sobre “Compañías de Seguridad Privadas” al que se hicieron 243 enmiendas. La tramitación se fraguó dentro del propio Subcomité de Seguridad y Defensa (SEDE) del Parlamento Europeo, un foro institucional dedicado a cuestiones de seguridad y defensa exteriores, pero que considera que las EMSP también están vinculadas con la perspectiva de la seguridad interior de la Unión. El Informe fue aprobado por el Comité de Asuntos Exteriores, del que depende el SEDE, el 2 de mayo de 2017 y por el pleno del Parlamento los pasados 3 y 4 de julio en Estrasburgo.

La iniciativa del Parlamento Europeo pretende priorizar el establecimiento de reglas claras para la interacción, la cooperación y la asistencia entre las fuerzas del orden y las compañías de seguridad privada, básicamente en el exterior. La aprobación del Informe es un primer paso en el proceso regulatorio de las EMSP, en el que el Consejo y la Comisión son destinatarios principales de las recomendaciones del Parlamento. De hacerlo, la Comisión podría elaborar un Libro Verde tras consultar a todos los interesados y, en su caso, elaborar un Libro Blanco que recogiera los consensos básicos alcanzados. El Libro Verde antes mencionado tendrá como objetivo concreto establecer normas básicas de compromiso y buenas prácticas, y asentar las bases de una ulterior regulación de las EMSP. También, tratará de establecer normas de calidad sectoriales específicas para el territorio de la UE y que se clarifique la definición de EMSP antes de que se introduzca una reglamentación eficaz de sus actividades, ya que la falta de esa definición puede crear lagunas legislativas.

Por su parte, el sector de las EMSP, que en 2006 consiguió la excepción de la aplicación de la Directiva 2006/123/CE sobre servicios del mercado interior,¹¹ no ha logrado autorregularse a nivel europeo desde entonces –pese a existir una autorregulación general internacional del sector–, lo que conducirá, a tenor del Informe, a la regulación por los poderes públicos de sus actividades tanto fuera del territorio de la UE como dentro, si se modifica la Directiva anterior en el sentido de incluir los servicios de seguridad privados, actualmente excluidos (art.2, letra K), mediante el recurso al procedimiento legislativo ordinario previsto en el Tratado para el Funcionamiento de la UE (art. 294). A favor de inclusión se han manifestado tanto la Comisión como el Tribunal de Justicia de la UE en distintos pronunciamientos.

monitoring PMSCs in NATO operations”, pp. 128 y ss.). Una contratación controvertida porque las políticas y regulación de los aliados presenta diferencias notables según Christian Kjelstrop (2011), “NATO and PMC. Different approaches and challenges to internal cohesion and solidarity”, Master Thesis, 23/V/2011, Universidad de Oslo.

¹¹ Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12/XII/2006, <https://www.boe.es/doue/2006/376/L00036-00068.pdf>.

En definitiva, el Informe propone a la Comisión que defina y cree un modelo de regulador europeo para ayudar a armonizar las diferencias jurídicas entre los Estados miembros mediante una Directiva; revisar la colaboración público-privada, proporcionar estándares para los proveedores de servicios de seguridad privada dentro de la UE o que operen en el extranjero y garantizar la rendición de cuentas de las EMSP. Del mismo modo, el Informe solicita al Consejo que incluya los servicios de las EMSP en la Lista Común Militar de la UE, que controla la exportación de bienes y servicios militares a terceros países, de conformidad con la Posición Común de la UE 2008/944/PESC sobre las exportaciones de armamento.

Estructura del Informe y principios informadores de la regulación

El Informe se divide en tres partes bien diferenciadas. Las dos primeras, tratan de enmarcar los antecedentes y precedentes legislativos, sean de *hard law* (normas vinculantes) o de *soft law* (normas no vinculantes). La última, se refiere propiamente a la regulación de las EMSP.

Entre otros documentos regulatorios mencionados en el Informe se encuentra el del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre la utilización de mercenarios, el Código de Conducta Internacional de la Asociación (ICoCA en sus siglas inglesas),¹² así como el documento Montreux –hasta la fecha la piedra angular de la regulación *soft law* mundial–.¹³ Entre los principios informadores afirmados en el Informe destacan que la seguridad y la defensa son bienes públicos prestados por las autoridades públicas, sobre la base de la eficacia, la eficiencia, la rendición de cuentas y el Estado de derecho.

El Informe reconoce que las competencias de seguridad y defensa recaen en los Estados miembros, aunque pueden carecer de capacidades de control. Según el mismo, las EMSP desempeñan un papel complementario y subsidiario –en ningún caso sustitutivo– de las políticas de exterior, seguridad y defensa de los Estados, pudiendo ser fundamental su papel en misiones y operaciones de la PCSD. Dentro de ésta, el principio de cooperación con –y bajo supervisión de– las autoridades públicas no significa que las EMSP puedan sustituir al personal de las Fuerzas Armadas nacionales bajo ningún concepto. La relación entre el mundo civil y el militar o, dicho de manera más clara, entre el sector privado de seguridad (contratistas) y el sector público de seguridad (autoridad pública) debe pivotar sobre reglas claras de interacción, cooperación y asistencia.

En cuanto a los datos estadísticos del sector aportados en el Informe, es de esperar que se actualicen en el Libro Verde de la Comisión, pues se mencionan cifras algo desactualizadas. Por ejemplo, se informa que en 2013 se generaron más de 1,5 millones de empleos repartido en unas 40.000 EMSP. No obstante, en 2017 y según datos de la patronal europea del sector (www.coes.org) se contabilizan 45.000 empresas y al menos dos millones de empleos. La facturación de estas compañías en dicho 2013 ascendió a 35.000 millones de euros, mientras que a nivel global el sector computa unos 200.000 millones de dólares (2016) con cerca de 100.000 compañías y 3,5 millones de

¹² https://icoca.ch/en/the_icoc (último acceso 2/VII/2017).

¹³ https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0996.pdf (último acceso 30/VI/2017).

trabajadores. La imprecisión en los datos y las fuentes no permite conocer si todas y cada una de las compañías referidas son reconducibles al concepto de EMSP, ni siquiera al lugar de contratación y ejecución de sus servicios, o los grupos de clientes – Estados, organismos o empresas multinacionales–, por lo que el Informe pide abordar un estudio amplio de un sector que el Tribunal de Justicia de la UE considera económico y, por tanto, dentro del ámbito competencial regulatorio de la Comisión.¹⁴

En relación con las actividades, el Informe enumera todo el elenco de actividades que están efectuando, en general, sin más datos, las EMSP por todo el mundo, que van desde las actividades de apoyo logístico o las de apoyo durante el combate hasta custodiar prisiones civiles o proteger a delegaciones de la UE, o construir campos sobre el terreno o dar entrenamiento. El Informe asienta un principio regulatorio y deja claro que las misiones de las EMSP no podrán tener como modelo de referencia regulatorio el de EEUU porque se estableció durante la guerra de Irak para facilitar la participación de las EMSP en misiones de combate.¹⁵ Caso distinto de las EMSP de la UE, a las que el Informe excluye de manera contundente de todas aquellas misiones que impliquen el uso de la fuerza y armamento, aunque se les podría aplicar algunas regulaciones y estándares técnicos norteamericanos en materia de controles e inspecciones. Con ello, los europarlamentarios tratan de evitar el daño que causaría a la imagen de la UE cualquier asociación entre EMSP y mercenarios.¹⁶

La necesaria regulación del uso de las EMSP en apoyo de operaciones militares en el exterior

El Parlamento Europeo ya solicitó informes en 2007 y en 2011 sobre el papel de las EMSP en el marco de misiones y operaciones de la PCSD.¹⁷ Su interés se enmarca en el incremento de la contratación de este tipo de compañías para paliar la carencia de capacidades específicas en las Fuerzas Armadas europeas, en el aumento de misiones en el exterior y en la existencia de límites cuantitativos en las legislaciones nacionales a la presencia de tropas en el exterior. El interés regulatorio del Parlamento ha encontrado eco en el Consejo aunque se ha limitado a recomendar la cooperación entre las autoridades nacionales, excluyendo a las EMSP de la Directiva de prestación de servicios en el mercado interior arriba mencionada, si bien reconoció la posibilidad de estudiar la conveniencia de la armonización sectorial. Una posibilidad que le daba la

¹⁴ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, C114/97 (vs España), C-355/98 (vs Bélgica), C-283/99 (vs Italia) y C-189/03 (vs los Países Bajos), en el Informe del Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Exteriores, SEDE (2011), “The role of private security companies in CSDP missions and operations”.

¹⁵ Contrariamente a lo que el Informe deja entrever, EEUU también prohíbe actualmente, y expresamente, que las EMSP entren en combate, si bien la normativa norteamericana permite el uso de la fuerza en casos de autodefensa, defensa de terceros y protección de propiedades y personal del gobierno de EEUU. Véase <http://www.acq.osd.mil/log/ps/psc.html>.

¹⁶ Stella Ageli (2016), “Private military Companies (PMCs) and International Criminal Law: Are PMCs the New Perpetrators of International Crimes?”, *Amsterdam Law Forum*, vol. 8, nº 1, pp. 28-47, abril, <http://amsterdamlawforum.org/article/view/352/521>.

¹⁷ Dirección General de Relaciones Internacionales (2007), “The increasing role of private military and security companies”; y Dirección General de Relaciones Internacionales (2011), “The role of private security companies in CSDP missions and operations”, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/433829/EXPO-SEDE_ET%282011%29433829_EN.pdf.

Directiva 2006/123/EC, pero que la Comisión desechó en 2011 optando por aplicar al sector de las EMSP el principio de libertad en la prestación de servicios, de acuerdo con los artículos 49 a 56 del Tratado para el Funcionamiento de la UE sin proceder a la armonización.

Según el Informe, las EMSP se deberán atener al principio de multiculturalidad y respeto de las diferencias, en el exterior de la Unión, sin crear artificialmente grupos armados locales que puedan tener efectos desestabilizadores (regla de no injerencia). Tampoco debería subcontratar EMSP locales para evitar riesgos de imagen y legitimidad, habida cuenta que el objetivo de la UE es la consolidación de estados viables y democráticos. Las operaciones y actividades contratadas a EMSP en zonas de conflicto deben limitarse a proporcionar apoyo logístico y la protección de las instalaciones, absteniéndose de actividades que impliquen el uso de la fuerza con excepción de la legítima defensa propia. El principio del coste-beneficio no será el criterio principal a la hora de seleccionar a las EMSP y los Estados deben establecer un marco legal con mecanismos vinculantes de regulación, sanción y supervisión en la que participe el Parlamento Europeo.

Dado que la propia UE recurre a las EMSP para proteger a sus delegaciones y personal en el extranjero y para apoyar sus misiones civiles y militares de la PCSD, el Informe recomienda a la Comisión que proponga directrices comunes (*guidelines*) para la contratación del personal, su utilización y gestión de contratistas militares y de seguridad de la UE. Estas directrices deberían basarse tanto en las mejores prácticas internacionales existentes, en particular el documento de Montreux y el Código de Conducta Internacional antes referidos. También la creación de una lista abierta de contratistas cumplidores con los estándares y regulación que apruebe la UE sobre EMSP, por ejemplo, en materia de antecedentes penales, solvencia económica y técnica, y posesión de licencias. En el caso de que la UE se sirva de EMSP en un tercer país con el que haya celebrado un acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas –Acuerdos SOFA–, las empresas de seguridad privadas contratadas deberán estar siempre incluidas en dicho acuerdo, donde se precisará de manera expresa que estas empresas serán responsables de conformidad con el Derecho de la UE.

Conclusiones

El Informe no es más que un primer paso hacia la regulación de las EMSP, que deberá tramitarse mediante los preceptivos libros verde y blanco en los próximos años. Un sector en desarrollo y sin cuya regulación, la acción exterior de la UE podría verse comprometida. El Informe es claramente favorable a la regulación de las EMSP en un sistema fundamentado en el control, la transparencia, la rendición de cuentas, el respeto a los derechos humanos y la prohibición de que las EMSP participen abiertamente en hostilidades y zonas de combate.

El Parlamento asume que la colaboración entre el sector público y el privado va a ir a más por lo que es necesario integrar a todos los sectores en la elaboración del propuesto Libro Verde, abriendo la participación al sector privado en una materia que hasta ahora estaba reservada al monopolio estatal, y salvaguardando la competencia de los Estados en materia de seguridad y defensa.

Corresponde ahora a los Estados miembros, la Comisión y el Consejo recoger el guante lanzado por el Parlamento Europeo, en un momento de impulso, desde 2016, de todas las políticas relativas a la defensa y la seguridad de la Unión, y en un momento de redefinición del papel de la intervención del Estado y de las empresas privadas en el sector de la seguridad, en áreas tan clave, por ejemplo, como la ciberseguridad, la lucha contraterrorista y las misiones internacionales.