



Asamblea General

Distr. general
21 de agosto de 2014
Español
Original: inglés

Sexagésimo noveno período de sesiones

Tema 68 del programa provisional*

Derecho de los pueblos a la libre determinación

Utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General, de conformidad con la resolución 2005/2 de la Comisión de Derechos Humanos, el informe del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación.

* A/69/150.



Informe del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación

Resumen

El Grupo de Trabajo ha decidido dedicar el presente informe al tema de la utilización de empresas militares y de seguridad privadas* por las Naciones Unidas en vista de las enormes y complejas dificultades que supone para la Organización y las poblaciones locales la subcontratación externa de estas empresas para prestar servicios de seguridad. El informe es el resultado de un estudio de un año de duración en el que se examinó el proceso por el cual las Naciones Unidas contratan a estas empresas y los servicios que proporcionan. En él se analizan las medidas adoptadas por las Naciones Unidas para mitigar los riesgos inherentes a la contratación de proveedores de seguridad privados, en particular las directrices y la política aprobadas recientemente sobre la utilización de guardias privados armados, se estudian las limitaciones de estos instrumentos normativos y se proponen mecanismos para procurar que el proceso de selección e investigación de antecedentes cuando se contratan empresas de seguridad privadas sea eficiente. Además, se analizan mecanismos para que estas empresas rindan cuentas por posibles violaciones de los derechos humanos

* Si bien las Naciones Unidas contratan a estas empresas únicamente para prestar servicios de seguridad, se sabe que también proporcionan servicios de carácter militar en otras circunstancias.

I. Introducción

1. El presente informe se ha preparado con arreglo a lo dispuesto en la resolución 24/13 del Consejo de Derechos Humanos y la resolución 68/152 de la Asamblea General. En cumplimiento de su mandato, el 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 ha seguido vigilando a los mercenarios y las actividades relacionadas con ellos en todas sus formas y manifestaciones, y estudiando cómo repercuten en el disfrute de los derechos humanos las actividades de las empresas privadas que ofrecen servicios de asistencia, consultoría y seguridad militares en el mercado internacional. El Grupo de Trabajo ha decidido dedicar el informe al tema de la utilización de empresas militares y de seguridad privadas por las Naciones Unidas en vista de las enormes y complejas dificultades que supone para la Organización y las poblaciones locales la subcontratación externa de estas empresas para prestar servicios de seguridad.

2. Desde los años noventa, las Naciones Unidas recurren a los servicios de empresas de seguridad privadas, principalmente contratistas locales no armados, para proteger sus instalaciones, su personal y sus bienes contra actividades delictivas. En los últimos años, también ha contratado a empresas de seguridad privadas con personal armado en situaciones de emergencia complejas y en zonas donde existe o existió un conflicto cuando el Gobierno anfitrión no ha estado en condiciones de velar por la seguridad del personal y los bienes de las Naciones Unidas.

3. Las enormes y complejas dificultades que la subcontratación externa de empresas militares y de seguridad privadas supone para la Organización y las poblaciones locales indujeron al Grupo de Trabajo a llevar a cabo el presente análisis. El objetivo del informe es examinar el proceso por el cual las Naciones Unidas contratan a esas empresas y determinar cuáles son los servicios que ellas prestan. Se analizan también las medidas adoptadas por la Organización para mitigar los riesgos inherentes a la contratación de proveedores de seguridad privados, en particular la política y las directrices aprobadas recientemente sobre la utilización de guardias privados armados, se estudian las limitaciones de esos instrumentos normativos y se proponen mecanismos para procurar que el proceso de selección e investigación de antecedentes cuando se contratan empresas de seguridad privadas sea eficiente. Por último, se proponen mecanismos para que estas empresas rindan cuentas por posibles violaciones de los derechos humanos.

4. El Grupo de Trabajo estudió durante un año el uso de los servicios de empresas militares y de seguridad privadas en las Naciones Unidas. Celebró consultas con funcionarios de las Naciones Unidas, entre ellos funcionarios del Departamento de Seguridad¹, representantes del sector, académicos y expertos de la sociedad civil, y organizó dos reuniones públicas sobre el tema.

¹ El mandato general del Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas consiste en proporcionar dirección, apoyo operacional y supervisión del sistema de gestión de la seguridad, para que los programas y las actividades del sistema de las Naciones Unidas se lleven a cabo de la manera más segura y eficiente posible. El Grupo de Trabajo celebró reuniones con funcionarios del Departamento durante sus períodos de sesiones anuales en Nueva York en 2012 y 2014.

5. La primera reunión pública tuvo lugar el 31 de julio de 2013 en Nueva York, durante el 19º período de sesiones del Grupo de Trabajo, y en ella participaron dos grupos de expertos. El primer grupo abordó la cuestión de la utilización de los servicios de empresas militares y de seguridad privadas en calidad de guardias armados en las Naciones Unidas, mientras que el segundo grupo se centró en su utilización en las operaciones de mantenimiento de la paz. El 5 de marzo de 2014, durante su 21º período de sesiones, el Grupo de Trabajo organizó una segunda reunión pública en Ginebra sobre las dificultades que entraña para la Organización la subcontratación externa de contratistas privados para llevar a cabo diversas tareas de seguridad, así como los riesgos que ello supone para las operaciones y el personal de las Naciones Unidas y las poblaciones locales. Ambas reuniones contaron con la asistencia de representantes de los Estados Miembros, organizaciones no gubernamentales, representantes del sector de la industria y personal de las Naciones Unidas. El Grupo de Trabajo agradece a los expertos por su contribución a estas reuniones y al Departamento de Seguridad por sus observaciones y por haber colaborado en la redacción de este informe y haberle dado la oportunidad de intercambiar opiniones sobre las conclusiones del estudio con sus funcionarios durante el 22º período de sesiones del Grupo de Trabajo en Nueva York.

6. El Grupo de Trabajo tenía la intención de visitar la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA) en mayo de 2014 para evaluar el uso de empresas de seguridad privadas con personal armado en una operación de las Naciones Unidas, pero no pudo realizar la visita debido a las inestables condiciones de seguridad, y desea agradecer a la Misión por haber respondido por escrito al cuestionario que se envió en su lugar.

7. Dada la amplitud del tema objeto de examen, el Grupo de Trabajo ha decidido que el informe se centre en las prácticas seguidas por la Secretaría, incluidas las operaciones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Asuntos Políticos, al contratar a empresas militares y de seguridad privadas. En el informe se examinan las empresas militares y de seguridad privadas con y sin personal armado y los respectivos servicios que prestan, entre ellos la vigilancia de las instalaciones y la protección de los convoyes.

II. Utilización de empresas militares y de seguridad privadas en las Naciones Unidas

A. ¿Cuándo recurren las Naciones Unidas a los servicios de estas empresas y por qué motivo?

8. La proliferación de conflictos, la mayor vulnerabilidad de las poblaciones locales a las violaciones de los derechos humanos y los efectos del mayor número de crisis humanitarias han provocado un incremento en el número de solicitudes que los Estados Miembros formulan a las Naciones Unidas para que ejecuten programas en entornos de alto riesgo. Esta situación también ha llevado a la Organización a adoptar en 2009, por conducto de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, una nueva visión estratégica y un cambio de política respecto de la gestión de la seguridad, que pasó de un enfoque de “cuándo salir” a uno de “cómo permanecer” con el propósito de apoyar la ejecución de los

programas y las actividades encomendados al sistema de las Naciones Unidas, incluso en situaciones de seguridad sumamente difíciles². Debido a que la Organización opera en zonas en las que existen amenazas graves contra la seguridad, ha sufrido ataques contra su personal y sus instalaciones que han causado numerosas muertes, en particular en el Afganistán, Argelia, el Iraq, Nigeria, Timor-Leste y Somalia.

9. Actualmente, el personal de las Naciones Unidas trabaja en un entorno cada vez más peligroso y afronta diversas amenazas sin precedentes en la historia de la Organización. Pese a las diversas amenazas que se ciernen sobre la seguridad de las Naciones Unidas, siguen aumentando las solicitudes dirigidas a la Organización para que opere en condiciones de seguridad difíciles³. Como consecuencia del cambio estratégico del enfoque de “cuándo salir” a “cómo permanecer” y de la menor capacidad de los Estados Miembros para velar por la seguridad del personal y los bienes de las Naciones Unidas, en los últimos años la Organización ha recurrido con mayor frecuencia a los servicios de empresas de seguridad privadas para mitigar los grandes riesgos que corre su personal. No obstante, antes de recurrir a los servicios de este tipo de empresas con personal armado para proteger a su personal, sus instalaciones y sus activos, las Naciones Unidas tienen la obligación de explorar otras opciones, tales como solicitar el apoyo del Gobierno anfitrión o de otros Estados Miembros para gestionar la seguridad, o aprovechar la capacidad disponible dentro de la Organización⁴.

10. Además de mediante la contratación directa, las empresas militares y de seguridad privadas pueden pasar a formar parte de las operaciones de las Naciones Unidas a través de las contribuciones de los Estados Miembros, lo cual también puede llevar a la Organización a depender más de estas empresas. Sin embargo, en esos casos las faltas de conducta cometidas por contratistas de seguridad privados que pudieran perjudicar los derechos humanos de las poblaciones locales y dañar la credibilidad de la Organización serían responsabilidad de los Estados Miembros que hubieran contratado a las empresas.

11. En mayo de 2014, el Grupo de Trabajo recibió información que indicaba que en las misiones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales se utilizaban los servicios de unas 30 empresas con y sin personal armado⁵. En total,

² A/67/624, párr. 7. La Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto es un órgano subsidiario de la Asamblea General que, en los años de presupuesto, le presenta un informe detallado sobre el proyecto de presupuesto por programas para el bienio. Además, presenta informes sobre las cuentas de las Naciones Unidas y todas las entidades de la Organización respecto de las cuales el Secretario General tiene responsabilidad administrativa.

³ A/68/489, párr. 4.

⁴ Respuesta del Departamento de Seguridad al cuestionario por escrito, de mayo de 2014.

⁵ Existen 17 operaciones y misiones dirigidas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y 12 misiones dirigidas por el Departamento de Asuntos Políticos. Hay 12 operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas que contratan a empresas de seguridad privadas sin personal armado, a saber, la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS), la Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA), la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO), la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL), la Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire (ONUCI), la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA), la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL), la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO), la Misión de Administración Provisional de las Naciones

las Naciones Unidas recurren a los servicios de empresas de seguridad privadas con personal armado en tres países y sin personal armado en 12 países en los que hay misiones de mantenimiento de la paz y 11 países en los que hay misiones políticas especiales. El presupuesto total estimado para el bienio 2013/14 para la utilización de servicios de empresas de seguridad privadas es de aproximadamente 42.125.297 dólares, incluidos 14.015.520 dólares en concepto de servicios con personal armado distribuidos de la siguiente manera: MINUSTAH (5.125.200 dólares) y UNAMA (8.890.320 dólares)⁶.

B. Necesidad de mayor transparencia en la información sobre la utilización de empresas militares y de seguridad privadas en las Naciones Unidas

12. Hasta hace poco, era difícil acceder a la información oficial sobre el uso de empresas militares y de seguridad privadas en las Naciones Unidas, ya que la organización no solía hacer pública la información relacionada con la gestión de la seguridad debido a que consideraba que era información confidencial.

13. Sin embargo, desde fines de 2012, las Naciones Unidas han publicado una serie de documentos sobre el uso de esas empresas. En octubre de 2012, el Secretario General presentó por primera vez un informe a la Asamblea General sobre el uso de seguridad privada ([A/67/539](#)), en respuesta a la solicitud de la Asamblea de que examinara la pertinencia del uso de personal de seguridad privado, en particular en situaciones en que dicho personal fuera la única opción disponible para prestar servicios de seguridad a los funcionarios. Sin embargo, en el informe no se proporcionó información sobre el número de empresas utilizado por las Naciones Unidas o sus nombres, ni se hizo referencia a la cuestión de los servicios sin personal armado prestados por esas empresas. En un informe posterior de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto⁷ se proporcionó más información sobre los servicios prestados por esas empresas y, en sus anexos I y II, se señaló que la Asamblea General había aprobado un crédito total de 30.931.122 para el bienio 2012/13 destinado a empresas militares y de seguridad privadas en misiones políticas especiales y operaciones de mantenimiento de la paz. En el informe también se señaló que, al 31 de octubre de 2012, había 42 empresas de este tipo, con una dotación de más de 5.000 guardias privados armados, contratadas en dichas misiones y operaciones, y que se calculaba que los contratos de guardias armados ascendieron a 40.914.000 dólares en el bienio 2013-2014, principalmente

Unidas en Kosovo (UNMIK), la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), el Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán (UNMOGIP) y la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA), y una oficina del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno que contrata los servicios de una empresa de seguridad privada con personal armado, la Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la AMISOM (UNSOA). Hay dos misiones de mantenimiento de la paz que contratan empresas de seguridad privadas con personal armado: la MINUSTAH y la UNAMA. En las misiones de mantenimiento de la paz, de un total de 4.412 guardias de seguridad contratados por las 13 entidades mencionadas, 574 están armados, 300 de los cuales prestan servicios en la UNAMA.

⁶ Información proporcionada por el Departamento de Seguridad el 16 de julio de 2014.

⁷ [A/67/624](#).

en concepto de nuevos contratos para la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Somalia (UNSOM)⁸.

14. Tras la presentación de los informes del Secretario General y la Comisión Consultiva, la Asamblea General aprobó la resolución 67/254 A, en la que destacó, en consonancia con las opiniones expresadas por el Secretario General en su informe, que los servicios de seguridad de empresas privadas con personal armado “deberían utilizarse como último recurso para que las Naciones Unidas pudieran llevar a cabo actividades en entornos de alto riesgo únicamente si la evaluación de los riesgos de seguridad llevada a cabo por las Naciones Unidas determinara que las demás alternativas, entre ellas la protección que pudiera brindar el país anfitrión, el apoyo de los Estados Miembros interesados o los recursos internos del sistema de las Naciones Unidas, fueran inadecuados”. La Asamblea destacó también la importancia de asegurar que se tomaran todas las medidas necesarias para evitar los riesgos de índole legal y de reputación que entrañaría para la Organización el uso de servicios de seguridad de empresas privadas con personal armado y solicitó al Secretario General que velara por que las empresas seleccionadas funcionaran de conformidad con la legislación nacional del país anfitrión y la Carta de las Naciones Unidas y que cumplieran plenamente los principios y las normas pertinentes del derecho internacional sobre los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional. Además, solicitó al Secretario General que “proporcione aclaraciones acerca de los criterios operacionales que determinarían en qué momento sería apropiado recurrir al uso de servicios de seguridad con personal armado de empresas de seguridad privadas en la Sede y sobre el terreno, y que la informe al respecto en los informes pertinentes”.

15. Consciente de la necesidad de que la Organización contara con una política relativa a las empresas militares y de seguridad privadas, la Secretaría adoptó en 2012 una política aplicable en todo el sistema de las Naciones Unidas sobre los servicios de seguridad privados con personal armado y recientemente realizó gestiones para que existiera más transparencia y se proporcionara más información sobre el uso de esos contratistas de seguridad privados. La sensibilización de los Estados en cuanto a los riesgos y las dificultades inherentes a la subcontratación externa de los servicios de seguridad es oportuna y el Grupo de Trabajo la acoge con agrado.

C. ¿Es necesario contratar empresas militares y de seguridad privadas, y es esta la única solución viable para garantizar la seguridad del personal y las operaciones de las Naciones Unidas?

16. El Grupo de Trabajo ha mantenido conversaciones con varios funcionarios de las Naciones Unidas encargados de cuestiones de seguridad. Ante la pregunta de si podrían considerarse otras opciones para proporcionar servicios de seguridad en lugar de la subcontratación externa de contratistas privados, respondieron que la Organización carecía de la capacidad interna necesaria para garantizar la seguridad del personal desplegado en entornos sumamente inestables.

⁸ *Ibid.*, anexos I y II.

17. Entre los argumentos esgrimidos en apoyo de la subcontratación externa de los servicios de seguridad cabe destacar los siguientes: las opiniones opuestas, las instrucciones, la financiación y los permisos de los Estados Miembros, que se oponen sistemáticamente al aumento del número de funcionarios; la falta de personal interno de seguridad debidamente capacitado; las dificultades administrativas que implica reasignar al personal de seguridad de las Naciones Unidas de sus actuales lugares de destino y reemplazarlos con personal capacitado; la falta de unidad de mando en la Organización; y los elevados gastos de personal que conllevan los empleados de las Naciones Unidas.

18. Según los oficiales de seguridad, se puede disponer fácilmente de los servicios de empresas de seguridad privadas, sin obligación de seguir utilizándolas una vez que hayan cumplido su propósito. También señalaron que los gastos relacionados con la contratación de empresas privadas son considerablemente inferiores a los correspondientes a los sueldos, la capacitación y los gastos comunes del personal de las Naciones Unidas.

D. ¿Cuáles son los riesgos y las dificultades inherentes a la subcontratación externa de contratistas privados para prestar servicios de seguridad?

19. El Grupo de Trabajo también mantuvo conversaciones con varios representantes del Sindicato del Personal de las Naciones Unidas, quienes explicaron las preocupaciones del personal respecto al uso cada vez mayor de contratistas de seguridad privados en la Organización. Esas preocupaciones se expresaron durante las dos reuniones de expertos organizadas por el Grupo de Trabajo, en las que participaron algunos de los representantes.

20. Según un representante del Sindicato del Personal, cada vez más funcionarios consideran que las Naciones Unidas ya no son un escudo sino un blanco. Desde 2003, 567 funcionarios civiles fueron atacados y más de 200 resultaron muertos. El Grupo de Trabajo considera que la Organización tiene el deber de garantizar la seguridad de quienes trabajan en zonas donde las amenazas a la seguridad son graves, y observa que algunos funcionarios han expresado su falta de confianza en los servicios de seguridad que se subcontratan con empresas privadas.

21. En función de los testimonios recabados, el Grupo de Trabajo observa que la capacidad de los guardias de seguridad locales de responder adecuadamente a las amenazas en entornos de seguridad muy inestables se ve comprometida debido a que, en muchos casos, no están bien remunerados, están mal equipados y trabajan turnos sumamente prolongados. Al Grupo le preocupa que actualmente las Naciones Unidas no verifiquen los antecedentes de los contratistas de seguridad privados y de los guardias de seguridad que trabajan en las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno. Además, considera que la Organización debe ser consciente de la diversidad cultural y la percepción política local al contratar guardias de seguridad privados, para que siempre sea considerada como una entidad independiente e imparcial.

22. En la actualidad, las Directrices sobre la Utilización de Servicios Armados de Seguridad de Empresas Privadas de Seguridad, publicadas por el Departamento de Seguridad en noviembre de 2012 establecen que los contratistas de seguridad privados

que prestan servicios con personal armado deben certificar por escrito que han constatado ante las autoridades nacionales competentes que el personal que contratarán: a) no ha sido condenado por ningún delito penal nacional, incluso por un tribunal militar, ni declarado culpable por una autoridad nacional o internacional de violar el derecho penal o humanitario internacional en cualquier jurisdicción, y b) no está siendo sometido a juicio, incluso un juicio militar, por dichos delitos o violaciones. Sin embargo, esta verificación de antecedentes no es llevada a cabo por funcionarios de las Naciones Unidas, y el Grupo de Trabajo está firmemente convencido de que no basta con confiar en la información suministrada por los proveedores de servicios de seguridad para velar por que las empresas y los empleados en cuestión cumplan las normas de derechos humanos y las reglas de las Naciones Unidas.

23. A este respecto, preocupa al Grupo de Trabajo la posibilidad de que, en algunos casos, los guardias de seguridad locales sean exmilitarios que podrían haber estado involucrados en violaciones de los derechos humanos. Si bien reconoce que esto es difícil de determinar, considera que debido a la falta de verificación adecuada de los antecedentes por parte de las Naciones Unidas podrían darse situaciones en las que un convoy humanitario estuviera escoltado por guardias de seguridad locales en un lugar en el que tal vez cometieron atrocidades en el pasado. Al Grupo de Trabajo también le preocupa que los guardias de seguridad privados estén afiliados a una determinada tribu o grupo local, lo cual podría repercutir negativamente en la percepción de independencia e imparcialidad que tiene la población local con respecto a las Naciones Unidas. Esto podría ocurrir sobre todo cuando las empresas militares y de seguridad privadas subcontratan la prestación de ciertos servicios a otras empresas, tornando su supervisión y regulación aún más difícil y compleja.

24. En un entorno en el que las empresas cambian con frecuencia de nombre y domicilio, y en el que los contratistas despedidos por cometer faltas de conducta pueden ser contratados por otras empresas, es fundamental disponer de un sistema de preselección e investigación de antecedentes que funcione correctamente para velar por que el comportamiento pasado de las personas contratadas se ajuste a los valores de la Organización que protegen y en particular a las normas de derechos humanos.

25. El riesgo para la reputación de las Naciones Unidas se agrava aún más cuando se da a conocer que han contratado empresas pese a su historial presuntamente cuestionable en materia de derechos humanos, como ocurrió en algunos casos en Bosnia y Herzegovina, la República Democrática del Congo y Uganda⁹.

26. Teniendo en cuenta las diversas inquietudes mencionadas, el Grupo de Trabajo favorece un enfoque en el que la Organización daría prioridad al despliegue de oficiales de seguridad de las Naciones Unidas sobre el terreno, debido a que las poblaciones locales los consideran independientes e imparciales.

⁹ Lou Pingeot, "Dangerous Partnership: Private Military and Security Companies and the United Nations", Global Policy Forum, julio de 2012, págs. 28 y 29.

III. Medidas adoptadas por las Naciones Unidas para mitigar estas dificultades: política y directrices relativas a los guardias privados armados

27. En noviembre de 2012, el Departamento de Seguridad publicó una política relativa a la utilización de los servicios de empresas de seguridad con personal armado y las directrices conexas. La política fue el resultado de un proceso que tuvo lugar en el marco de la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad, que reúne a representantes de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas con el objetivo de coordinar las prácticas y las políticas de seguridad en todo el sistema de las Naciones Unidas. Esta política representa un paso importante en los esfuerzos de la Organización dirigidos a formular una política de contratación de servicios de seguridad amplia y aplicable en todo el sistema. Además, ha introducido muchos elementos positivos que mejorarán la transparencia y el cumplimiento de las normas de derechos humanos por parte de las empresas militares y de seguridad privadas contratadas por las Naciones Unidas.

28. El objetivo de las Directrices sobre la Utilización de Servicios Armados de Seguridad de Empresas Privadas de Seguridad es definir con mayor precisión la cadena de rendición de cuentas cuando se decide recurrir a sus servicios. Las Directrices establecen que esta recomendación debe formularla el oficial designado y el grupo de gestión de la seguridad. Además, para que la cadena de rendición de cuentas y responsabilidad de todos los que participan en el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas sea clara, la política y las Directrices de las Naciones Unidas se refieren específicamente a su política sobre el marco de rendición de cuentas¹⁰. Las Directrices establecen que los profesionales de seguridad de las Naciones Unidas de mayor categoría que asesoran al oficial designado deben realizar primero una evaluación de los riesgos para la seguridad. Entre estos funcionarios se encuentran el Asesor Jefe de Seguridad, el Asesor de Seguridad, el Jefe de los Servicios de Seguridad o sus respectivos funcionarios encargados interinos. Por último, la decisión final debe ser aprobada por el Secretario General Adjunto de Seguridad. Algunos representantes del Sindicato del Personal de las Naciones Unidas han expresado su preocupación por que la participación de muchos funcionarios en el proceso de adopción de decisiones diluye la responsabilidad personal por la recomendación final.

29. Un elemento positivo de las Directrices es el aumento de la transparencia y la visibilidad de la utilización de estas empresas en todo el sistema. Cuando el oficial designado y el grupo de gestión de la seguridad coinciden en que se justifica recurrir a los servicios de empresas de seguridad privadas con personal armado, se envía la solicitud al Secretario General Adjunto de Seguridad para su examen. La Directriz

¹⁰ A/67/526, párr. 12. El primer marco de rendición de cuentas para el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas fue creado en 2002 y fue uno de los primeros marcos oficiales de rendición de cuentas interna de la Organización, aplicable en todo el sistema de las Naciones Unidas. En 2009, la Junta de los Jefes Ejecutivos aprobó un marco revisado de rendición de cuentas que definió con mayor precisión las funciones y responsabilidades de todos los participantes en el sistema de seguridad de las Naciones Unidas en todos los niveles, y, en 2010, el marco se presentó a la Asamblea General. Esta tomó nota del informe del Secretario General en su resolución 65/259, incluido el marco revisado de rendición de cuentas, que en 2011 se adoptó en todo el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas (véase A/65/320 y Corr.1, anexo I).

núm. 20 dispone que se debe enviar copia de la solicitud a los Jefes Ejecutivos de los organismos, fondos y programas afectados o al jefe del Departamento encargado de las operaciones sobre el terreno dirigidas por la Secretaría. Cuando el Secretario General Adjunto aprueba una solicitud, debe notificar su decisión a todos los organismos, fondos, programas y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en un plazo de 48 horas. Las Directrices también disponen que en la solicitud de servicios de seguridad privados con personal armado se incluya una evaluación de los efectos negativos que podría acarrear la contratación de estos servicios, consideración que resulta importante y necesaria.

30. Tras celebrar consultas sobre las nuevas Directrices con varias partes interesadas, el Grupo de Trabajo determinó que existen una serie de deficiencias centradas principalmente en los siguientes puntos: el alcance relativamente limitado de la política, que abarca únicamente a las empresas de seguridad privadas con personal armado contratadas directamente por las entidades de las Naciones Unidas y no a los servicios sin personal armado; problemas con el criterio de utilizar los servicios de las empresas militares y de seguridad privadas como “recurso de última instancia”; la falta de procedimientos internos de preselección e investigación de antecedentes; la fragmentación del proceso de adopción de decisiones, y la falta de mecanismos de rendición de cuentas y diligencia debida en materia de derechos humanos.

A. Alcance limitado

31. Si bien las Directrices se refieren exclusivamente a los contratistas de seguridad con personal armado, los servicios sin personal armado que proporcionan las empresas militares y de seguridad privadas también pueden plantear riesgos, por lo cual es fundamental que la Organización aborde la regulación de esos servicios de manera eficaz. Por ejemplo, el personal de las Naciones Unidas ha expresado preocupación por que los proveedores de servicios de seguridad privados sin personal armado también pueden difundir información interna que podría utilizarse para atacar al personal o las instalaciones de las Naciones Unidas. En la actualidad no existe una política en el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas relativa a la utilización de empresas de seguridad privadas sin personal armado, con excepción de las políticas administrativas y de contratación que posee cada entidad de las Naciones Unidas. No obstante, las Naciones Unidas aplican una política en todo el sistema en el marco de rendición de cuentas con el objeto de regular la supervisión del desempeño y los servicios proporcionados por empresas de seguridad privadas sin personal armado¹¹.

32. Las empresas militares y de seguridad privadas se integran en las operaciones de las Naciones Unidas de diversas maneras. Son contratadas directamente por las entidades de las Naciones Unidas, y sus contratos deberían estar comprendidos en las Directrices de las Naciones Unidas promulgadas por el Departamento de Seguridad. Sin embargo, los asociados en la ejecución de proyectos también recurren a los servicios de esas empresas en las operaciones de las Naciones Unidas a través de programas ejecutados por los Estados Miembros.

¹¹ Respuesta del Departamento de Seguridad a un cuestionario escrito, de mayo de 2014.

33. Las empresas que actúan como asociados en la ejecución de proyectos o que son contratadas por estos no estarían sujetas a las normas y los procedimientos previstos en las Directrices promulgadas por el Departamento de Seguridad. Por ejemplo, las empresas que prestan servicios de remoción de minas para el Servicio de las Naciones Unidas de Actividades Relativas a las Minas y otros proyectos de la Organización operan en entornos de alto riesgo. Se pueden contratar empresas, por ejemplo, para transportar y suministrar alimentos en zonas peligrosas. Si esas empresas contratan servicios de seguridad privados para proteger a su personal, esas empresas de seguridad privadas trabajarían sobre el terreno junto a las empresas contratadas por las Naciones Unidas, pero no estarían sujetas a las Directrices. Las poblaciones locales probablemente no las distinguirían de los asociados en la ejecución de proyectos de las Naciones Unidas y, por lo tanto, sus acciones podrían suponer un posible riesgo para la población local y la reputación de la Organización si en el terreno se tiene una percepción negativa de ellas. La vinculación de las Naciones Unidas con estas empresas podría acarrear un daño para la reputación de la Organización.

34. A través de programas como la Iniciativa Mundial de Operaciones de Paz del Gobierno de los Estados Unidos de América, los Estados Miembros pueden contratar a empresas militares y de seguridad privadas para capacitar al personal de mantenimiento de la paz local y fomentar su capacidad de prestar servicios en las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas¹². Los Estados Unidos de América subcontrataron a las empresas militares y de seguridad privadas DynCorp y PAE para desmovilizar y recomponer las fuerzas armadas de Liberia en el marco de la UNMIL. Como la empresa DynCorp fue contratada por los Estados Unidos y no por la UNMIL, no habría estado sujeta a las Directrices, pese a su considerable influencia y a sus operaciones en la misión de las Naciones Unidas.

35. Cabe destacar que, si bien las Directrices se refieren únicamente a las empresas de seguridad privadas con personal armado, quizás sea necesario que las Naciones Unidas consideren la posibilidad de establecer una política general para el uso de seguridad privada sin personal armado en las Naciones Unidas.

B. Criterio de “recurso de última instancia”

36. Los funcionarios de las Naciones Unidas que apoyan la utilización de empresas de seguridad privadas con personal armado han manifestado reiteradamente que debía tratarse de un recurso de última instancia. El informe del Secretario General sobre el uso de seguridad privada presentado en octubre de 2012 (A/67/539), un mes antes de que se publicaran las Directrices, refleja la metodología prevista en las Directrices. En el informe, el Secretario General explicó que, en mayo de 2011, sobre la base de las consultas celebradas en el sistema de las Naciones Unidas, decidió que la Organización solo debería recurrir al uso de empresas de seguridad privadas y de personal armado de esas empresas como último recurso para permitir que las actividades de las Naciones Unidas siguieran adelante en entornos de alto riesgo; que las Naciones Unidas deberían recurrir a esa opción solo cuando, tras una evaluación de los riesgos de seguridad realizada por las

¹² Åse Gilje Østensen (2013); “In the Business of Peace: The Political Influence of Private Military and Security Companies on UN Peacekeeping”, *International Peacekeeping*, vol. 20, núm. 1, págs. 33 a 47.

Naciones Unidas, se determinara que las otras alternativas, incluidas la protección prestada por el país anfitrión, el apoyo facilitado por los Estados Miembros y los recursos internos del sistema de las Naciones Unidas, eran insuficientes; y que el uso por las Naciones Unidas de personal armado de empresas de seguridad privadas debería ser compatible con el derecho nacional e internacional, la Carta y las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas, incluida la resolución [55/232](#) de la Asamblea General relativa a las prácticas de contratación externa, así como con las políticas y los procedimientos administrativos pertinentes de las Naciones Unidas.

37. La resolución [A/67/254 A](#) que la Asamblea General aprobó posteriormente también hace referencia al criterio de “recurso de última instancia”. En ella, la Asamblea señaló que el uso de servicios de seguridad privada con personal armado era una medida excepcional, y destacó que dichos servicios debían utilizarse como último recurso.

38. Esos funcionarios y documentos se refieren a los criterios de recurso de última instancia como si se tratara de un patrón de referencia para las evaluaciones de riesgos y la adopción de decisiones de seguridad. Sin embargo, las Directrices promulgadas por el Departamento de Seguridad no explican con claridad cómo se determina que las opciones se han agotado. Las Directrices establecen que el oficial designado y el grupo de gestión de la seguridad deben tener “motivos de peso” para determinar que “no es preferible ni viable” que el país anfitrión, otros estados miembros, o el sistema de las Naciones Unidas proporcionen protección con personal armado. Como señaló un experto, este criterio no es lo suficientemente preciso para asegurar que esas evaluaciones no sean simplemente una pantalla para justificar el uso de contratistas.

39. La determinación de que se trata del último recurso disponible también puede verse influenciada por consideraciones políticas y por la evaluación de los riesgos para la seguridad. La disposición de los Estados a proporcionar recursos de seguridad suficientes a menudo se ve influenciada por su convicción de que el sector privado proporcionará los recursos necesarios y que las actividades necesarias de las Naciones Unidas se llevarán a cabo incluso sin su participación. Si bien los Estados Miembros pueden garantizar la seguridad desde el punto de vista financiero, es posible que no estén dispuestos a hacerlo o que se resistan a la idea de que sus fondos se destinen a sufragar los gastos de los guardias del perímetro y no a programas que produzcan beneficios tangibles para el Estado y su población. Además, los Estados que no han aceptado plenamente la presencia de las Naciones Unidas en su territorio también podrían estar en condiciones de proporcionar la seguridad necesaria, pero tal vez no estén dispuestos a hacerlo. De igual forma, otros Estados podrían estar menos dispuestos a proporcionar seguridad en esta situación, ya que una intervención no deseada o impopular de las Naciones Unidas podría tornar más vulnerables al personal y las instalaciones de las Naciones Unidas, incluidos los guardias proporcionados por los Estados Miembros. Por ello, aunque en estas circunstancias las empresas militares y de seguridad privadas podrían ser la opción más conveniente desde el punto de vista político, esto no implica que se trate del último recurso disponible.

C. Ausencia de procesos internos de preselección e investigación de antecedentes y mecanismos de rendición de cuentas

40. En las Directrices promulgadas por el Departamento de Seguridad no se establecen procedimientos generales internos para la selección y la investigación de los antecedentes de las empresas militares y de seguridad privadas, ni procedimientos de seguimiento y supervisión, un componente de diligencia debida en materia de derechos humanos, o mecanismos de rendición de cuentas en caso de que los empleados de estas empresas cometan violaciones de los derechos humanos. En lugar de ello, las Directrices remiten muchas de estas cuestiones al órgano rector del Código, la Asociación del Código de Conducta Internacional para Proveedores de Servicios de Seguridad Privada¹³. El Grupo de Trabajo considera que la Asociación puede complementar pero no sustituir un proceso gestionado por las Naciones Unidas de vigilancia y supervisión de la diligencia debida en materia de derechos humanos, aunque también es consciente de las dificultades que entrañaría un proceso de investigación de antecedentes a cargo de las Naciones Unidas. Por consiguiente, el Grupo de Trabajo considera que la Organización debería, como mínimo, contratar únicamente empresas que cuenten con un sistema sólido de investigación de antecedentes y sean capaces de excluir al personal que haya cometido violaciones de los derechos humanos.

41. En la sección F de las Directrices se describen los requisitos obligatorios para la preselección y selección de las empresas militares y de seguridad privadas, entre ellos el requisito de que las empresas en cuestión sean signatarias del Código de Conducta Internacional. Sin embargo, aunque las Directrices se promulgaron en diciembre de 2012, al parecer aún no se está pidiendo a los contratistas que presenten una constancia de que son signatarios del Código cuando realizan ofertas en la licitación de contratos de las Naciones Unidas. Se pide a esas empresas que confirmen por escrito que se ha llevado a cabo un proceso de verificación de antecedentes y que solo se contratará para prestar servicios de seguridad con armas al personal que reúna los requisitos que figuran en la sección F de las Directrices. Aunque se trata de hechos positivos, sin duda no bastan para que el proceso de verificación y averiguación de los antecedentes de estas empresas y sus empleados sea adecuado.

42. El Grupo de Trabajo considera que las Directrices no se ocupan de la cuestión de la rendición de cuentas en los casos de violaciones de los derechos humanos cometidas por empresas militares y de seguridad privadas. Dado que las Naciones Unidas están prestando especial atención a la cuestión de la diligencia debida, es importante que este principio se aplique en su labor con todas las partes interesadas, lo cual se ajusta a la política de diligencia debida en materia de derechos humanos que hizo suya el Secretario General en julio de 2011. Esta política es una medida histórica que permitirá que el sistema de las Naciones Unidas cumpla sus propias normas al garantizar que su apoyo a las fuerzas de seguridad nacionales y regionales es compatible con los propósitos y principios de la Organización enunciados en la

¹³ La Asociación del Código de Conducta Internacional para Proveedores de Servicios de Seguridad Privada es una iniciativa convocada por el Gobierno de Suiza en la que participaron varios interesados y que tiene como objetivo establecer principios y normas basados en el derecho internacional humanitario y de los derechos humanos que rijan la actividad del sector de seguridad privada y mejorar la rendición de cuentas del sector estableciendo un mecanismo de supervisión externa independiente.

Carta, así como con las obligaciones que le incumben en virtud del derecho internacional de respetar, promover y alentar el respeto del derecho internacional humanitario, las normas de derechos humanos y el derecho de los refugiados.

43. Al igual que todas las empresas privadas, las empresas militares y de seguridad privadas tienen la obligación de operar respetando los derechos humanos, como se establece en los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos, lo cual implica, por ejemplo, implementar procedimientos de capacitación y de investigación de antecedentes de los empleados, establecer procedimientos de presentación de reclamaciones cuando se produzcan violaciones y hacer un seguimiento periódico para velar por que la supervisión sea adecuada, las violaciones cesen inmediatamente y exista rendición de cuentas.

44. Cuando se cometan violaciones, se deberá proporcionar a las víctimas recursos adecuados, como la reparación y la rehabilitación. Los Estados tienen la obligación de velar por que los casos de violaciones se remitan a las autoridades competentes para que se investiguen, enjuicien y reparen.

45. Por último, en las Directrices publicadas por el Departamento de Seguridad no se prevé la imposición de sanciones contra las empresas militares y de seguridad privadas cuando se incumplan las normas de derechos humanos, tales como investigaciones penales, demandas civiles o la exclusión de las empresas, y la publicación de esta información, cuando fuera posible. En las organizaciones complejas, como las Naciones Unidas, también es importante que la información sobre el mal desempeño o las faltas de conducta se dé a conocer a los distintos organismos que contratan servicios de seguridad para impedir que estas empresas sean contratadas nuevamente en otros lugares¹⁴.

D. Fragmentación del proceso de adopción de decisiones

46. Si bien el Secretario General Adjunto del Departamento de Seguridad toma la decisión final de recurrir a los servicios de empresas de seguridad privadas con personal armado tras recibir la recomendación desde el terreno por conducto del oficial designado de seguridad en función de la evaluación de los riesgos para la seguridad, la selección de estas empresas tiene lugar a nivel operacional.

47. Según la información proporcionada por el Departamento de Seguridad, cada operación y entidad de las Naciones Unidas, en consulta con el Departamento y los interesados pertinentes en la Sede de las Naciones Unidas, tiene la facultad de seleccionar una empresa de seguridad privada.

48. A falta de un Gobierno del país anfitrión, o cuando el existente no puede proporcionar el nivel de seguridad necesario, el oficial designado, el grupo de gestión de la seguridad y los expertos en cuestiones de seguridad de las Naciones Unidas deben estudiar y debatir la posibilidad de que sean los Estados Miembros u oficiales de seguridad contratados por las Naciones Unidas quienes proporcionen este servicio. Cuando el oficial designado y el grupo de gestión de la seguridad consideren que existen motivos de peso, que deberán constar en la evaluación de los riesgos para la seguridad, que determinen que el país anfitrión, otro Estado Miembro

¹⁴ Elke Krahnmann, "How to strengthen the 'United Nations Guidelines' on the use of armed guards and their application: examples of best practices", marzo de 2014.

o los oficiales de seguridad contratados por las Naciones Unidas no están en condiciones de proporcionar servicios de seguridad con personal armado, o que estos serían insuficientes, se podría evaluar la posibilidad de recurrir a los servicios de empresas de seguridad privadas, con arreglo a los criterios enunciados en la política y las Directrices.

49. El Grupo de Trabajo considera que al delegar en las entidades de las Naciones Unidas en el plano operacional la facultad de seleccionar a las empresas militares y de seguridad privadas, con o sin personal armado, y al delegar a estas empresas la responsabilidad de demostrar que han procedido con la debida diligencia y verificado que sus empleados no estuvieran implicados en violaciones de los derechos humanos, la Organización ejerce una supervisión limitada del proceso de selección.

50. En el Informe del Grupo Independiente sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas en el Iraq publicado el 20 de octubre de 2003 a raíz del atentado contra el Hotel Canal ocurrido en Bagdad el 19 de agosto de 2003 y en el que murieron 22 funcionarios de las Naciones Unidas, se señaló que la falta de rendición de cuentas por las decisiones y posturas adoptadas por los administradores de las Naciones Unidas en lo que respecta a la seguridad de su personal constituía una importante deficiencia. El Grupo indicó que las Naciones Unidas necesitaban una nueva cultura de rendición de cuentas en la gestión de la seguridad y que la responsabilidad personal de los encargados de la seguridad del personal y los funcionarios sobre el terreno por el cumplimiento de las normas de seguridad debía ser primordial. Sin embargo, el Grupo de Trabajo observa que, posteriormente, las Naciones Unidas adoptaron políticas aplicables en todo el sistema, como el marco de rendición de cuentas, en el que se enuncian las responsabilidades de las partes interesadas pertinentes en cuanto a la protección de las Naciones Unidas.

51. Teniendo en cuenta lo anterior, el Grupo de Trabajo considera que es preciso que la Organización siga tomando todas las medidas necesarias para asegurarse de que el proceso de adopción de decisiones para seleccionar y contratar a las empresas militares y de seguridad privadas sea coherente, transparente y esté estrictamente supervisado por el jefe del Departamento de Seguridad.

IV. Análisis casuístico de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán y observaciones del Grupo de Trabajo durante su visita a Somalia

52. La Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA) utiliza los servicios de IDG Security (Afghanistan) Limited, que proporciona guardias con o sin armas. IDG Afghanistan suministra guardias armados gurkas para desempeñar funciones internas en el complejo de la UNAMA. Los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas han contratado sus propios guardias internos no armados para sus respectivas áreas del complejo de la UNAMA. Por ejemplo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia solo cuenta con un contrato para la prestación de esos servicios, celebrado con Triple Canopy, y la

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados celebró un contrato con Hart Security¹⁵.

53. Según la información proporcionada al Grupo de Trabajo por la UNAMA, la selección y la investigación de los antecedentes de las empresas de seguridad privadas locales e internacionales se lleva a cabo durante el proceso de evaluación técnica, que forma parte del proceso de contratación de la UNAMA. El grupo de seguridad evalúa las propuestas de las empresas comparándolas con los criterios establecidos, incluido el perfil de la empresa; su experiencia en la prestación de servicios de seguridad; su capacidad de elaborar y aplicar procedimientos operativos estándar; sus planes de emergencia; sus programas de capacitación; sus mecanismos de supervisión del desempeño; sus sistemas de mantenimiento de registros; las aptitudes, cualificaciones y antecedentes del personal; la gestión de armas de fuego; la cobertura de seguro del personal; las certificaciones y las referencias en cuanto a la calidad en la ejecución de los servicios, y las licencias. De ser necesario, el departamento de adquisiciones puede pedir información adicional a las empresas, como documentación o inspecciones *in situ*.

54. Según la UNAMA, en el contrato se exige que las empresas de seguridad verifiquen ante los organismos públicos competentes, a entera conformidad de la Misión, que los antecedentes del personal han sido debidamente investigados, en particular en lo que respecta a las denuncias o condenas por violaciones del derecho militar o el derecho internacional, penal o humanitario.

55. Las empresas internacionales a las que se ha hecho referencia están inscritas a nivel local en el Afganistán. El Ministerio del Interior autoriza a empresas de seguridad privadas específicas a prestar servicios con personal armado en el Afganistán, y mantiene y revisa una lista de esas empresas. La UNAMA solo contrata servicios con personal armado de las empresas incluidas en la lista del Ministerio, que son las únicas que pueden participar en el proceso de licitación.

56. En la UNAMA, el cumplimiento de la política y las Directrices de las Naciones Unidas sobre la Utilización de Servicios Armados de Seguridad de Empresas Privadas de Seguridad se incluye como requisito en los respectivos contratos, los cuales también establecen que las empresas de seguridad privadas deben garantizar que conocen y cumplen la legislación local e internacional, así como el Código de Conducta Internacional para Proveedores de Servicios de Seguridad Privada (2010). El funcionario responsable de la UNAMA se mantiene en contacto periódico con el director de proyectos de las empresas de seguridad privadas para evaluar su desempeño y constatar que se cumplan los requisitos del contrato según lo establecido en las Directrices y para documentar cualquier caso de incumplimiento. El contrato también exige a las empresas de seguridad privadas que apliquen una política relativa al uso de la fuerza, que debe ajustarse a la política de las Naciones Unidas al respecto y a los procedimientos operativos estándar.

57. El Oficial Jefe de Seguridad o el asesor de la UNAMA se encarga de certificar ante la Sección de Adquisiciones que las empresas militares y de seguridad privadas proporcionan servicios satisfactorios, sobre la base de las evaluaciones e inspecciones periódicas. El contrato confiere a la UNAMA el derecho a exigir que se retire de sus funciones a personal específico. Además, la UNAMA se reserva el derecho de inspeccionar los servicios prestados, o de actualizar las normas y

¹⁵ Respuestas de la UNAMA al cuestionario enviado por el Grupo de Trabajo, de mayo de 2014.

políticas que deben aplicar esas empresas. El jefe de la guardia de los locales comunes de las Naciones Unidas (funcionario de contratación internacional de la UNAMA) supervisa a diario a los guardias con o sin armas para constatar que se desempeñen con eficacia y cumplan los mandatos y los procedimientos operativos estándar de las Naciones Unidas (en todo el país o en un complejo en particular). Según ha informado la UNAMA, se denuncian e investigan todos los casos de incumplimiento de esos requisitos.

58. El Grupo de Trabajo quiso saber qué medidas tomaría la UNAMA si se determinara que una empresa de seguridad privada había infringido esas normas o las normas de las Naciones Unidas de derechos humanos. Los representantes de la Misión respondieron que la UNAMA tiene un derecho general a rescindir los contratos con un preaviso de 30 días, derecho que también podría ejercer en caso de violación de las normas de las Naciones Unidas o las normas de derechos humanos. El contrato incluye disposiciones contra el trabajo infantil y la explotación y el abuso sexuales como condición sine qua non, cuyo incumplimiento permitiría a las Naciones Unidas rescindir el contrato inmediatamente. Además, en el contrato la UNAMA se reserva el derecho de imponer sanciones ante otros incumplimientos de las cláusulas contractuales, como el incumplimiento de los procedimientos operativos estándar, los programas de capacitación o las medidas de supervisión del desempeño. Las sanciones pueden consistir, por ejemplo, en la reducción de los pagos sobre la base de una acumulación de puntos negativos. Además, el incumplimiento sistemático puede dar lugar a la rescisión del contrato.

59. La UNAMA ha indicado que, hasta la fecha, las empresas militares y de seguridad privadas que le prestan servicios nunca han incumplido sus contratos. Si bien el Grupo de Trabajo reconoce los esfuerzos desplegados para mejorar el proceso de selección y evaluación de esas empresas, como indica la información suministrada, considera que las medidas vigentes no bastan para garantizar que el personal de esas empresas se investigue debidamente y que rinda cuentas cuando cometa violaciones de los derechos humanos. Además, como la selección y supervisión de los contratistas de seguridad privados con o sin personal armado se delega a nivel operacional, las prácticas de contratación y evaluación pueden variar de una operación sobre el terreno a otra y las Directrices de las Naciones Unidas podrían aplicarse de distinta forma en cada misión de las Naciones Unidas.

60. El Grupo de Trabajo visitó Somalia en diciembre de 2012. Algunas de sus observaciones con respecto a la Oficina Política de las Naciones Unidas para Somalia (UNPOS) tienen relación con este estudio y motivaron la decisión del Grupo de Trabajo de llevar a cabo el presente análisis¹⁶. Durante su visita, el Grupo de Trabajo observó que, en Mogadiscio, la protección armada a las organizaciones internacionales y no gubernamentales era proporcionada principalmente por empresas militares y de seguridad privadas locales. Por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) contrató a una empresa local que proporcionó una amplia gama de servicios de seguridad, incluidos servicios de protección y escoltas de seguridad armados, evaluaciones de las amenazas y los riesgos, y servicios de comunicaciones, logística y transporte. La empresa había sido contratada por el PNUD como asesor técnico y suministró camiones con personal armado para facilitar los desplazamientos del personal del PNUD entre el

¹⁶ Véase [A/HRC/24/45/Add.2](#).

Aeropuerto Internacional de Mogadiscio, el complejo común de las Naciones Unidas, Villa Somalia y otras zonas de Mogadiscio.

61. Durante su visita a Somalia, se informó al Grupo de Trabajo de que varios proveedores de seguridad locales eran milicias de los clanes que operaban como si fueran empresas para ocultar la participación de caudillos. Si bien el Grupo de Trabajo no pudo verificar esa información, observó que esta tendencia, que conlleva implícitamente el riesgo de que no se los considere imparciales, se ha registrado en otros países y es una cuestión que las organizaciones internacionales y no gubernamentales deberían tener en cuenta cuando celebran contratos para la prestación de servicios de seguridad privada.

62. En Somalia, el Grupo de Trabajo también observó que Bancroft Global Development, inscrita como organización benéfica en los Estados Unidos de América, trabajaba con la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM) y las fuerzas nacionales de Somalia bajo los auspicios de la AMISOM, pero había sido contratada por el Servicio de las Naciones Unidas de Actividades Relativas a las Minas. Los empleados de Bancroft fueron contratados para asesorar a las fuerzas somalíes sobre los artefactos explosivos improvisados, en virtud de un contrato celebrado con el Gobierno de Uganda, cuyo costo le fue reembolsado por el Gobierno de los Estados Unidos. Según la información proporcionada por Bancroft, sus servicios a la AMISOM comprendieron la capacitación de perros para la detección de explosivos, la seguridad portuaria, la educación sobre los riesgos de las minas y capacitación para eliminar artefactos explosivos improvisados en condiciones de seguridad. Bancroft informó de que su personal acompañó a las tropas de la AMISOM sobre el terreno en calidad de asesor, pero que estaba desarmado y no participó en operaciones de combate activo.

63. Las actividades de capacitación y asesoramiento de Bancroft suponían que se trabajara en las zonas de conflicto o muy cerca de ellas, y se ha informado de que sus empleados han participado en operaciones de combate activo. El Grupo de Trabajo no encontró pruebas que sustentaran esas denuncias. No obstante, se plantea la cuestión de determinar cuáles eran los procedimientos vigentes en Bancroft y en las entidades con las que colaboraba para procurar que su personal no participara en operaciones de combate.

64. A este respecto, el Grupo de Trabajo consideró que tanto Bancroft como quienes contratan sus servicios deberían elaborar normas que prevengan esas situaciones y establecer procedimientos para velar por su cumplimiento. El Servicio de las Naciones Unidas de Actividades Relativas a las Minas informó al Grupo de Trabajo que, para evitar este problema, el contrato celebrado con Bancroft establecía que, cuando se llevaran a cabo operaciones de remoción de artefactos explosivos improvisados, los empleados de Bancroft debían mantenerse como mínimo 500 m detrás de la línea de combate. Este tipo de norma también podría servir de salvaguardia en otros contratos¹⁷.

65. Habida cuenta de lo delicado de las operaciones de Bancroft, el Grupo de Trabajo considera fundamental que la empresa procure que sus empleados sean debidamente seleccionados y capacitados. Si bien Bancroft comunicó al Grupo de Trabajo que su proceso de reclutamiento comprendía una investigación rigurosa de antecedentes, este no ha podido confirmar esa afirmación.

¹⁷ *Ibid.*, párr. 48.

66. El Grupo de Trabajo observó que al menos un empleado de Bancroft se declaró y fue declarado culpable ante un tribunal de Sudáfrica por, entre otras cosas, contratar a personas para llevar a cabo actividades mercenarias en Côte d'Ivoire¹⁸ y prestar apoyo logístico a esas actividades. Si bien se trata de solo una persona, el carácter de sus actividades naturalmente plantea interrogantes en cuanto a la eficacia del proceso de investigación de antecedentes de la empresa.

67. El código de conducta de Bancroft exige a sus empleados que cumplan el derecho internacional humanitario y las normas internacionales de derechos humanos, así como la legislación nacional. Sin embargo, el Grupo de Trabajo no dispone de información sobre la capacitación, de haberla, que se proporciona a los empleados de Bancroft que trabajan en Somalia en relación con estas cuestiones.

68. En resumen, debido a la proximidad de Bancroft al combate y a la naturaleza militar de la capacitación y el asesoramiento que proporciona, es preciso que tanto Bancroft como quienes contratan sus servicios hagan todo lo que esté de su parte para que estas cuestiones se aclaren y documenten. El Grupo de Trabajo considera que la transparencia sin duda aumentaría si este tipo de acuerdos se hicieran públicos.

69. En las conclusiones de su informe, el Grupo de Trabajo acogió con agrado las medidas adoptadas por las Naciones Unidas para asegurarse de que los proveedores de seguridad privados tuvieran un historial de cumplimiento de las normas de derechos humanos y alentó a todos los elementos de las Naciones Unidas a que adoptaran un enfoque proactivo en relación con esta cuestión. Además, recomendó que las Naciones Unidas consideraran la posibilidad de aplicar los principios que figuraban en la política de diligencia debida en materia de derechos humanos al emplear a contratistas de seguridad privados¹⁹.

V. Perspectivas futuras

70. El Grupo de Trabajo considera que el establecimiento de políticas y directrices de las Naciones Unidas sobre la utilización de empresas de seguridad privadas con personal armado, el marco de rendición de cuentas y otras políticas pertinentes representan un paso importante, debido a que dan más coherencia y transparencia a la contratación de empresas militares y de seguridad privadas en el sistema de las Naciones Unidas. Las directrices también son una importante señal de que las Naciones Unidas ahora reconocen que la utilización de guardias armados es una realidad y están dispuestas a asumir la responsabilidad por esas prácticas.

71. Como instrumento para regular la utilización de servicios con personal armado, la política y las Directrices promulgadas por el Departamento de Seguridad no pueden resolver todas las dificultades que se presentan al recurrir a los servicios de esas empresas, pero son el punto de partida de un proceso más amplio que también debería incluir a los servicios prestados por esas empresas sin personal armado, debido a que requieren la misma atención y reglamentación.

¹⁸ Véase Tribunal Superior de Sudáfrica (División Provincial de Transvaal), causa núm. A2850/03, de 2 y 20 de mayo de 2005 (ZAGPHC 248)

¹⁹ [A/HRC/24/45/Add.2](#), párr. 76.

72. Las Directrices publicadas por el Departamento de Seguridad aumentan la transparencia en todo el sistema al exigir que se notifique a todos los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas cuando cualquier entidad de las Naciones Unidas contrata servicios de seguridad con personal armado. No obstante, en este sentido, es importante que en particular las entidades encargadas de las contrataciones cuenten con prácticas más transparentes de presentación de informes. Divulgar más información y presentarla con más precisión (sin comprometer la seguridad del personal sobre el terreno), ayudará a fomentar la transparencia en las prácticas de contratación de servicios de seguridad de las Naciones Unidas.

73. Al seleccionar a los proveedores, es fundamental que las propias Naciones Unidas no solo procuren verificar que la empresa cuenta con todas las licencias necesarias y cumple los requisitos oficiales, sino que también realicen una evaluación independiente y exhaustiva antes de firmar un contrato, en lugar de confiar en la información proporcionada por la empresa. La evaluación debe estar a cargo de un tercero para evitar posibles conflictos de intereses. Esa verificación de antecedentes podría servir para evitar que las Naciones Unidas contraten empresas con antecedentes de desempeño mediocres o malos, acusadas de violaciones de los derechos humanos en el pasado, vinculadas con las partes en el conflicto o que, por algún otro motivo, no estén en condiciones de proporcionar servicios a las Naciones Unidas. La División de Adquisiciones de la Secretaría podría encargarse de la verificación de antecedentes y mantener una base de datos de las empresas militares y de seguridad privadas. No obstante, el Grupo de Trabajo reconoce las dificultades que supone esa verificación dado que la capacidad de las Naciones Unidas para realizar esta tarea es limitada. Además, considera que la Organización debería, como mínimo contratar únicamente empresas que cuenten con un sistema sólido de verificación de antecedentes.

74. La contratación y supervisión también mejorarían si las Naciones Unidas realizaran una evaluación del desempeño una vez terminado el contrato. Esos informes podrían mantenerse en los archivos de la entidad adjudicadora y podrían incluir las evaluaciones de los funcionarios encargados de la contratación, en particular los relacionados con indicadores como la comunicación con la empresa y su personal, la forma en que la empresa encaró el riesgo, con cuánta eficacia respondió al entorno local y cómo se adaptó a él, y la medida en que su personal actuó con arreglo al paradigma general de seguridad de la Organización y respetando los derechos humanos.

75. La recopilación sistemática de información sobre el desempeño de las empresas militares y de seguridad privadas, el mantenimiento de registros y la utilización de esa información para determinar cuáles son las mejores prácticas y la experiencia adquirida, probablemente contribuya a que en el futuro no se contraten empresas con un mal desempeño.

76. Cabe señalar que las empresas militares y de seguridad privadas a veces llevan a cabo tareas fundamentales en las operaciones de las Naciones Unidas, no por haber sido contratadas directamente por la Organización, sino como consecuencia de las prácticas de contratación externa de los Estados Miembros. Justamente, a veces esas empresas prestan servicios en las operaciones de las Naciones Unidas sin que estas las supervisen o tengan pleno conocimiento de ello. Para resolver este problema, las Naciones Unidas podrían exigir, como parte de su enfoque, no solo que las diferentes entidades de las Naciones Unidas informen cuando recurran a los

servicios de esas empresas, sino que también los Estados Miembros informen cuando sean los responsables de contratar a esas empresas.

77. También es de suma importancia que las Naciones Unidas tomen las medidas necesarias para que las empresas de seguridad privadas y sus empleados rindan cuentas por las violaciones de los derechos humanos que cometan, y que se garantice que las víctimas de esas violaciones tengan acceso a reparación judicial. A este respecto, es preciso que el Departamento de Seguridad establezca un mecanismo de reclamación para recibir denuncias, incluidas las de terceros, contra las empresas militares y de seguridad privadas que han celebrado contratos con las Naciones Unidas, para investigar las presuntas irregularidades, exigir responsabilidades de los contratistas y proporcionar recursos efectivos a las víctimas.

78. A fin de seguir mejorando sus propios mecanismos internos de vigilancia y supervisión, es preciso que las Naciones Unidas cuenten con un mecanismo y procedimientos normalizados para excluir de las listas de contratación de todos los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas a las empresas con un desempeño deficiente o un historial de incumplimiento de las normas de derechos humanos. Para ello, se necesitará una investigación independiente, el intercambio proactivo de información sobre las empresas sospechosas en todo el sistema y, como mínimo, un mecanismo por el cual quienes tengan conocimiento de violaciones cometidas por empresas de seguridad privadas contratadas por las Naciones Unidas puedan presentar denuncias ante estas para que se tomen medidas. Además, es preciso que la División de Adquisiciones de las Naciones Unidas ponga más información a disposición del público sobre las empresas militares y de seguridad privadas contratadas por las Naciones Unidas y los contratos específicos que ejecutan. Si bien es comprensible que se deba mantener la confidencialidad de algunos detalles de los contratos por motivos de seguridad, podría establecerse un plazo tras la terminación del contrato, y una vez que ya no existan los motivos de seguridad alegados, cumplido el cual se podrían dar a conocer al público los detalles que no se habían divulgado sin que esto suponga un riesgo.

VI. Conclusiones y recomendaciones

79. Si bien las actuales Directrices sobre la Utilización de Servicios Armados de Seguridad de Empresas Privadas de Seguridad se pueden mejorar, no pueden abordar todas las dificultades que plantea la contratación externa de empresas de seguridad privadas. Las funciones de seguridad deberían seguir siendo responsabilidad primordial de los Estados, incluida la seguridad de las Naciones Unidas y su personal. En este sentido, es necesario que las Naciones Unidas redoblen sus esfuerzos para encontrar y desarrollar soluciones de seguridad que incluyan a los países anfitriones, los Estados Miembros o el personal de seguridad de las Naciones Unidas. El Grupo de Trabajo considera que las Naciones Unidas deben reconocer el riesgo que representa para los derechos humanos la ausencia de una reglamentación exhaustiva de las empresas militares y de seguridad privadas en las operaciones de las Naciones Unidas y deberían tomar medidas para mejorar la reglamentación y supervisión para impedir que se produzcan violaciones de los derechos humanos.

80. Además, si bien las Directrices de las Naciones Unidas se refieren exclusivamente a los contratistas de seguridad con personal armado, muchos ejemplos, como el presunto maltrato de los reclusos en los centros de detención o la trata de personas con fines de explotación sexual por parte de contratistas de seguridad privados en el contexto de las operaciones de mantenimiento de la paz, ponen de manifiesto que los contratistas de seguridad sin personal armado también pueden ser una amenaza para los derechos humanos, la seguridad pública y la reputación de su cliente. Además, cabe señalar que las empresas de seguridad privadas con o sin personal armado pueden utilizar o divulgar información para atacar contra el personal o las instalaciones de las Naciones Unidas y, en algunos casos, pueden suponer una amenaza para la Organización y su personal. En consecuencia, el Grupo de Trabajo considera que es preciso establecer directrices para regular los servicios prestados por empresas militares y de seguridad privadas sin personal armado.

81. En las Directrices de las Naciones Unidas se debería definir con mayor precisión el proceso por el cual se adopta la decisión de recurrir a los servicios de empresas de seguridad privadas, en particular los criterios para determinar que su uso es verdaderamente un “recurso de última instancia”.

82. Las Directrices de las Naciones Unidas prevén mayores requisitos de selección, contratación y supervisión que deben implementar los grupos de gestión de la seguridad, tales como inspecciones diarias y mensuales. Para que este proceso se lleve adelante con eficacia, los oficiales de seguridad sobre el terreno deberían recibir capacitación adecuada y directrices claras sobre cuestiones relativas a la gestión de los contratos y la supervisión de los contratistas. El personal debería tener conocimientos especializados sobre gestión y servicios de seguridad pertinentes para seleccionar a los contratistas, preparar sus contratos, evaluar su desempeño y gestionarlos. Para poder desempeñar su labor con eficacia, es necesario que cuenten con autoridad directa sobre los contratistas. Además, las directrices de gestión de los contratos deberían establecer normas claras que rijan la relación con los contratistas para reducir al mínimo el riesgo de colusión o corrupción.

83. Para que las normas previstas en las Directrices de las Naciones Unidas se apliquen de manera eficaz, es indispensable que la Organización establezca sanciones adecuadas en caso de incumplimiento, tales como las siguientes:

- a) Reducir los aranceles cobrados;
- b) Prohibir, de manera transitoria o permanente, la celebración de nuevos contratos con estas empresas;
- c) Señalar públicamente a los contratistas mediante el mantenimiento de un registro centralizado de empresas con mal desempeño, investigaciones penales, demandas civiles en su contra e inhabilitaciones, y mediante la publicación de esa información cuando sea posible.

84. En organizaciones complejas como las Naciones Unidas, también es importante que la información sobre el mal desempeño o las faltas de conducta se comparta con los distintos organismos que contratan servicios de seguridad para impedir que estas empresas sean contratadas nuevamente en otros lugares.

85. La falta de transparencia y rendición de cuentas suficientes son los principales motivos de las opiniones negativas del público respecto de las empresas militares y de seguridad privadas. Las Directrices de las Naciones Unidas no se ocupan lo suficiente de esta cuestión. Se podrían tomar las siguientes medidas:

a) Establecer y publicar cadenas claras de responsabilidad y rendición de cuentas en relación con la selección y gestión de los contratistas de seguridad;

b) Publicar íntegramente los manuales de las operaciones de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas;

c) Recabar y publicar información sobre la utilización de contratistas de seguridad con o sin personal armado, incluido el número trimestral o anual de guardias de seguridad y personal de los contratistas en cada misión;

d) Incluir el rubro "seguridad" como partida presupuestaria independiente en todos los organismos de las Naciones Unidas;

e) Publicar todas las adjudicaciones de contratos y sus montos.

86. Las Directrices de las Naciones Unidas podrían aprovechar el poder adquisitivo de la Organización para fortalecer las normas nacionales e internacionales, incorporando las normas profesionales como criterio fundamental para la selección de los contratistas e incluyendo directrices claras de conducta profesional en los contratos de las Naciones Unidas.

87. Las actuales Directrices de las Naciones Unidas establecen requisitos generales de capacitación, pero cada empresa decide en qué consistirá esta exactamente. Las Directrices podrían incluir requisitos mínimos de capacitación que sean claros y específicos en los contratos de servicios de seguridad, que podrían comprender la duración y el contenido de la capacitación, los criterios de competencia y las instituciones de capacitación certificadas.

88. El Departamento de Seguridad de la Secretaría debería estar encargado de la supervisión de la selección y la evaluación de las empresas militares y de seguridad privadas, con o sin personal armado, en las operaciones sobre el terreno.

89. El Grupo de Trabajo alienta a todos los grupos interesados, expertos académicos, organizaciones no gubernamentales, oficiales de seguridad y derechos humanos de las Naciones Unidas, y representantes del sector de la seguridad privada, a seguir contribuyendo sus opiniones y experiencia, y a dialogar sobre esta cuestión con el Departamento de Seguridad y los organismos de las Naciones Unidas, y pide que el proceso de adopción de decisiones se examine constantemente en los niveles más altos de la Organización.

90. El Grupo de Trabajo también alienta a los Estados Miembros a solicitar información a las entidades de las Naciones Unidas sobre los casos y los lugares en los que se recurre a los servicios de empresas militares y de seguridad privadas para apoyar a las misiones de las Naciones Unidas y proteger las instalaciones, los convoyes y el personal, ya que esta información podría influir en los procesos de formulación de políticas y adopción de decisiones sobre seguridad.

91. El Grupo de Trabajo reitera su llamamiento para que se redacte un instrumento internacional vinculante que regule a las empresas militares y de seguridad privadas.
