



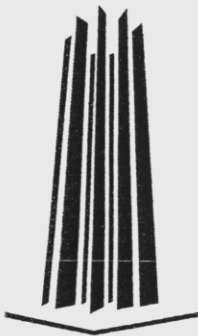
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

“LA SEGURIDAD PRIVADA EN EL CONTEXTO
JURIDICO INTERNACIONAL”

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JORGE MARROQUÍN SANCHEZ

ASESOR DE TESIS:
Mtro. ANTONIO REYES CORTÉS



Nezahualcoyotl, Estado de México

2005

m. 345446



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE JORGE MARRQUIN
SANCHEZ

FECHA: 05 Mayo 2005

FIRMA: 

DEDICATORIAS

Miremos éste día por que es la vida; la misma vida de la vida. En su breve curso están todas las verdades y realidades de nuestra existencia. La bendición del desarrollo, la gloria de la acción, el esplendor de las realizaciones, porque el ayer es solo un sueño y el mañana es solo una visión, pero el hoy bien vivido hace del todo un sueño de felicidad; Gracias a Dios.

Por que sin ellos no hubiese sido posible el inicio de esta historia que me toco vivir, siempre llena de bendiciones, amor y sabios consejos; con todo mi amor a mis padres Emilio y María Cruz.

A mi compañera de toda la vida que siempre me respaldó y me apoyó en los momentos de flaqueza, endulzando los amargos momentos que toda pareja experimenta en el recorrido hacia la senda de la felicidad; a mi esposa Hortensia.

Por su llegada a nuestras vidas que marcaron la floreciente felicidad y dicha, colmando nuestros corazones de amor; a mis hijos Jorge Iván y Cristal Angélica.

Mi felicidad no se hubiese complementado y mi amor fraternal yacería en el limbo de los sueños con el mas profundo amor y respeto; a mis hermanos todos, Humberto, Aidé, Joel, Laura, José Luis, Flor, María, Gaspar, Jesús, Enriqueta y Manuel.

Por que la titulación me representaba un enorme reto después de tan prolongada ausencia de mi alma mater, encontrándome con hombres de su calidad moral, generosidad sin limites y por su enorme caudal de conocimientos; a mi asesor de tesis Maestro Antonio Reyes Cortés.

Por su dedicación, apoyo y compañerismo; a todos mis maestros y condiscípulos en especial al Lic. Jorge Horacio Chávez Martínez.

Por que sin ella no hubiese sido posible el lograr mis metas que me llevaron al feliz final de concluir mis estudios profesionales; a la ENEP ARAGÓN.

ÍNDICE.

Introducción.

Capítulo Primero: El devenir histórico de la seguridad en México.	1
1.1 Diversos conceptos de Seguridad.	2
1.2 El México Precortesiano.	4
1.3 El México Virreinal.	9
1.4 México Independiente.	13
1.5 La situación actual de México en materia de seguridad.	18
Capítulo Segundo: La seguridad privada (consideraciones generales).	19
2.1 La obligación de proporcionar seguridad.	20
2.2 Clasificación de la seguridad privada.	22
2.3 El objeto y la finalidad de la seguridad privada.	24
2.4 Las principales Organizaciones de seguridad privada en México.	27
Capítulo Tercero: La regulación jurídica de la seguridad privada.	29
3.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	30
3.2 Ordenamientos y Reglamentos sobre seguridad privada.	35
3.3 Normas particulares, Decretos y Circulares.	38
3.4 Convenios Internacionales sobre seguridad privada.	41
Capítulo Cuarto: La seguridad privada en el ámbito internacional.	45
4.1 La ley sobre Tratados Internacionales en materia de seguridad.	46
4.2 Acuerdos interinstitucionales y su constitucionalidad.	51
4.3 Contratos privados de seguridad privada.	61
4.4 Crítica a los contratos privados.	69

4.5	Los servicios de seguridad privada más allá de las fronteras.	73
-----	---	----

Capítulo Quinto: Análisis y crítica a la normatividad existente en materia de seguridad privada. 79

5.1	Modificación de la Ley Nacional.	80
-----	----------------------------------	----

5.2	Modificación de la Ley Internacional.	85
-----	---------------------------------------	----

5.3	Aplicación de la Ley sobre la seguridad privada.	91
-----	--	----

	Propuestas.	94
--	--------------------	-----------

	Conclusiones.	97
--	----------------------	-----------

	Bibliografía.	103
--	----------------------	------------

INTRODUCCIÓN.

En el período consecutivo a la guerra fría surgió una ola incesante de privatización en los sectores gubernamentales alrededor del mundo. Este fenómeno despertó muchas controversias debido a que la tarea del Estado se veía cada vez más reducida y el concepto de soberanía estatal se desplazaba paulatinamente al tomar fuerza esta dinámica globalizadora. Al mismo tiempo, tomaban forma los conceptos de eficiencia y efectividad como términos directamente asociados con la naciente actividad de los servicios privados, los cuales justificaban su actuación en la calidad que estos proveen en su tratamiento para la solución de conflictos en diversos sectores y en la falta de capacidad estatal para atender las demandas sectoriales, viciadas burocráticamente desde sus bases de regulación económica.

La constante admiración por la privatización o desregulación económica de los sectores gubernamentales alentó a los Estados desarrollados a tomar como base sus principios y formar con ellos la nueva estructura económica, sustentada en la libre competencia y la economía de mercado. En este sentido, el campo de la seguridad no fue la excepción, ya que los alcances Estatales eran insuficientes para sufragar las necesidades que requerían de mayor vigilancia.

De igual forma, el proceso de mundialización trajo consigo aspectos negativos que, por la propia naturaleza de esta dinámica de cambio en la sociedad internacional, poseen un comportamiento transfronterizo, como es el caso de las mafias internacionales, los cárteles del narcotráfico o del terrorismo; factores que encuentran los motivos de su existencia en la ineptitud de la Sociedad de Estados para controlar su funcionamiento y que se ven crecientemente condicionados por la misma.

El escenario internacional simplificaba, en teoría, el fortalecimiento de los actores privados de seguridad, sin embargo la carencia jurídica ha sido protagonista en su composición, toda vez que los Estados y las Organizaciones Internacionales no han avanzado paralelamente con los cambios que ha sufrido la nueva sociedad internacional, modificaciones que exigen una regulación jurídica ajustada a la constante metamorfosis de la realidad humana.

En consecuencia, México, al igual que los demás Estados, ha sido víctima de las contrariedades existentes en la relación que han formado los gobiernos y el sector empresarial.

En ese contexto, se presenta el desarrollo de esta tesis, cuya composición está dada por cinco capítulos, dentro de los cuales, el primero enuncia las transformaciones que ha traído consigo el devenir histórico de la seguridad en nuestro país, al pasar desde el México Precortesiano hasta la actual administración de gobierno (2000-2006).

En el segundo capítulo se exponen aquellas consideraciones que deben estructurar la naturaleza del concepto de seguridad privada, como agente auxiliar de la seguridad pública, tales como: la obligación de proporcionar seguridad, cuáles son el objeto y fin que deben ser perseguidos por la seguridad privada, su clasificación y las principales Organizaciones que realizan estos servicios.

Posteriormente, en su capítulo tercero se hace manifiesta la escasa regulación jurídica que cubre el ámbito de la seguridad privada en México, al llevar a cabo un análisis de las bases normativas tanto de su fundamento como de su motivación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ordenamientos, Reglamentos, Normas Particulares, Decretos, Circulares y Convenios Internacionales; y observar en dicho estudio una serie de contradicciones y arbitrariedades que emanan de una notable carencia legislativa en la materia.

El terreno internacional referente a la seguridad privada es tratado en el cuarto capítulo, el cual enmarca la Ley sobre Tratados Internacionales en materia de seguridad; los Acuerdos Interinstitucionales, más relevantes, celebrados por el gobierno de México con otros Estados, así como su constitucionalidad. De igual forma, en este capítulo se examinan las consecuencias de la falta de juridicidad al celebrar, internacionalmente, contratos privados de seguridad privada y se contempla una crítica al respecto. Se concluye este apartado con la mención de diversos servicios de seguridad privada que han efectuado su labor más allá de las fronteras y las implicaciones de éstos en múltiples esferas.

Finalmente, se evalúa, en el capítulo quinto, la falta de congruencia entre los ordenamientos existentes en el rubro de la seguridad privada y las exigencias

derivadas de una sociedad internacional en constante cambio, que cuestionan, en todo momento, la franca ausencia de normatividad aplicable a los servicios privados de seguridad.

Es en este panorama donde se desarrolla la presente tesis, dentro de la búsqueda de soluciones al problema de la inseguridad, en la cual los Estados deben afrontar cada vez con mayor frecuencia circunstancias fuera de su control, como crisis económicas estructurales, sabotajes y piratería en las redes y nudos informáticos, redes de blanqueo de dinero procedente del narcotráfico y las mafias internacionales, así como la ausencia de regulación jurídica que norme las actividades de los prestadores de servicios de seguridad privada; frente a las cuales, muchas veces, las respuestas y políticas exclusivamente nacionales no bastan, siendo necesarias respuestas comunes y solidarias, que el tradicional sistema de Estados no es capaz de articular adecuadamente y que las Organizaciones e instituciones internacionales han dejado al olvido.

CAPÍTULO PRIMERO.

**“EL DEVENIR HISTÓRICO DE LA SEGURIDAD
EN MÉXICO.”**

1.1 Diversos conceptos de seguridad.

La palabra "seguridad" posee diversas connotaciones, de conformidad con las siguientes referencias:

El Diccionario de la Real Academia Española manifiesta que la palabra "seguridad", en un sentido amplio, "es la sensación del individuo o una sociedad de sentirse protegido. Es una actividad básica que hace referencia a la tendencia o disposición estable de la persona de sentirse estimada, protegida y valorada."¹ En términos de Psicología se refiere a "la confianza, tranquilidad de espíritu, resultante de la creencia de que no existe peligro para el individuo."²

Por otro lado, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal de 1993 da a conocer el significado de Seguridad Pública, al enunciar que: "La Seguridad Pública es un servicio, cuya prestación en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado, tiene por objeto:

- I. Mantener el orden público;
- II. Proteger la integridad física de las personas, así como sus bienes;
- III. Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía;
- IV. Colaborar en la investigación y persecución de delitos; y
- V. Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres."³

La dificultad conceptual de la palabra "seguridad" surge al enfrentarnos con el objeto de estudio de esta tesis: la seguridad privada. A pesar de los intentos hechos por el actual Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, de explicar la seguridad privada, a través del Reglamento de la Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas de 2003, no desarrolla, en dicho reglamento, un significado concreto, únicamente enuncia las modalidades de los servicios privados de seguridad, tales como:

- I. "Seguridad y protección de personas: la custodia, salvaguardia y defensa de la vida y la integridad corporal del usuario del servicio, dentro y fuera de su domicilio;

¹ Diccionario de la Real Academia Española, Madrid, España, 2000.

² *Idem*.

³ Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación, 19 de julio de 1993, Pág. 30.

- ii. Protección y vigilancia de lugares y establecimientos: la seguridad y cuidado de espacios físicos correspondientes al establecimiento del usuario o al lugar que éste designe, así como de las personas que en su caso se encuentren en ellos; y
- iii. Custodia de bienes o valores, incluyendo su traslado: Consiste en prestar servicios de vigilancia, cuidado y protección de bienes muebles o valores, incluyendo su traslado.”⁴

Por esta razón, la carencia de un concepto de seguridad privada invita a la siguiente reflexión, a título personal, sin apartarse de los precedentes manifiestos en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal de 1993 y en el Reglamento de la Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas de 2003, para aseverar que la seguridad privada es un servicio de protección de personas, vigilancia de lugares y establecimientos, así como de custodia de bienes o valores, proporcionado por un particular a un tercero que lo solicite, en el que media un contrato que obliga al oferente a proporcionar el servicio eficientemente y a la otra parte a pagar por dicha prestación, siempre y cuando no contravenga los ámbitos restringidos por la ley.

⁴ Reglamento de la Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 14 de enero de 2003, Pág. 22.

1.2 México Precortesiano.

"En términos generales, no es oportuno hablar de Derecho que no sea expresión de la voluntad de un Estado, y el Estado cuando menos el concepto que tenemos de él, como una sociedad organizada para crear el Derecho, no existía en la época precortesiana en nuestro país."⁵ No obstante, existieron sistemas jurídicos normativos dentro de las bastas culturas que habitaron nuestro país, unos más desconocidos que otros, como el caso de los Olmecas, quienes habitaron en la zona sur de la costa del Golfo de México, así como la parte central y sur del estado de Veracruz y el oeste de Tabasco, desde 1500 a. C.

El término Olmeca significa "los habitantes de la región de hule" y se aplicó genéricamente a los habitantes de la región de Veracruz y Tabasco.

"Se ha entendido a los Olmecas como una sociedad eminentemente pacífica, debido a la ausencia de representaciones de guerras y preeminencia de imágenes religiosas. Sin embargo, también hubo, al menos, en ciertas épocas, jefes militares al lado de los sacerdotes.

La sociedad olmeca debió ser jerarquizada y autoritaria, con una población eminentemente rural y tributaria, gobernada por una clase superior de sacerdotes-magos, al lado de quienes se encontraban comerciantes y, quizá, jefes militares. Después se encontraban grupos de albañiles, pintores, escultores y artesanos de todo género. Los Olmecas fueron los primeros en crear las grandes esculturas de piedra."⁶

A pesar de que los Olmecas son considerados como una de las civilizaciones universales de México, por su expansión en los ámbitos artístico y comercial del territorio mesoamericano, no se han descubierto indicios que soporten alguna hipótesis referente a una estructura de seguridad pública dentro de esta cultura.

Por otra parte, los datos sobre la organización social de los pueblos cazadores-recolectores, llamados Chichimecas por los Mexicanos, son escasos. Se sabe que estaban organizados en bandas, sin un culto ni religión estructurado.

⁵ MACEDO Jaimes, Graciela, *Elementos de Historia del Derecho Mexicano*, tercera edición, editorial Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, Estado de México, México, 2000, Pág. 29.

⁶ CRUZ Barney, Oscar, *Historia del derecho en México*, (1999, primera edición), editorial Oxford University Press, México, D.F., 2002, Pág. 2.

"La denominación común de Chichimecas abarca a los pueblos Cauchichiles, Huamares y Zacatecas, que habitaron la parte correspondiente a la Mesa central, desde el norte del río Lerma y el lago de Chapala hasta Durango.

Su organización política era a veces más compleja; por ejemplo, cuando, en virtud de alianzas, se formaban confederaciones de varios grupos que hablaban la misma lengua; sin embargo, estas alianzas eran circunstanciales y de poca duración."⁷

Al igual que la sociedad olmeca, los Chichimecas, no presentan señales de haber poseído un sistema, debidamente conformado, de seguridad pública.

En un tenor muy distinto, entre los siglos III y XVI d. C. en la península de Yucatán floreció la civilización considerada como la más brillante del mundo precolombino: la Maya. Abarcó los actuales Estados de Yucatán, Campeche y Tabasco, Quintana Roo y la mitad oriental de Chiapas en México, el Petén en Guatemala, el occidente de Honduras y Belice, unos 325,000 kilómetros cuadrados en total.

"Las ciudades de Chichén Itzá, Uxmal y Mayapán controlaban la mayor parte de la península, y abarcaban mucho más que el área agrícola que las rodeaba. Debido a la ausencia de enfrentamientos bélicos entre las tres ciudades, se supone que sacerdotes, de un culto religioso altamente organizado e inflexible, gobernaban el área central.

El gobierno estaba encabezado por un cacique territorial, cargo que era hereditario dentro de una única familia. Se le denominaba "halach uinic" o "ahau", título que los Mayas utilizaron en el siglo XVI para referirse al rey de España.

Entre sus facultades se encontraban las de formular la política exterior de la comunidad, y era auxiliado por un consejo que integraban los principales jefes, los sacerdotes y consejeros especiales. El cacique nombraba a los jefes de los pueblos y aldeas y se considera que pudo haber sido la autoridad religiosa más importante, por lo que es posible afirmar que las ciudades mayas tuvieron una forma de gobierno teocrática, en la que la autoridad política y la religiosa se concentraban en un solo individuo."⁸

⁷ CRUZ Barney, Oscar, *ob. cit.*, Pág. 3

⁸ *Ibidem*, Págs. 3-6

La civilización maya contaba con un sistema de seguridad disuasivo, a través de acciones punitivas. Esta cultura consideraba delitos el robo, el homicidio, el adulterio y la lesa majestad; el castigo consistía en una pena igual al crimen cometido.

El robo se castigaba con la esclavitud hasta que el ladrón pagara su deuda; el homicidio se penaba con la muerte, aun cuando hubiera sido accidental, a menos que la parentela estuviera dispuesta a indemnizar a los deudos. Igual pena merecía el adulterio.

"Cuando los españoles llegaron a la zona del altiplano central, el llamado Imperio Azteca pasaba por una etapa de transformaciones estructurales tendientes a lograr una mayor autoridad sobre los grupos que tenían sujetos y consolidar nuevas formas de organización. De hecho, iniciaba una nueva forma de organización que fue interrumpida por la intervención de los conquistadores.

El estudio de las formas de gobierno indígena precortesiano es particularmente difícil debido a que, pese a la gran cantidad de fuentes provenientes del siglo XVI, las interpretaciones de los cronistas españoles reflejan la proyección de sus propios esquemas y patrones de gobierno a las estructuras indígenas. Esto trae como consecuencia que sea muy difícil reconstruir aceptablemente las formas de organización política de los Aztecas.

El Imperio Azteca era en realidad una confederación de tribus. México-Tenochtitlán, Texcoco y Tlacopan no eran las capitales de tres reinos, sino el asiento de tres tribus cuyos jefes militares o "tecuhtils" eran electos por un consejo de jefes. De hecho, la confederación de tribus o alianza fue la forma de agrupación más compleja utilizada por los indígenas mexicanos para regir grandes grupos humanos ligados por la cultura y por los lazos de parentesco que les otorgaban un antepasado común.

El monarca o "Tlatoani" recibía su poder de Dios y era el responsable de la justicia y buen gobierno de su pueblo. Representaba a la parte masculina del dios Tezcatlipoca. Como representación de su poder divino, el "Tlatoani" tenía al lado derecho un carcaj con flechas doradas y un arco, símbolos de la justicia que debía guardar. El "Tlatoani" tenía también la facultad de dictar y administrar leyes para

su gobierno. Lo elegía una asamblea en la que participaban los más distinguidos representantes de la comunidad, como el "cihuacóatl" (personaje que representaba el gemelo femenino de la divinidad y fungía como juez supremo en lo criminal y en lo militar), y los cuatro funcionarios "tlacatéccatl", "tlacochcácatl", "ezhuahuácatl" y "tlillancalqui".

El Derecho Azteca era el reflejo de la religión de "Huitzilopochtli" y descansaba en el orden cósmico, la misión del pueblo y en las aspiraciones de grandeza de la religión.

La vida cotidiana estaba intervenida por el Derecho. El hombre no era un individuo aislado, sino la célula que realizaba una serie de funciones necesarias para el cuerpo social, que tenía como fin alimentar a los dioses. A mayores responsabilidades, mayores eran las penas y el rigor de la ley. La igualdad de derechos nunca se planteó entre los Mexicas: los derechos se obtenían de acuerdo con los méritos alcanzados.⁹

Existía conciencia de respeto al orden jurídico o moral. Las penas eran muy graves y la muerte se imponía al ciudadano que atentaba contra los intereses colectivos. La sanción se aplicaba según el hecho de la realización de delito, más que en función del delito considerado en sí mismo, de ahí que se aplicara la pena de muerte a delitos tales como los robos en el mercado.

El "Tlatoani", a su vez, estaba sujeto y debía respetar las disposiciones que él señalaba como obligatorias.

Por lo anteriormente expuesto, se considera que el Derecho Azteca tenía un carácter eminentemente penal, pues sancionaban con severidad las conductas contrarias al interés de grupo.

La seguridad pública surge en México dentro del margen de desarrollo social de los Aztecas, debido a los intereses por mantener la paz en la comunidad y velar por el cumplimiento de las disposiciones obligatorias. En este contexto, se denotaba una marcada organización policial, ya que se contaba con una amplia cobertura de vigilancia en islotes, templos, chinampas, escuelas, mercados,

⁹
Íbidem, Págs. 6-24.

tribunales de justicia e inclusive se destinaban escoltas para acompañar a los recaudadores de tributos e impuestos durante sus rondas.

Esta actividad se encontraba respaldada en una firme estructura jurídica por un amplio código de conducta de vida social, ya que sus leyes estaban basadas en la religión, como se manifestó anteriormente, por lo que se establecía una estricta severidad moral y permitía una protección más eficaz de la población.

El índice delictivo se encontraba en niveles bajos; se llevaba una vida muy tranquila, ya que la sociedad había alcanzado un nivel de desarrollo muy alto, que inclusive, sorprendió a los conquistadores.

Por lo tanto, se contaba con un sistema jurídico muy completo, en el cual existía una división del trabajo bien definida y concreta; cada uno de los vigilantes (policías) sabía lo que tenía que hacer. Mucho antes de la llegada de los españoles ya existían agentes de tránsito, inspectores de mercados, policías preventivos, etcétera.

1.3 México Virreinal.

A la llegada de los españoles, el sistema de seguridad cambio radicalmente, primeramente en el año de 1524 se formó el primer cuerpo de alguaciles en la Ciudad; posteriormente, se nombró la policía complementaria de los alguaciles mayores que empezaron a aplicar severas acciones contra la delincuencia.

Paralelamente se organizaron los alguaciles menores y los tenientes de alguaciles, en estos años no se contaba todavía con adecuados tribunales, por lo que se ordenaba la ejecución de los salteadores de caminos justo en el lugar donde fueran aprehendidos.

“Los alguaciles mayores recibían gran apoyo de los alguaciles menores, quienes realizaban las rondas y patrullaje de la Ciudad, también cobraban multas impuestas por el tesorero de la audiencia.

La situación no era muy segura en la Ciudad, había indígenas que aprovechaban la noche para ocultarse en las sombras y realizar sus raterías, y españoles que escandalizaban en estado de ebriedad, por lo cual las rondas se tenían que mantener las veinticuatro horas del día y se inició una campaña contra la portación de armas por la noche.

Las autoridades fueron en un momento rebasadas por los hechos criminales, a grado tal, que se vieron en la necesidad de expedir el 25 de junio de 1530 el Reglamento que Regula la Portación de la Espada.

El 12 de julio de 1530 se crearon los Títulos de Indios y Alguacil de Doctrinas, es decir, se había designado varios hombres en forma indirecta al servicio de la iglesia para perseguir a los indígenas obstinados que se resistían a adoptar la fe cristiana.

En 1569 se producen una serie de movimientos dentro de la estructura judicial; los alcaldes del crimen fueron llamados a sesiones de cabildo y se le informó la real orden para el establecimiento oficial de los Tribunales del Santo Oficio. Este mismo año se establece el Tribunal de la Santa Inquisición, destinado a perseguir los delitos contra la fe, y entra en funciones el 4 de noviembre de 1571.¹⁰

¹⁰ IÑIGO, Alejandro, *Báscara de un Policía*, Publicaciones del Archivo General de la Nación, México, D.F., 1936.

En el primer cuarto del siglo XVIII, el Virreinato atravesaba una situación muy precaria en materia de seguridad, existía preocupante escasez de policías y los pocos que realizaban rondas, inclusive en pleno día, eran motivo de burlas y falta de respeto, al igual que los alguaciles y alcaldes de Casas de Corte.

Esto no significaba que la policía se mantuviera inactiva, sino todo lo contrario, las cárceles se encontraban llenas debido a la ola de delitos que se cometían a cualquier hora del día, desde riñas callejeras producidas por los efectos del alcohol, hasta asesinatos causados por asaltos o venganzas.

Debido a lo anterior, algunos miembros de la Real Sala de Audiencia fueron investidos de una nueva función policíaca bajo el rubro de Alcaldes del Crimen. Los Alcaldes del Crimen fueron asignados a los diferentes barrios de la Ciudad, comenzando por los cuarteles donde imperaba el vicio del juego, también se les comisionó a realizar rondas nocturnas por calles y callejones oscuros donde se refugiaban malhechores, vigilar pulquerías y fisgones, así como obligar a los vecinos a no convertir las calles y los bordes de las acequias en depósitos de inmundicias; fue evidente la reducción del índice delictivo, aunque no fue posible erradicar en su totalidad la corrupción, ésta había regresado a niveles intolerables.

Con esto se definía la jurisdicción territorial de la Ciudad de México, se le otorgaron plenos poderes como funcionarios públicos para acabar, o al menos, abatir la ola de corrupción y anarquía que, como hemos mencionado, había debilitado el principio de autoridad en los cuadros policíacos en todos los niveles y las jerarquías.

“La Ciudad de México se dividió en 1782 en ocho cuarteles mayores y treinta y dos de menores. Los Alcaldes del Cuartel o Barrio recibieron amplias facultades en materia de policía, al siguiente año, el 29 de noviembre de 1783, se expidió un Reglamento, en él se obliga a prestar servicio en forma gratuita a los Alcaldes de Cuartel o Barrio, los puestos eran irrenunciables, so pena de ser desterrados de la Ciudad. Cabe aclarar que los Alcaldes de Barrio eran civiles, elegidos por los propios vecinos.

En 1786 se dieron a conocer los nuevos reglamentos dictados por el Virrey Bernardo de Gálvez, mediante los cuales los Alcaldes Mayores salieron para

entrar los Subdelegados a ocupar sus puestos. Estos intendentes tuvieron amplios atributos en materia de guerra, desempeñando funciones de justicia y policía. Reorganizaron la estructura policíaca para combatir con mayor severidad la criminalidad, persiguiendo la vagancia, y sobre ellos cayó también la responsabilidad de cobrar deudas fiscales.”¹¹

Surge otro tipo de policía, que era el privado, en esta época virreinal. Eran contratados por señores acaudalados para protegerlos en las calles o en los lugares públicos a donde acudían, estos policías iban armados con espada, el pueblo los identificaba como “corchetes”. Por su parte, los Ministros de la Iglesia decidieron contratar a personas como policía confidencial, a quienes se les llamó “golillas”, a ellos no se les autorizaba usar armas.

“En 1787 es cuando realmente se inicia la vigilancia policial, que habría de convertirse en la policía preventiva de los tiempos modernos.

La iluminación nocturna seguía siendo un grave problema para la Ciudad de México, desde que se convirtió en la capital de la Nueva España; de tal suerte, se encubrían y se propiciaban los delitos al amparo de las sombras de la noche, por lo que el Virrey decidió establecer el servicio de guardafarol el 7 de abril de 1790; es aquí donde encontramos el antecedente de los agentes de policía. Al correr del tiempo, el pueblo los empezó a llamar “serenos”. Este cuerpo de guardas se encontraba integrado por un guarda-mayor, un teniente y doce guardafaroles, el equipo que se usaban era: un chuzo, un silbato, una linterna, escalera, alcuza y paños.

Al iniciar el siglo XIX, los policías hacían redadas y constantes detenciones de infractores, principalmente en el Palacio, que para esta época estaba convertido en casas de vecindad y fondas de mala muerte.”¹²

Es evidente que, para el año 1810, el país se encontraba envuelto en el movimiento independentista; sin embargo, la vida seguía su curso normal en la capital aparentemente. “El 23 de junio de 1813, con la Ley de Instrucción, se depositó en los Jefes Políticos la facultad y responsabilidad de vigilar por la

¹¹ IRIGO, Alejandro, *ob. cit.*

¹² *Idem.*

seguridad de bienes y personas en la Ciudad, así como de hacer cumplir el Reglamento de Policía.

La Inquisición también fue suprimida de las Cortes Españolas el 22 de febrero de 1813; el Inquisitorial recuperó sus bienes el 21 de enero de 1814, para desaparecer definitivamente en 1820.”¹³

¹³ *Idem*

1.4 México Independiente.

Existieron en total catorce Virreyes de la Nueva España; el 8 de octubre de 1821 muere de pleuresía el último Virrey Don Juan de O'Donojú, fue inhumado en Catedral. Este mismo año también fue establecido un cuerpo de vigilantes voluntarios para cubrir la falta de policías de la Ciudad, se organizaron en tres turnos de ocho horas, cada voluntario portaba un sable con tahalí.

"Hasta el 6 de febrero de 1822, el régimen policial se encontraba a cargo de los jueces auxiliares, contaba con un Reglamento, en él los facultaban para prevenir y perseguir los delitos, impedir los desórdenes públicos, abatir la vagancia y la prostitución; a estos jueces se les llamó "Beneméritos del Público". El 19 de diciembre de 1825, el Presidente Guadalupe Victoria (Miguel Fernández Félix), al rendir su primer informe de gobierno, manifestó que durante un corto tiempo se dispuso que todos los vigilantes se registraran, y de esta forma se podía obtener de la autoridad una boleta de seguridad, con esa boleta se llevaba el control de los efectivos, en ella se recababan los datos personales de los vigilantes, fue precursora de los antecedentes penales. Esta disposición tuvo fundamento en el Reglamento del 20 de diciembre de 1828; en él se facultaba a los Regidores del Cuartel y Jefes de Familia por manzana a portar sable; realizaban rondas nocturnas; llevaban un libro en el que se registraban según su rol, aquí se llevaba el control de los vigilantes, era una especie de bitácora. Los policías de nuevo ingreso tenían la obligación de vigilar un punto determinado de la Ciudad, esto se hizo con el propósito de bajar el índice delictivo."¹⁴

En 1827 se estableció en nuestro país la primera República, con la Ciudad de México como residencia de los poderes supremos. Fue ampliado el espacio territorial a dos leguas en círculo de la Plaza Mayor.

La Ciudad se encontraba dividida en cuarteles; en este mismo año, se expidió un Reglamento en el cual se instruyeron nuevas disposiciones en el régimen policial. De lo más sobresaliente que se establece en él, es la denominación que se le daría en lo sucesivo a este cuerpo, al que hasta entonces se le denominaba como

¹⁴ *Idem*

soldado de policía; su uniforme era a la usanza francesa y se les nombro gendarmes, derivado de los vocablos "gens de armas".

"Por Decreto del 28 de julio de 1848 y del Reglamento del 2 de julio del mismo año, la guardia de policía queda formada en escuadrones de caballería e infantería, con un total de mil hombres. Al tiempo fueron disueltas las guardias de voluntarios civiles, que desde 1821 habían realizado la vigilancia en la Ciudad.

Su uniforme era parecido al del ejército de aquella época con excepción del color; se integraba de la siguiente manera: Levita, pantalón y piqueta de paño azul celeste; la piqueta era de cuello corto y solapas cruzadas, para ser usadas en doble hilera; la gorra de paño tenía la tapa charolada, además del pompo, mochila y zapatos negros; llevaban las fornituras cruzadas al pecho; la fajilla cartuchera tenía cupo para tres paradas de cartuchos empaquetados y portaban también un fusil provisto de bayoneta.

El 1º de enero de 1851, en su informe de Gobierno, el Presidente José Joaquín Herrera, afirmó que, para la seguridad de los habitantes, se estableció un cuerpo considerable de policías, que acomodado al servicio que han exigido las circunstancias, ha guardado el orden y hecho disminuir en alto grado los delinquentes, dando así la garantía mas completa que ha sido posible a las personas y propiedades. Estos cuerpos han sido mantenidos por la Hacienda Pública."¹⁵

En el año de 1853 ascendió a \$200,000.00 M. N. el gasto público destinado a los cuerpos de seguridad; la fuerza de seguridad estaba integrada por 200 guardias diurnos, 145 guardias nocturnos, 131 serenos y 10 elementos del Estado Mayor.

De acuerdo al Decreto emitido el 28 de junio de 1853, se hizo la distribución de los guardias diurnos; ésta era encabezada por un guarda mayor, un guarda menor, un tercer jefe, un escribiente, 32 cabos y 164 guardas.

El 21 de enero de 1869 se creó un cuerpo de policías rurales, dependientes de la Secretaría de Gobernación, al mismo tiempo que se suspendían las garantías a los delinquentes; esto fue por causa de los gavilleros que por aquellas épocas asolaban la gran Ciudad de México y sus alrededores.

¹⁵ *Idem.*

"El Gobernador del Distrito Federal vuelve a convertirse en la autoridad policial, junto con un Inspector General de Policía, responsable del mando directo de la corporación. Al frente de cada uno de los cuarteles quedó un Inspector de Policía. Debido al gran crecimiento que experimentó la Ciudad de México, se requería de una reestructuración al sistema de policía existente, por lo que el 24 de enero de 1878 se creó un nuevo Reglamento de Policía, en el que se estipulaba que las comisiones de seguridad pasaban a realizar funciones reservadas a la Policía Judicial, con atribuciones para el auxilio de Jueces y al Inspector General de la Policía en la captura de delincuentes, así como en la integración de pruebas en juicios criminales."¹⁶

Durante la época de Don Porfirio Díaz, con la Ley del 24 de octubre de 1879, se cambió el nombre a los policías, de gendarmes a policías urbanos. Se tenía un comandante, un segundo comandante, dos cabos montados, 15 gendarmes de primera unidad y 60 de segunda unidad. En 1890 nace propiamente la Policía Auxiliar, debido a que las calles de la Ciudad habían sido iluminadas con lámparas de gas, que trajeron como consecuencia el desempleo de los guardafaroles (serenos), es decir, desaparecieron los serenos.

Finalmente, al estallar la Revolución, en la Ciudad de México, se vivían momentos de angustia; la Ciudad fue puesta en estado de sitio; el ejército se hace cargo de la seguridad pública, prácticamente desaparece la gendarmería, los pocos policías que quedaban en la Ciudad se dedicaban a auxiliar a los servicios médicos, ya que los servicios médicos no se daban abasto en la atención a los heridos con motivo del movimiento revolucionario, por lo que se denotaba poca actividad policiaca.

En su primer informe de Gobierno del 1º de septiembre de 1917, el Presidente Venustiano Carranza señaló lo siguiente: "La policía de la Ciudad depende directamente del Gobierno del Distrito Federal, que transmite sus órdenes por conducto del Inspector General de Policía, quedando, por lo mismo, restringidas en mucho las facultades de ésta, y habiéndose traducido en los presupuestos relativos, una economía de \$18,000.00 pesos anuales, pues en el proyecto se

¹⁶ Ídem

asignaban \$45,000.00 pesos. La economía no perjudicó al servicio ni a los empleados, cuyos sueldos han aumentado.”¹⁷

El Presidente Álvaro Obregón emitió el Decreto número 2,498 el 23 de junio de 1923, por medio del cual se creó la Escuela Técnica de Policía, ubicada en Bucareli No. 160, donde se les comenzó a dar capacitación a los policías en servicio de las comisarías; ésta consistía en la impartición de técnicas de investigación policíaca. En este mismo local, pero un año después, se impartió el primer congreso criminológico de derecho penitenciario mexicano.

En 1930 se estableció el servicio de Policía Femenina y de Intérpretes; además del antiguo casino de la gendarmería montada, se estableció un edificio contiguo al de la jefatura. Después de siete años de actividad, la Escuela de Policía había tenido una asistencia de 48,569 alumnos y 2,767 clases.

El Presidente Ortiz Rubio, el 8 de diciembre de 1930, dictó un Acuerdo en el que se establecían las atribuciones de la policía común, de naturaleza meramente preventiva, y la misión persecutoria de delitos era competencia exclusiva del Agente del Ministerio Público. El citado Acuerdo entró en vigor el primer día de enero de 1931, desapareciendo las comisarías, las cuales fueron sustituidas por las delegaciones de policía, dependientes de la Jefatura del ramo y por Delegaciones del Ministerio Público.

El 27 de marzo de 1939, el Cuerpo de Investigación y Seguridad Pública cambió su nombre por el de Servicio Secreto, y el 22 de septiembre del mismo año se creó el Reglamento Orgánico de la Policía Preventiva, en el que se establece que corresponde al Presidente de la República, el mando supremo de la corporación a la cual estaban integrados los policías a pie, montados, auxiliares vigilantes de cárceles penitenciarias y bomberos.

A la postre, surge el primer ordenamiento en materia de seguridad privada en nuestro país, es el Reglamento para los Investigadores, Detectives y Policías Privados o Pertenecientes a Organismos de Servicio Público Descentralizado o concesionado (publicado en el Diario Oficial el 13 de octubre de 1948). Este Reglamento tiene su origen debido a la necesidad de regular a las numerosas

¹⁷ *Idem.*

instituciones, uniones de detectives, bufetes, etcétera. Algunos de éstos eran dependientes de organismos descentralizados y otros integrados por particulares, que en este tiempo se encontraban fuera del control del Estado.

El Decreto del 25 de abril de 1985, es el que abroga al Reglamento antes citado. Este Decreto surge como consecuencia del Plan Nacional de Desarrollo de 1983 a 1988, en el que uno de los planteamientos fundamentales era el de precisar las atribuciones de las policías constitucionales, ya que al señalar la naturaleza legal de las policías judicial y preventiva, se genera, como consecuencia, la delimitación de las esferas de competencia de otras entidades o personas que indebidamente realizan funciones ilegales.

Con todo ello, en 1991 se creó la Unidad que Registra, Regula y Controla a las Empresas de Seguridad Privada, la cual, consecuentemente, produjo avances en la materia de Seguridad Privada, con los Acuerdos del C. Procurador General de Justicia del Distrito Federal, números A/005/91 y el A/010/92; la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal de 1993 y el Acuerdo número A/011/94 del Procurador en mención.

Es necesario mencionar que los ordenamientos jurídicos, en nuestro país, empleados como medios reguladores en materia de seguridad privada, y, dado el auge que poseía esta rama de la seguridad en la década de los noventa, se llevaban a cabo a través de la Secretaría de Gobernación en materia Federal, así como por la Procuraduría General de Justicia en el fuero común; ambas dependencias contaban con unidades normativas a través de las cuales el Estado ejercía su actividad observadora respecto de la seguridad privada.

1.5 La situación actual de México en materia de seguridad.

Recientemente, fue creado el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, aprobado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el **Martes 14** de enero de 2003. Dicho Programa, como instrumento normativo y de planeación, establece las bases para coordinar las acciones, hasta la fecha (julio de 2004), del Gobierno en materia de prevención del delito y combate a la delincuencia.

Es el resultado de un amplio proceso de consulta ciudadana que se llevó a cabo en todo nuestro país, contiene los principios generales de gobierno y los criterios básicos de la acción gubernamental, que perfilan el nuevo modelo del sistema de seguridad pública nacional.

La Secretaría de Seguridad Pública de la Federación, creada en el gobierno de la actual administración, es la entidad que vela por el cumplimiento de los ordenamientos jurídicos referentes a materia de seguridad, en cualquiera de sus divisiones; es así como desplaza de esta labor a la Secretaría de Gobernación en el ámbito Federal y comparte la tarea con las Secretarías de Seguridad Pública Estatales en el fuero común; movimiento, de igual forma, innovador, al quedar inhabilitadas las Procuradurías Generales de Justicia en los Estados Federales para desarrollar esta labor. De igual forma, dicha dependencia (Secretaría de Seguridad Pública de la Federación) ha elaborado el programa sectorial en materia de seguridad pública, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Participativa y con fundamento en los artículos: 21 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16, 20, 21, 22, 23, 26, 29, 30, 31, 32, y 37 de la Ley de Planeación; 30 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. En dicho Programa se plasman las políticas, objetivos, estrategias y líneas de acción para la prevención de conductas delictivas, el mantenimiento del orden público y la preservación de los derechos, las libertades y el patrimonio de las personas, para con ello contribuir al bienestar social.

CAPÍTULO SEGUNDO.

**“LA SEGURIDAD PRIVADA
(CONSIDERACIONES GENERALES).”**

2.1 Obligación de proporcionar seguridad.

Una de las atribuciones, con las que cuenta el Estado, es la de velar por la legalidad en la esfera de su competencia, principio rector de la convivencia social que conlleva el deber implícito de preservar permanentemente el respeto y salvaguardar las garantías individuales, tuteladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es evidente, que la libertad, la seguridad e integridad personal y patrimonial, la inviolabilidad del domicilio y el respeto a la vida privada, son derechos connaturales del hombre, cuya preservación es de orden público y de interés social; por lo que resulta obvio, que el Estado, a través de sus dependencias u organismos, proporcione este servicio a los gobernados.

Para llevar a acabo dicha actividad, el Estado requiere de recursos económicos, los cuales obtiene, administra y aplica de acuerdo con los diversos planes y programas de captación de recursos; estos se destinan a sus diferentes dependencias y organismos.

Es importante destacar, quienes son los encargados de brindar, de manera directa la seguridad pública; es claro que nos referimos a todos y cada uno de los elementos que forman parte de las corporaciones policíacas con las que cuenta el Estado.

Para lo cual, primeramente se tendrá que definir o dar un concepto de lo que entendemos por policía, según el Maestro Serra Rojas, es "... el conjunto de normas y principios, provistos de medios coactivos eficientes para obligar a los particulares a que se subordinen a los intereses generales del Estado y a los propios agentes de la administración para que mantengan el orden de legalidad imperante en el país."¹⁸

Cabe aclarar, que cuando nos referimos a " el policía" se le identifica como un agente del Estado, el cual realiza la función de vigilar, mantener el orden público, prevenir la comisión de los delitos, colaborar en la investigación de los mismos y auxiliar a la población en caso de siniestros o desastres; de igual manera, al hablar de "la policía", esta aseveración se entiende como el órgano estatal que

¹⁸ Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1984, Pág. 387.

cuenta con las mismas atribuciones que se mencionaron anteriormente; por lo tanto, podemos decir que el término "el policía" o "la policía", se puede aplicar a una persona (agente) o al órgano (corporación).

Para llevar a cabo su actividad, el policía o la policía, se basan en: "El Principio Jurídico de Reserva Legal, el cual establece que la restricción de los derechos de los gobernados debe ser materia de ley en sentido formal y material"¹⁹. Por lo tanto, las bases legales de esta actividad se pueden encontrar en los diversos Reglamentos Gubernativos de Justicia Cívica, que facultan a los agentes de policía; es decir, para que el Estado pueda brindar la seguridad pública, requiere que exista un estado de derecho ya establecido.

Actualmente, el concepto de orden público ha dejado de ser el fin de la policía, ya que hoy en día el Estado no sólo limita los derechos individuales para salvaguardar la seguridad y la tranquilidad pública, sino también se preocupa por tutelar otros bienes jurídicos que son necesarios proteger como es la moral pública, la estética pública, el decoro público y la seguridad social; así, los conceptos de orden público y de interés general, como síntesis de los intereses particulares, constituyen el fin último del Estado.

De esta manera, es como el Estado trata de proporcionar la seguridad pública, decimos que trata, ya que es evidente que no logra su objetivo de manera integral, esto es propiciado precisamente por la falta de recursos materiales debido al gran crecimiento de la Ciudad de México en los últimos años. El Estado requiere de mayores recursos para hacer frente a la situación, es decir, al existir explosión demográfica en la urbe, se incrementan todas las necesidades de los gobernados y dentro de éstas se encuentra la seguridad pública, en la que podemos tomar como marco de referencia el aumento de los índices delictivos y como consecuencia de éstos surgen los prestadores de la seguridad privada, como medio subsidiario de solución a la mencionada problemática.

19

Delgadillo Gutiérrez, Luis y otros autores, Elementos de Derecho Administrativo, 2º curso, Editorial Limusa, México, 1989, Pág. 138.

2.2 Clasificación de la seguridad privada

La Secretaría de Seguridad Pública de la Federación, conforme a lo dispuesto por la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, señala en el Artículo 18 de su Reglamento Interior, Fracción III, la clasificación de los servicios de seguridad privada a cargo de particulares en la República Mexicana:

- "La prestación de servicios de vigilancia en inmuebles.
- La prestación de servicios de traslado y custodia de bienes o valores.
- La prestación de servicios de traslado y protección de personas.
- La prestación de servicios de localización e información sobre personas físicas o morales y bienes.
- La prestación de servicios de establecimiento y operación de sistemas y equipos de seguridad.
- La prestación de servicios de actividad distinta a las anteriores relacionada y vinculada directamente con los servicios de seguridad privada."²⁰

Sin embargo la Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas en vigor desde enero de 1999, así como su reglamento publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Distrito Federal, a través de la Dirección Ejecutiva de Registro y Control de Empresas de Seguridad Privada; sólo prevé tres variantes en la prestación de los servicios privados de seguridad:

- a) "Seguridad y protección de personas.
- b) Protección y vigilancia de lugares y establecimientos.
- c) Custodia de bienes o valores, incluyendo su traslado."²¹

En el ámbito internacional, la seguridad privada responde a una necesidad más amplia y no solo se limita a los servicios tradicionales que todos conocemos; sino que estos van desde:

- Análisis de riesgo-país para inversores.

²⁰ Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, última reforma del Diario Oficial de la Federación, 9 de diciembre de 2002.

²¹ Reglamento de la Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 14 de enero de 2003, Pág. 22.

- Asesoría a gobiernos en materia de organización militar y compra de equipamientos.
- Entrenamiento a fuerzas militares.
- Apoyo logístico a operaciones militares.
- Apoyo logístico a operaciones de fuerzas de la Organización de las Naciones Unidas.
- Servicios de asesoría sobre la seguridad de las instalaciones industriales.
- Eliminación de minas.
- Asesoramiento en casos de desplazamiento de población o de liberación de rehenes.
- Libramiento de guerras por contrato.

Este último servicio que algunas empresas ofrecen a sus posibles clientes son motivo de debate en las Cámaras de las grandes democracias, porque este último supone un neo-mercenariado; pero éstas defienden la legitimidad de esa actividad en la exclusión que hace, por encima de los "mercenarios" a los "voluntarios", el primer protocolo adicional de 1997 de la Convención de Ginebra sobre el mercenariado, si sus motivaciones son idealistas.

A este respecto, algunas empresas prefieren evitarse cuestionamientos y para esquivar cualquier reglamentación imponen por contrato a sus asalariados un grado del ejército local.

El respeto de la soberanía del Estado donde se desarrollan esas acciones debe ser el principio fundamental de la integración, la negociación y el pago de honorarios y no la índole de los contratos, sus modalidades y su derivación.

Por otra parte surge, el tema de las relaciones entre esas empresas y los Estados democráticos de los que son originarios, constituyendo un campo de reflexión importante. La entrega de licencias de acreditación como lo maneja el Gobierno de los Estados Unidos de América, ó la redacción de un código ético interno de la profesión es lo único que reglamenta estas actividades, quedando de manifiesto la insuficiencia de dispositivos jurídicos para el control de las actividades privadas de las empresas internacionales de seguridad.

2.3 El objeto y la finalidad de la seguridad privada.

En su estructura universal, la seguridad tiene la encomienda de cumplir con un servicio útil a la sociedad, "cuya prestación en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde al Estado, que tiene por objeto:

- a) Mantener el orden público;
- b) Proteger la integridad física de las personas, así como sus bienes;
- c) Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía;
- d) Colaborar en la investigación y persecución de los delitos; y
- e) Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres..."²²

La seguridad privada surge de manera subsidiaria en la actividad estatal, ya que si bien es cierto que las disposiciones de carácter restrictivo que aseguran la paz social, seguridad social y el orden público son facultades exclusivamente del Estado, también es cierto que en octubre de 1948 al publicarse el Reglamento para los Investigadores, Detectives y Policías Privados o Pertenecientes a Organismos de Servicio Público Descentralizado o Concesionado, la importancia de los servicios de seguridad privada aumentó, conjuntamente con los intereses sociales hacia éstos, al otorgar certeza jurídica a las actividades realizadas por la comunidad empresarial, mediante la regulación manifiesta en dicho Reglamento.

Es así como se comienzan a consignar facultades exclusivas de los organismos gubernamentales a los particulares, toda vez que este Reglamento regulaba el actuar de las empresas investigadoras de infracciones o delitos a solicitud de un interés particular.

Es hasta 1993 cuando realmente se regula la seguridad privada como medio subsidiario de la seguridad pública, pues el 19 de julio del mismo año se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Seguridad Pública que, en sus 10 artículos del Título Noveno, delimita facultades a los particulares proveedores de servicios de seguridad, señalando las sanciones a que pueden hacerse acreedoras aquellas empresas que no cumplan con la normatividad de la ley; prohíbe a elementos activos en cualquier cuerpo de seguridad pública la

²² Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación, 19 de julio de 1993, Pág.30.

prestación de dicho servicio, lo limita a personas físicas o morales mexicanas; obliga a la obtención de la autorización de funcionamiento y registro que otorga la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; y nos remite a su reglamento de próxima publicación, según los transitorios de la anteriormente citada Ley de Seguridad Pública.

Posteriormente, el 18 de enero de 1999, se publica la Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas, la cual entra en vigor a los treinta días de su publicación, dejando vigentes todos los ordenamientos y acuerdos en ésta materia, que no se opongan a la misma mientras no se expida el reglamento a la correspondiente ley.

Es hasta nuestros días, cuando el Jefe de Gobierno Andrés Manuel López Obrador publica el 14 de enero del 2003, para entrar en vigor al día siguiente, el Reglamento de la Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas.

Por otro lado, el Diario Oficial de la Federación publicado el mismo 14 de enero de 2003, el cual da a conocer el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, expone claramente, en dicho programa, el objetivo que persigue la Seguridad Privada; de tal suerte menciona que:

"Para garantizar que los servicios de seguridad prestados por empresas particulares sean eficientes y de calidad, se deben establecer normas y lineamientos de control, similares a las corporaciones policiales públicas a través del Registro Nacional de Empresas de Seguridad Privada y el Sistema Nacional de Seguridad Pública, para constituir un servicio confiable y un órgano auxiliar de la seguridad pública."²³

En este tenor, se puede establecer que la meta que persigue la seguridad privada como instrumento subsidiario de la seguridad pública, se ve plasmada en diversas actividades que sustentan ese objetivo, entre las cuales se pueden apreciar:

- a) "La prevención del delito para garantizar la seguridad pública y la tranquilidad ciudadana.

²³ Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, Diario Oficial de la Federación, 14 de enero de 2003, Pág. 27.

- b) El combate a la corrupción, al igual que depurar y dignificar los cuerpos policiales.
- c) Promover la participación y organización ciudadana en la prevención de delitos y faltas administrativas.
- d) Establecer mecanismos de coordinación y cooperación con las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública.¹²⁴

²⁴ *Ibidem* Págs. 29-40.

2.4 Las principales Organizaciones de seguridad privada en México.

A este respecto, es importante mencionar que la Ley General que establece las Bases de Coordinación de Sistema Nacional de Seguridad Pública, a través de la Secretaria de Seguridad Pública de la Federación y su Reglamento Interior; crea la Dirección General de Registro y Supervisión a Empresas y Servicios de Seguridad Privada y ésta sólo tiene registrado al 5% de las empresas que actualmente operan en nuestro país y es la Secretaria de Seguridad Pública del Gobierno del Distrito Federal, por conducto de la Dirección Ejecutiva de Registro y Control a Empresas de Seguridad Privada, la que tiene registradas a 559 prestadoras de los servicios, asimismo 12,358 elementos operativos que prestan sus servicios a 3,686 clientes o usuarios.

Cabe puntualizar que estas diferencias son tan diametralmente opuestas, en razón de que tanto la Secretaria de Seguridad Pública de la Federación, y más aún el Reglamento Interior de la misma, son de reciente creación y a ésta no le interesa aglutinar a todas sino a las más importantes, a las que operan en dos o más entidades de la República Mexicana; por lo que podemos enlistar a las siguientes:

1. BISSA. (BURÓ DE INVESTIGACIONES Y SEGURIDAD S. A.)
2. EULEN SEGURIDAD PRIVADA S. A. DE C. V.
3. ELIM S. A. DE C. V.
4. INTER-CON SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA S. A. DE C. V.
5. GRUPO SECURITAS MÉXICO S. A de C. V.
6. GRUPO MERCURIO DE TRANSPORTE S. A. DE C. V.
7. COMPYSSA, S. C.
8. SEPSA CUSTODIA DE VALORES S. A. DE C. V.
9. SERMET SEGURIDAD PRIVADA S. A. DE C. V.
10. MULTISISTEMAS DE SEGURIDAD S. A. DE C. V.
11. MERC S. A. DE C. V.
12. LOGÍSTICA APLICADA CHIMALI S. A. DE C. V.
13. TECNOVAL DE MÉXICO S. A. DE C. V.
14. TRANSPORTES BLINDADOS TAMEME S. A. DE C. V.
15. WACKENHUT S. A. DE C. V.

16. WILCO SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA S. A. DE C. V.

CAPÍTULO TERCERO.
**“LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LA
SEGURIDAD PRIVADA.”**

3.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la Ley Suprema de la Nación, es el máximo ordenamiento jurídico de la que se derivan todas las demás leyes y a la que están subordinadas, sin poder contravenir lo que ésta establezca.

Los artículos 5, 8, 9, 16 y 21 constitucionales, se encuentran en la parte dogmática de nuestra Carta Magna, en ella se establecen los derechos intrínsecos o fundamentales de los individuos, manifestándose como derechos naturales de la persona que los gobernantes están obligados a reconocer y establecer conforme a los ordenamientos jurídicos que van a regir la conducta de los individuos en sociedad.

Los Artículos 5, 8 y 9 constitucionales se encuentran en la clasificación de las garantías de libertad; la libertad es una facultad propia de la naturaleza humana, y por ello, las garantías individuales protegen a los gobernados de los abusos que los gobernantes puedan cometer en el ejercicio de sus funciones como autoridad y que les impidan actuar libremente.

Existen diferentes conceptos de libertad, tal como se enmarca en el diccionario de la Real Academia:

"Libertad es la facultad que tienen las personas para actuar como más les convenga para realizar sus fines propios."²⁵

Personalmente, pienso que el significado de la palabra "libertad" radica en la facultad natural y exclusiva del individuo, para actuar racional y voluntariamente, para obtener su bienestar personal y el bien común.

El Artículo 5, párrafo primero constitucional, establece: "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial".²⁶

²⁵ Diccionario de la Real Academia Española, Madrid, España, 2000.

²⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2003.

Este artículo precisa que la libertad de trabajo posibilita a todos aquellos particulares que deseen brindar el servicio de seguridad privada a realizar dicha labor y recibir la contraprestación correspondiente, por ser ésta una actividad lícita y socialmente útil.

El Artículo 8 constitucional, establece: "Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario".²⁷

En este caso se hace constar que los gobernados tienen el derecho de pedir a los gobernantes todo tipo de información sobre las labores y proyectos que realicen en ejercicio de su función. Este derecho de petición deberá hacerse, precisamente, de forma escrita, de manera respetuosa y en forma pacífica, para que sea protegido por la garantía individual de libertad. De esta forma, los gobernantes tienen, frente a este derecho de los gobernados, la obligación de contestar la petición dentro de un término prudente por escrito.

En este ámbito, las empresas de seguridad privada requieren solicitar por escrito su registro y autorización de funcionamiento ante autoridades administrativas correspondientes (Secretaría de Seguridad Pública de la Federación y de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Distrito Federal, a través de sus Unidades Normativas correspondientes). Es por ello, de vital importancia, que las personas físicas o morales dedicadas a prestar los servicios de seguridad privada ejerciten esa garantía y obtengan respuesta por parte de la autoridad. En la práctica este proceso no es del todo eficaz, debido a que las autoridades elaboran continuamente programas de seguridad que se ubican fuera de un contexto real y cuyos requisitos desincentivan notoriamente al mundo empresarial.

Por su parte, el Artículo 9 constitucional, dice: "No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, pero solamente los

²⁷ *idem*.

ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición, o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, sino se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee."²⁸

El citado precepto consagra la libertad de asociación así como la reunión; la libertad de asociación la entendemos como el derecho de toda persona de asociarse libremente con otras para la consecución de ciertos fines, la realización de determinadas actividades o protección de intereses comunes; todas ellas consideraciones fundamentales para preservar la paz y el orden público.

Los Artículos 16 y 21 constitucionales, se encuentran dentro de las garantías de seguridad jurídica, y, al respecto se puede decir que son el conjunto de requisitos o antecedentes a que debe sujetarse toda acción gubernativa judicial o administrativa para salvaguardar la legalidad, el orden social y personal en beneficio de los gobernados.

El Artículo 16 Constitucional, nos dice: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición de un juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la Ley penal.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

²⁸ *Idem.*

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en el que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia...

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas, a las formalidades descritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra

los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente."²⁹

En el citado precepto se aprecia, claramente, la facultad con la que cuenta la autoridad administrativa para realizar todas y cada una de las visitas domiciliarias que crea conveniente para efecto de establecer un verdadero control, siempre con apego a las leyes y a la propia Constitución.

El Artículo 4, fracción XI, de la Ley de Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas es el que regula las visitas de inspección; en este ordenamiento se aprecia claramente la facultad con la que cuenta la autoridad administrativa para realizar todas y cada una de las visitas domiciliarias que crea conveniente para mantener el orden, bajo observación de los estatutos manifiestos en las leyes y la Constitución. Artículo que a la letra dice:

"Artículo 4.-

Corresponde a la Dirección Ejecutiva:

...XI. Emitir las órdenes de visitas de verificación a los prestadores del servicio;
...
...³⁰

Es así como la seguridad privada contempla esta actuación judicial para refrendar sus principios y coadyuvar al cuidado del orden público.

²⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2003.

³⁰ Ley de Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas, México, 2003.

3.2 Ordenamientos y Reglamentos sobre seguridad privada.

Debido a los índices tan altos de población que padece nuestra ciudad, el Estado se ve imposibilitado a satisfacer todas las necesidades de seguridad de sus gobernados, razón por la que surgen los prestadores de servicio de seguridad privada; otorgándole el Estado a estos prestadores el debido reconocimiento para desarrollar la actividad subsidiaria de la seguridad pública dentro del marco de licitud del trabajo, en concordancia con las necesidades sociales, buscando el bienestar de la urbe más poblada del planeta.

Los servicios de seguridad privada, de manera organizada, aparecen en nuestro país a principios de este siglo; sin embargo, no es sino hasta el 22 de septiembre de 1948 cuando la Secretaría de Gobernación expidió el Reglamento para los Investigadores, Detectives y Policías Privados o Pertenecientes a Organismos de Servicio Público Descentralizado o Concesionado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de octubre del mismo año; en él se le da reconocimiento legal a dichos prestadores, ya que en estos años existían instituciones, bufetes, despachos, etcétera, que se dedicaban a realizar investigaciones, vigilancia, entre otras actividades; razón por la cual surge este ordenamiento.

En el mismo Reglamento se establecían los requisitos que debían cumplir y seguir respectivamente las empresas de seguridad privada, para la obtención de la autorización y registro que otorgaba la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

Finalmente, este Reglamento fue abrogado el 9 de abril de 1985, por Decreto presidencial, al hacer mención dicho Decreto, en su Artículo Primero Transitorio, lo siguiente:

"Las personas que se encuentren dentro de lo previsto por el Artículo Primero del Reglamento que se abroga, podrán seguir operando. Asimismo, los organismos de servicio público descentralizado o concesionado que tengan establecidos departamentos u oficinas de investigaciones o de servicios especiales o confidenciales, podrán realizar exclusivamente servicios de vigilancia, de protección y de seguridad interna.

En ambos supuestos, por ningún motivo podrán realizar funciones que sean competencia de la policía judicial ni de la preventiva.”³¹

Por otro lado, el Artículo Segundo Transitorio establece: “Las personas a que se refiere el Reglamento que se abroga, no podrán usar en lo sucesivo la denominación de policía en su documentación, identificación o razón social.”³²

Este Decreto es muy claro, en el sentido de que ya no se podrá usar la denominación “policía”, que, bajo consideración personal, era inadecuado que los prestadores del servicio lo usaran en su denominación, identificaciones o razón social; además de ser anticonstitucional.

El 29 de enero de 1991, por Acuerdo número A/005/91 del C. Procurador General de Justicia del Distrito Federal, se ordenó la creación de la Unidad de Registro y Supervisión de Servicios de Investigación Privados. Con este Acuerdo, se denotó la intención por parte del Estado de establecer un serio control y supervisión a los prestadores del servicio de seguridad privada.

El 17 de agosto de 1992, mediante el Acuerdo número A/010/92 del C. Procurador General de Justicia del Distrito Federal, se establece el Sistema de Control de los Servicios Privados de Seguridad, además abroga el Acuerdo número A/005/91 antes citado; este Acuerdo se presentaba más completo que el anterior, ya que establecía más requisitos; de igual forma, estableció una Área de Recepción, Análisis y Registro, de Enlace y Supervisión.

Posteriormente, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 19 de julio de 1993, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, que en su Título Noveno establece que el Estado tiene la facultad de normar y controlar los servicios privados de seguridad.

El 31 de marzo de 1994 fue publicado, en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo A/011/94 del C. Procurador General de Justicia del Distrito Federal, en el que se establecen las Reglas Generales del Título Noveno de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. Es importante destacar que el Acuerdo número

³¹ Reglamento para los Investigadores, Detectives y Policías Privados o Pertenecientes a Organismos de Servicio Público Descentralizado o Concesionado, Diario Oficial de la Federación, 13 de octubre de 1948.

³² *Idem*.

A/010/92 sigue vigente en lo que no se oponga a lo previsto por las reglas generales.

3.3 Normas particulares, Decretos y Circulares.

De todos los ordenamientos citados con anterioridad se desprende la creación del Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, aprobado por Decreto presidencial el 14 de enero de 2003 y su entrada en vigor se remonta, exactamente, un día después a dicha aprobación, es decir, el 15 de enero de 2003. Es de este precepto legal donde emanan las disposiciones que actualmente rigen, en materia de seguridad, a nuestro país.

En su Artículo Segundo, este Decreto hace manifiesta la exposición de motivos que le dan el carácter coercitivo al Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, a saber que: "El Programa será de observancia obligatoria de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, en lo que les corresponda como instancias de coordinación, apoyo o coadyuvancia y conforme a las disposiciones legales aplicables. La coordinación en la ejecución del Programa se pondrá a los gobiernos de las entidades federativas en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública".³³

Por otro lado, el precepto jurídico en mención da a conocer las obligaciones de la Secretaría de Seguridad Pública, como órgano encargado de proporcionar seguridad, mantener la paz y velar por el orden público. De tal suerte, en su Artículo Tercero estipula que: "La Secretaría de Seguridad Pública, elaborará su correspondiente Programa Anual, el cual servirá de base para la integración de su respectivo anteproyecto de presupuesto, a fin de prever los recursos presupuestarios necesarios para el eficaz cumplimiento de los objetivos y metas del Programa materia de este Decreto, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, y en el marco de la programación del gasto público."³⁴

De igual forma, el Programa de Seguridad Pública 2001-2006, aprobado por el Decreto publicado el Martes 14 de enero de 2003 en el Diario Oficial de la Federación, desarrolla los estatutos para la participación de los servicios de seguridad privada como medio coadyuvante de la seguridad pública. En este tenor, el Programa en mención cita, en su apartado IV, los límites que la seguridad

³³ Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, Diario Oficial de la Federación, 14 de enero de 2003, Pág. 2.

³⁴ Ídem.

privada posee dentro de un análisis de sector, que si bien no beneficia a la desregulación económica de éste al no fomentar la libre competencia, si lo hace desde un punto de vista puramente estatal y proteccionista al manifestar que: "...La seguridad pública no es asunto de particulares, porque niega la esencia del origen primigenio del nacimiento del Estado, constituyendo el fundamento mismo de éste y la razón de ser del gobierno, por ello se debe tener especial cuidado en la utilización de los servicios de policías auxiliares en tareas de seguridad pública contratados de empresas privadas que gozan de las canonjías otorgadas a las policías preventivas públicas.

Por esa vía, no se puede consolidar un servicio de seguridad pública con personal ajeno que no tiene el nivel de profesionalización, ni está sujeto a la normatividad que regula la actuación de las corporaciones policiales gubernamentales.

Al ganar mayor presencia los particulares en la prestación de servicios de seguridad privada, se genera la imagen de una sociedad inerme e indefensa, a la que el Estado no puede proteger y colocando amplios sectores en desventaja frente a quienes cuentan con los recursos para proveerse su propia seguridad, por ello, el Estado debe recuperar y controlar el servicio de un bien público, que sin duda, es uno de los más apreciados por la sociedad."³⁵

Por otro lado, el apartado V del mismo Programa hace referencia, en su último párrafo, al desafío que tienen los servicios de seguridad privada para conducirse eficientemente, al hacer la siguiente propuesta:

"Para garantizar que los servicios de seguridad prestados por empresas particulares sean eficientes y de calidad, se deben establecer normas y lineamientos de control, similares a las corporaciones policiales públicas, a través del Registro Nacional de Empresas de Seguridad Privadas y el Sistema Nacional de Seguridad Pública, para constituir un servicio confiable y un órgano auxiliar de la seguridad pública."³⁶

De esta forma se aprecia la seguridad privada desde una perspectiva de normas particulares, Decretos y Circulares, donde el más notable es el Decreto por el que

³⁵
Ibidem Pág. 22.

³⁶
Ibidem Pág. 27.

se aprueba el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, ya que de éste se derivan las propias normas particulares que rigen a nuestro país en materia de seguridad.

3.4 Convenios Internacionales sobre seguridad privada.

Este punto es, sin duda, uno de los más importantes, ya que marca la pauta para el desarrollo internacional en materia de seguridad, sin embargo no han existido elementos suficientes que permitan la formación de bases sólidas en la rama privada de seguridad, debido a la carencia legislativa en nuestro ordenamiento jurídico.

Es verdad que existen empresas de seguridad privada que actualmente prestan servicios en nuestro país, no obstante estas corporaciones proveen sus servicios como inversionistas extranjeros, como cualquier otro rubro empresarial, y no necesariamente porque exista algún convenio internacional celebrado entre alguna empresa extranjera de seguridad privada con nuestro país. Dichas corporaciones extranjeras incorporan en sus estatutos el marco jurídico mexicano en materia de seguridad privada, dado por sus Programas y Reglamentos, que si bien es insuficiente también es la única base para coadyuvar "eficientemente" a mantener la paz y el orden público. Regularmente estas empresas dan cabida a un gran número de empleados mexicanos.

En este tenor, no se han celebrado Convenios Internacionales que materialicen, ni en mínimo detalle, la normatividad sobre seguridad privada por la sociedad de Estados.

Por otra parte, sí existen acuerdos interinstitucionales entre el gobierno de México y gobiernos extranjeros para procurar justicia y mantener la paz, los cuales serán analizados detalladamente en el siguiente capítulo.

Es importante mencionar que las condiciones para celebrar un Convenio Internacional, sobre materia de seguridad privada, serán propicias al tratar pertinentemente el ámbito de la seguridad en sus divisiones nacional y pública, en las cuales los legisladores deben ser más exigentes con las agencias de la inteligencia y seguridad, ya que deben buscar un equilibrio entre sus facultades y las otras ramas de la división de poderes del Estado. El tema de la seguridad es polémico, difícil y confuso. Probablemente el área más complicada para legislar es aquella que tiene que ver con el estado de excepción, de ahí la importancia de encontrar una definición de seguridad que no sea demasiado amplia por razones

políticas, pero que logre ser lo suficientemente flexible para que, a pesar de las limitaciones propias de una visión abstracta, pueda identificar las verdaderas amenazas de las naciones, especialmente los movimientos sociales, étnicos y regionales.

Sería ideal que los gobernantes vencieran la tentación de utilizar el tema de seguridad como un instrumento político para enviar mensajes sobre las prioridades del Estado. Además, hacer el intento de definir para todos el término de seguridad podría abrir viejas heridas provocadas por ciertos acontecimientos del pasado, como las violaciones a los derechos humanos en una época en la que la que la defensa de la seguridad de un país se vio obligada a ello, o bien por las presiones internacionales durante la Guerra Fría.

No hay que olvidar que la ciudadanía en toda democracia es la que sufre las consecuencias de lo que hace el Estado, razón suficiente por lo que la discusión del tema de seguridad deba llevarse a cabo cuando no haya una crisis. La discusión deberá conducir, por fin, a la decisión sobre cuál será la normatividad jurídica para los tiempos de conflicto. Es muy probable que una legislación aprobada en el transcurso de una crisis, como consecuencia de ella, después sea considerada inconstitucional.

Esto no significa, de ninguna manera, que no se pueda plantear una legislación excepcional durante periodos de crisis, pero el gobierno debe asumir que esa legislación podría considerarse como un acotamiento de los derechos de los ciudadanos y, por ende, la nueva norma ser desaprobada por la sociedad a largo plazo.

Asimismo, para los países en proceso de requerir legislación especial para combatir amenazas excepcionales, es saludable y recomendable exigir a sus legisladores que cualquier norma excepcional tenga un límite de tiempo, que no sea permanente, como, por ejemplo la Patriotic Act, la legislación que se aprobó en los Estados Unidos después del 11 de septiembre, o la legislación que creó los jueces sin rostro en Colombia. Ambas legislaciones establecían no solamente la temporalidad de la medida, sino que requería que el Ejecutivo justificara la razón por la cual se debía extender la vigencia y el efecto de la ley. Esto es determinante

para que en el momento en que estalle el conflicto, las acciones a seguir sean claras y no inconstitucionales, previniendo la posibilidad de que a largo plazo se provoque una reacción no deseada por el gobierno.

Por otra parte, es importante considerar el contexto mundial después de los acontecimientos del 11 de septiembre, cuando ya es necesario que en todos los países haya una definición y una legislación de aquello que se tendrá como terrorismo, así como los procedimientos especiales que deberían seguirse cuando haya un ataque, o para prevenirlo. De no ser así, en futuras situaciones de ataques terroristas el Estado se verá en dificultades para actuar con eficacia y con la aprobación de la sociedad.

No es fácil legislar las actividades que realizan los aparatos de seguridad e inteligencia, debido a las tensiones entre el interés del Ejecutivo de proteger información de seguridad, y la responsabilidad del legislador de tener a su disposición la información necesaria para crear leyes y aprobar presupuestos, en una forma responsable. Las transiciones democráticas también han ayudado a modificar esta relación, pues los legisladores, al igual que otros actores de la sociedad, desean estar mejor informados y participar en la estrategia de seguridad del país.

Como se puede observar, el papel que juegan los legisladores en materia de control sobre los mecanismos de seguridad es de vital importancia, ya que, como son los encargados de aprobar y designar el presupuesto, son quienes tienen la última palabra en la decisión de lo que se hace o deja de hacer en cualquier país.

Ante la importancia del campo de la seguridad en México, es de esperarse que los legisladores jugarán un papel cada vez más determinante en la definición de las estrategias del gobierno para defender a los ciudadanos. La información es fuente de poder, y los legisladores buscarán un mayor acceso a ella, incluyendo la inteligencia del Estado, que tradicionalmente no se ha compartido con los mismos. Compartir la responsabilidad de proteger a los ciudadanos será siempre un paso difícil para el Ejecutivo, que deberá encontrar la forma de compartir revelaciones con los legisladores, para así sentar las bases que permitan el surgimiento de una regulación jurídica, que controle eficazmente las actuaciones de agentes privados

de seguridad e incentive a la celebración de Convenios Internacionales en materia de seguridad privada en beneficio de la sociedad internacional.

CAPÍTULO CUARTO.

**“LA SEGURIDAD PRIVADA EN EL ÁMBITO
INTERNACIONAL.”**

4.1 La ley sobre Tratados Internacionales en materia de seguridad.

En el inciso anterior se estima la inexistencia de algún Tratado Internacional o convenio referente a la seguridad privada, no solamente porque México no forme parte de alguno, sino porque éste, simplemente, no se ha creado. Por tanto, no existe una Ley sobre Tratados Internacionales en materia de seguridad privada.

Un factor muy distinto, es la celebración de acuerdos interinstitucionales, que en nuestro país pueden manifestarse mediante la celebración de éstos entre instituciones del Estado con otras entidades estatales extranjeras, o bien en términos locales, es decir, entre la Federación y los Estados federales, entre Estados federales y entre Estados federales y municipios, para la mutua cooperación en materias y funciones específicas (este tema se abordará detalladamente en el próximo punto, el cuál dará a conocer la constitucionalidad de estos acuerdos), además se apartan totalmente del campo de la seguridad privada.

Si pudiera tomarse como referencia una ley, aceptada en forma universal, referente a la seguridad, sin reflejar necesariamente el ámbito privado en esta materia, sería, y de hecho lo es, la Carta de Naciones Unidas. Los países vencedores de la Segunda Guerra Mundial considerados como "grandes potencias" acordaron en la conferencia preparatoria de Dumbarton Oaks, en 1944, que el inminente sistema de organización internacional que estaba a punto de ser creado debería mantener una actitud estricta respecto al uso de la fuerza, así como el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Los horrores del conflicto permanecían vivos en la conciencia colectiva, y ello propició el acuerdo respecto de dos cuestiones esenciales: en primer lugar, la amenaza o el uso de la fuerza por los Estados habría de estar prohibida en términos jurídicos; de otro lado, debería establecerse un sistema de seguridad colectiva para garantizar la paz, sistema que institucionalizaría en la organización que iba a crearse (Organización de Naciones Unidas), incumbiendo en último término la responsabilidad de su ejecución y de su eficacia precisamente a los "grandes".

"El anterior diseño fue aceptado en esencia por la Conferencia de San Francisco y sería enunciado por la Carta de las Naciones Unidas, inaugurando así un sistema

original y revolucionario en el contexto del Derecho Internacional. Los tres elementos del sistema son los siguientes: primero, se prohíbe la amenaza del uso de la fuerza por los Estados, con la única excepción de la legítima defensa; segundo, las controversias internacionales deben ser resueltas por medios pacíficos; tercero, para garantizar la paz y seguridad internacionales se establece un sistema de seguridad colectiva en el seno de la Organización de las Naciones Unidas. De esta manera va a invertirse una regla del derecho internacional varias veces secular que consideraba la guerra como un asunto individual de los Estados, manifestación concreta de su soberanía y permitida por el ordenamiento jurídico.³⁷

Las anteriores ideas se hallan en forma expresa en el Preámbulo de la Carta de Naciones Unidas cuando se alude a la resolución de "preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra"³⁸ y a la necesidad de "unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales... que no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común"³⁹. Y se repiten al enunciar como primer propósito de las Naciones Unidas, en el artículo 1.1, el de:

"Mantener la paz y seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz; y lograr, por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz."⁴⁰

Pero la pieza esencial para el cumplimiento de este propósito la constituye el principio enunciado en el artículo 2.4 de la Carta, conforme al cual:

"Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas."⁴¹

³⁷ GONZÁLEZ Campos, Julio D y otros autores, *Curso de Derecho Internacional*, tercera edición, editorial Thomson Civitas, Madrid, España, 2003, Pág. 915.

³⁸ Carta de las Naciones Unidas

³⁹ *Ídem*.

⁴⁰ *Ídem*.

⁴¹ *Ídem*.

Las dos normas jurídicas citadas nos ofrecen los rasgos característicos de la Carta respecto a la amenaza o el uso de la fuerza, así como el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. De un lado, se contempla la paz internacional, entendida como ausencia del uso de la fuerza entre los Estados, lo que implica que los conflictos armados en el interior de un Estado quedan, en principio, excluidos de este propósito y comprendidos en el artículo 2.7 de la Carta a título de asuntos de la jurisdicción interna de dicho Estado. En segundo lugar, se alude a las medidas de seguridad colectiva, proscribiendo las acciones individuales de los Estados al margen del marco institucional (salvo en el caso de la legítima defensa); pero, en el marco institucional, el uso de la fuerza puede estar justificado en servicio del interés común, como lo estipula el Preámbulo. Además, la prohibición del uso de la fuerza e incluso, de la amenaza, se concreta en los términos precisos del artículo 2.4 de la Carta. "La economía del sistema diseñado no impide concretar su hilo conductor: la amenaza o el uso de la fuerza está jurídicamente prohibido a los Estados en sus relaciones internacionales, excepto en los supuestos específicos indicados en la Carta de Naciones Unidas de manera expresa; el sistema de seguridad colectiva sustituye definitivamente a lo individual."⁴²

Una vez consagrada normativamente la prohibición de la amenaza y uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la Carta dispuso, en su Capítulo VII, un auténtico sistema de seguridad colectiva, atribuyendo al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, como órgano central del sistema, conformado por Estados Unidos, Reino Unido, Rusia (antiguamente la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas), Francia y China, la facultad de decidir las medidas pertinentes, incluso las armadas, vinculantes para todos los miembros de Naciones Unidas, con el fin de hacer frente a las situaciones que, según el propio Consejo, implican una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión (artículo 39).

El Capítulo VII de la Carta constituyó una reacción a las patentes debilidades y quiebras del sistema establecido por el Pacto de la Sociedad de Naciones. En

⁴² *Ibidem*, Pág 916.

virtud de éste, en su artículo 16, establece que el miembro de la Sociedad que emprendía una guerra ilegal era considerado como autor de acto de guerra contra todos los demás miembros de dicha Sociedad. Como consecuencia de esta calificación, que quedaba en manos de cada Estado, se imponía la ruptura inmediata, obligatoria y automática, de toda clase de relaciones con el transgresor. Las sanciones militares eran, en cambio, facultativas, teniendo el Consejo únicamente el deber de recomendar a los gobiernos dispuestos a aplicarlas los efectivos militares con que contribuir a las fuerzas que harían respetar los compromisos de la Sociedad y limitándose la obligación de los restantes a facilitar el paso de dichas fuerzas por su territorio. La única medida que, realmente, podía decidir el Consejo, y eso por unanimidad, era la de excluir de la Organización al culpable.

En suma, las sanciones del Pacto resultaban: estrechas en su ámbito material de aplicación, debido al limitado alcance normativo en ese momento de la prohibición de la fuerza en las relaciones internacionales; rígidas en su aplicación, a causa del automatismo de las obligaciones, y escasamente institucionalizadas, por la debilidad de las competencias atribuidas al Consejo de la Sociedad de Naciones.

Por el contrario, en el régimen instaurado tras la Conferencia de San Francisco, el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales es el primero de los propósitos de las Naciones Unidas que menciona el artículo 1 de la Carta y para conseguirlo se propone tomar medidas colectivas eficaces que permitan prevenir y eliminar las amenazas de la paz y suprimir su quebrantamiento y los actos de agresión, siendo obligación de los Estados partes prestar a la Organización toda clase de ayuda en cualquier acción que ejerza de conformidad con la Carta y abstenerse de darla a Estado alguno contra el cual la Organización estuviese ejerciendo acción preventiva o coercitiva, en consonancia con el artículo 2.5 de la mencionada Carta. Como se ha manifestado con anterioridad, la responsabilidad primordial es conferida al Consejo de Seguridad a fin de asegurar rápida y eficazmente, acción por parte de las Naciones Unidas, actuando en el desempeño de sus funciones en nombre de los Estados miembros, de acuerdo con el artículo 24. En cuanto a los poderes que se le otorgan a tal efecto, se encuentran definidos

fundamentalmente en el Capítulo VII, pero también en los capítulos VI, sobre arreglo pacífico de controversias cuya persistencia ponga en peligro la paz y la seguridad internacionales, y, VIII relativo a los acuerdos regionales.

4.2 Acuerdos interinstitucionales y su constitucionalidad.

Los acuerdos interinstitucionales son aquellos convenios celebrados entre instituciones gubernamentales en nuestro país, o los propios gobiernos en cualquiera de sus tres niveles (Tratados y coaliciones entre Estados federales, convenios de coordinación y cooperación entre la Federación y los Estados y convenios entre Estados y Municipios), para que, con la conformidad de sus autoridades, realicen funciones específicas mediante la colaboración mutua en el tratamiento de materias determinadas por éstos. De igual forma, los acuerdos interinstitucionales pueden ser celebrados entre instituciones del Gobierno Federal Mexicano e instituciones dependientes de gobiernos de Estados extranjeros, en virtud del recíproco apoyo en determinados campos.

Los acuerdos, en mención, se apartan de la seguridad privada, toda vez que algunos de ellos abordan, como área específica, la procuración de justicia y no los temas concernientes a los servicios privados de seguridad. A pesar de no existir acuerdos interinstitucionales en materia de seguridad privada, se expondrá, a continuación, la constitucionalidad de éstos por la importancia que han tomado en la procuración de justicia en México y en sus relaciones con el exterior, y por ser esta materia fundamental en la composición de la seguridad en cualquiera de sus términos.

El sistema constitucional mexicano logró concentrar en los poderes centrales el grueso de las facultades que dan sentido y vigor a los poderes locales. En el nivel constitucional existen diversas disposiciones que hacen referencia a la celebración de convenios entre la Federación y los Estados federales, pero la regla general que los regula es la contenida en el Artículo 116, fracción VI, que data desde 1987: "La Federación y los Estados, en los términos de la ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la presentación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario".⁴³

Del Artículo 116 constitucional, fracción VI, se puede concluir lo siguiente:

⁴³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- a) "Tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los Estados deben emitir, en sus respectivas competencias, leyes que establezcan las bases generales que deben tomar en cuenta el Presidente de la República y los Gobernadores, para celebrar convenios.
- b) Mientras las leyes que contengan las bases no se den, no se puede celebrar ningún convenio.
- c) Existe la posibilidad de que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los Estados emitan sendas leyes, en las que se fijen las bases generales para todo tipo de convenios.
- d) Son convenios que pueden celebrarse de forma potestativa por las partes; teóricamente no es obligatorio ni para la Federación ni para los Estados celebrarlos.
- e) Si bien la Federación puede celebrar un convenio con un Estado, no es obligatorio que celebre otro, y en idénticos términos, con un Estado vecino.
- f) Los convenios suponen únicamente la intervención de los poderes estatales en funciones federales, mas no la situación inversa.
- g) La intervención estatal puede ser respecto de tres actividades: ejercer funciones federales, ejecutar obras cuya realización corresponde a los poderes federales y operar las obras realizadas por el gobierno federal.
- h) Los convenios únicamente pueden incluir actos de naturaleza ejecutiva que han sido confiados al Presidente de la República; la rama judicial local no puede tener competencia sobre otra clase de materia diferente de las previstas en forma expresa en los Artículos 104, fracción I, 107 fracción XI y XII, y 133 constitucionales. La legislatura local no puede adquirir jurisdicción adicional en virtud de los convenios. La naturaleza de las materias objeto de los convenios, de conformidad con la fracción VI del Artículo 116, es ejecutiva."⁴⁴

"Los convenios de coordinación o cooperación tratan, a fin de cuentas, de hacer intervenir a las autoridades locales en funciones netamente federales; no se ha tenido la entereza de revitalizar por completo el federalismo, se ha actuado con el

⁴⁴ ARTEAGA Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, segunda edición, editorial Oxford University Press, México, D.F., 1999, Págs. 456-459.

criterio del que da pero no quita. Se cede en algo; sin embargo, se retiene la función reguladora y de vigilancia. No hay plena confianza en que los Estados ejerzan adecuadamente lo que en otro tiempo eran funciones propias. Por otro lado, se ha agregado un nuevo capítulo en virtud del cual los gobernadores estatales pueden ser encausados por responsabilidad oficial federal; aunque puede hablarse de que actúan como autoridades locales, lo cierto es que ejercen funciones federales, por lo tanto pueden ser objeto de juicio de responsabilidad en los términos del Artículo 110 constitucional.⁴⁵

En este tenor, la Procuraduría General de la República ha celebrado múltiples convenios de coordinación y cooperación, en materia de procuración de justicia, con diversos gobiernos de Estados federales. Como ejemplos se pueden citar los Convenios Generales de Coordinación y Colaboración, para hacer más eficientes las acciones de procuración de justicia, celebrados entre la Procuraduría General de la República y los Estados de Michoacán, Nuevo León, Baja California, Baja California Sur, Durango, Sinaloa, Tamaulipas, Zacatecas, Guerrero, Campeche, Quintana Roo, entre otros. Estos convenios tienen por objeto establecer los lineamientos y mecanismos para la optimización de la función de procuración de justicia, a través de la coordinación y colaboración entre los tres órdenes de gobierno, privilegiando el intercambio de información sobre procuración de justicia, la profesionalización y capacitación del personal sustantivo; el fomento y protección de los derechos humanos; la actualización de infraestructura, equipo y tecnología; la promoción de instrumentos jurídicos y reforma legislativa; el intercambio de experiencias y participación en foros a nivel nacional e internacional; la participación de la sociedad civil; y la difusión de información para la redención de cuentas y la transparencia de funciones.

En cuanto a los tratados y coaliciones entre los Estados federales, no ha habido alguno que determine la unión de Estados en materia de seguridad y si en el futuro los llegase a haber, por disposición de las constituciones locales, lo común es que los Gobernadores celebren los convenios respectivos, y después de esto, se sometan a la aprobación de las legislaturas locales y posteriormente al

⁴⁵ ARTEAGA Nava, Elisor, *ob. cit.*, Págs. 459-460

Congreso de la Unión, pero hay casos, como en Nuevo León, que "el gobernador requiere previamente facultades del Congreso Local para iniciar las negociaciones (Artículo 63, fracción XVIII)."⁴⁶

En las materias de Seguridad Pública y procuración de justicia es conveniente manifestar que el Gobernador de un Estado, por medio del Procurador de Justicia del Estado (Artículo 21 constitucional), es además jefe de la policía judicial; mediante el Director de Policía también es jefe de ese servicio y tiene el mando de la fuerza pública del lugar donde resida (Artículo 115 constitucional, fracción VII), amén de ser jefe de la Guardia Nacional (Artículo 73 constitucional, fracción XV). Puede usar dicho cuerpo en territorio de su Estado para la tranquilidad pública; está obligado a ponerla a disposición del Presidente de la República cuando éste los considere necesario y lo haya autorizado el Senado y la Comisión Permanente (Artículos 76, fracción IV, 79, fracción I y 89, fracción VII constitucionales). Los Gobernadores de los Estados no pueden alterar el sistema, ni inmiscuirse en los procesos de elección de los Jefes y Oficiales de la Guardia Nacional, función que, por disposición constitucional, corresponde a sus integrantes (Artículo 73 constitucional, fracción XV).

Los convenios entre Estados y Municipios en el campo de Seguridad Pública se manifiestan con frecuencia, sin llegar a constituir un apartado específico para la seguridad privada, porque no se ha tomado interés, en dichos convenios, referente a la ayuda que los prestadores de servicios privados de seguridad puedan aportar. "De las tres actividades respecto de las cuales la Federación y los Estados pueden celebrar convenios, tales como: el ejercicio de las funciones federales, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, los Estados pueden celebrar convenios con sus ayuntamientos respecto de la primera y última actividades, mas no en lo que atañe a la ejecución y operación de obras; esta actividad sólo podrá desempeñarla el poder ejecutivo local."⁴⁷

De tal suerte, el Artículo 21 constitucional, en su último párrafo, hace notoria la responsabilidad de la Federación, los Estados federales y los Municipios para que,

⁴⁶ Constitución Política del Estado de Nuevo León.

⁴⁷ *Ibidem*, Pág. 541.

en coordinación y apoyo entre los mismos, establezcan un sistema nacional de Seguridad Pública.

En términos internacionales, México ha celebrado Tratados Internacionales y convenciones sustentados en el intercambio de información y la construcción de alianzas, en materia de procuración de justicia; siendo debidamente ratificados, de conformidad con el Artículo 133 constitucional, el cual los afirma como Ley Suprema de toda la Unión, ya que gozan de total acuerdo con la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Estos Tratados Internacionales, al igual que acuerdos anteriormente expuestos, se alejan totalmente de los servicios privados de seguridad.

Para el desarrollo de este punto, de ámbito internacional, es importante comenzar por el análisis de las funciones de la Dirección General de Cooperación Internacional de la Procuraduría General de la República, la cual tiene la encomienda de las siguientes actividades:

- “1. Promover en coordinación con las autoridades competentes, la celebración de Tratados y Acuerdos internacionales en materia de procuración de justicia, extradición, asistencia jurídica mutua, ejecución de sentencias penales, devolución internacional de bienes, cooperación en el combate a la delincuencia y otras que sean de la competencia de la Procuraduría;
2. Participar en coordinación con las unidades administrativas competentes, en reuniones internacionales en las que se traten temas relacionados con las funciones de la Procuraduría;
3. Proponer, previa consulta con las unidades administrativas competentes, la posición que deba asumir la Institución en foros y organismos internacionales, así como las necesidades de asistencia técnica internacional;
4. Formular los mecanismos necesarios para asegurar que las unidades administrativas de la Procuraduría se sujeten a los lineamientos que defina el Procurador en materia internacional;
5. Desahogar las consultas jurídicas internacionales que le sean formuladas por las unidades administrativas de la Institución, así como por otras autoridades

federales, del Distrito Federal y de los Estados de la República, relacionadas con el ámbito de sus funciones;

6. Establecer en coordinación con las autoridades competentes, canales de comunicación y mecanismos de concertación con autoridades de otros países, para realizar actividades de cooperación internacional, así como darles seguimiento, y

7. Las demás que le confieran otras disposiciones.”⁴⁸

Para llevar a cabo estas actividades se reúne un grupo plenario de cooperación entre México y los Estados Unidos de América, los cuales forman, conjuntamente equipos de trabajo adjuntos al grupo plenario.

Integran la delegación estadounidense, que celebran con México la alianza en materia de procuración de justicia, funcionarios de las siguientes dependencias: el Departamento de Justicia, el Departamento de Estado, el Departamento del Tesoro, la Oficina Nacional de Políticas para el Control de Drogas, el FBI, la DEA, el Servicio de Aduanas, el Servicio Interno de Ingresos, el Servicio de Naturalización e Inmigración, la Oficina de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego, el Servicio Secreto y Coordinación Nacional de Intercepción.

Por parte del Gobierno de México participarán funcionarios de las Secretarías de: Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Gobernación, Seguridad Pública, Salud, Defensa Nacional, Marina y la Procuraduría General de la República, así como un representante de la oficina del Consejero de Seguridad Nacional y Comisionado para el Gabinete de Orden y Respeto de la Presidencia de la República.

Los diferentes grupos de trabajo binacionales rendirán sus informes al Grupo Plenario sobre los resultados alcanzados en los rubros de: control de tráfico de armas; extradición de fugitivos; asistencia jurídica mutua; lavado de dinero; transferencia de reos; capacitación y asistencia técnica; acciones de intercepción y erradicación de drogas; desmantelamiento de las principales organizaciones de narcotraficantes y control de precursores químicos.

⁴⁸ Revista "VISIÓN EL CAMBIO" Órgano de Difusión de la Procuraduría General de la República, México, D.F., Febrero de 2003, Págs. 16-18.

Igualmente, en esta Reunión del Grupo Plenario de Procuración de Justicia se tratan temas novedosos como el de los delitos cibernéticos, cuya comisión está generando una seria preocupación internacional, así como también lo relativo al tráfico de menores y la explotación de mujeres y niños migrantes.

Asimismo, se revisan el grado de avance de las negociaciones tendientes a celebrar un Memorandum de Entendimiento sobre Compartición de Bienes Decomisados y un Acuerdo Bilateral sobre Control de Precursores Químicos.

De la misma manera, se revisan los avances alcanzados en iniciativas multilaterales de combate al crimen transnacional como son: las convenciones de la Organización de Estados Americanos en contra de la corrupción y del tráfico de armas; el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y las perspectivas de la Convención de Naciones Unidas en contra de la Corrupción.

La reunión del Grupo Plenario de Procuración de Justicia tuvo, también, como uno de sus principales objetivos la preparación de un reporte a la Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos de América; reunión que se llevó a cabo en la Ciudad de Washington, D. C., el 4 de septiembre de 2001, en ocasión de la Visita de Estado del Presidente Vicente Fox a los Estados Unidos de América.

Destacan también dentro de la agenda de esta reunión, la ejecución de los acuerdos anunciados por los Procuradores de México y de Estados Unidos en su encuentro en la Ciudad de San Diego, California: el fortalecimiento del intercambio de información para el rastreo de armas introducidas ilegalmente a México; la asignación recíproca de fiscales entre la Procuraduría General de la República y el Departamento de Justicia con fines de capacitación para el mejor entendimiento de los respectivos sistemas penales; la creación en la Procuraduría General de la República de una fiscalía especializada para la investigación y persecución del tráfico de personas y, el establecimiento de mecanismos para dar mayor celeridad al desahogo de las solicitudes de asistencia jurídica mutua para la obtención de

evidencias que permitan el perfeccionamiento de procesos criminales en ambos países.

“A partir del primer encuentro de los Presidentes Fox y Bush en Guanajuato en febrero del año 2001, se sentaron las bases de una nueva etapa en la cooperación sobre procuración de justicia basada en la confianza mutua. Los Procuradores Macedo y Ashcroft, en las cuatro ocasiones en que se han reunido, han desarrollado una relación personal y de trabajo que ha impulsado avances sustantivos en acciones coordinadas y un incremento notable en el número de fugitivos.

Posteriormente, el 13 de agosto de 2003 se llevó a cabo la conferencia llamada “Los Retos de la Internacionalización del Derecho y de la Administración de la Justicia en México”, en Guadalajara Jalisco, en la cual el Procurador General de la República, Rafael Macedo de la Concha, sostuvo que por primera vez México es un líder en el combate a la delincuencia organizada y al narcotráfico.”⁴⁹

De igual forma, el Procurador Macedo de la Concha apuntó que las nuevas estrategias adoptadas por nuestro país han generado las bases para una asistencia jurídica internacional más expedita y efectiva, lo que permite enjuiciar a los criminales, independientemente de su ubicación territorial, con absoluto respeto a sus derechos fundamentales.

“Es desde esta conferencia cuando surgió la pretensión del Procurador Macedo de poner en marcha el “Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”, conocido como Protocolo de Estambul, cuya conceptualización y preparación han sido realizadas por médicos forenses, médicos psicólogos, observadores de Derechos Humanos y juristas de diversos países como: Alemania, Chile, Costa Rica, Dinamarca, Estados Unidos de América, Francia, India, Israel, Países Bajos, Reino Unido, Sri Lanka, Sudáfrica, Suiza, Turquía y de los territorios palestinos.”⁵⁰

Como última consideración concerniente a este tema, es de suma importancia enfatizar el trabajo de las reuniones plenarios de los 34 países que conforman la

⁴⁹
Ibidem, Págs. 20-21.

⁵⁰
Ibidem, Págs. 21-22.

Organización de Estados Americanos, los cuales acordaron en materia de cooperación hemisférica contra la delincuencia transnacional organizada y contra el terrorismo, seguir trabajando en su combate, a través de las diferentes entidades de la Organización de Estados Americanos que lo han venido haciendo en el marco de sus respectivas competencias como son: la Comisión Interamericana para el Control y Abuso de Drogas (CICAD), el Comité Consultivo de la Convención Interamericana contra la Fabricación y Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados (CIFTA) y el Instituto Interamericano del Niño.

En la última reunión plenaria, celebrada el 30 de abril del presente año, se reconoció la importancia que tiene promover la entrada en vigor, a través de los mecanismos nacionales aplicables, de instrumentos internacionales que son fundamentales para seguir uniendo la voluntad y acciones de la comunidad hemisférica, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, el protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños y, el protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire.

En cuanto a la lucha contra el terrorismo, los participantes acordaron, en la ya mencionada quinta y última reunión plenaria, recomendar acelerar la aceptación de dichos instrumentos, bajo los cauces legales nacionales e internacionales que correspondan, con el fin de implementar, en el menor tiempo posible, las 12 convenciones de las Naciones Unidas contra el Terrorismo y la Convención Interamericana contra el Terrorismo, además de subrayar la importancia que tiene el intercambio de información entre los organismos de la aplicación de la ley y los servicios de seguridad para prevenir ataques y lograr el encauzamiento de terroristas, conforme a las leyes nacionales aplicables.

También recomendaron seguir avanzando en materia de asistencia judicial mutua en materia penal, analizando opciones como la extradición temporal, cuando proceda conforme a las leyes nacionales.

Para ello, se acordó adoptar la Red Hemisférica de Intercambio de Información para la Asistencia Judicial Mutua en Material Penal. Se recomendó que los Estados la adopten como un componente público, dándole la difusión necesaria.

Éstos y los acuerdos y recomendaciones en materia de políticas carcelarias y penitenciarias, delitos cibernéticos, trata de personas, especialmente mujeres y niños, violencia contra la mujer, asuntos de género y justicia, fueron el marco de referencia sobre el que la quinta reunión acordó recomendar que la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos conozca de la elaboración del Plan de Acción Hemisférico contra la Delincuencia Transnacional Organizada, como un esfuerzo integrado que cada área de esta Organización viene desarrollando, conforme a la Declaración de Seguridad de las Américas.

Otro tema central de la citada reunión fue el serio problema que significa la corrupción en el seno de las sociedades, por ello, se recomendó, a los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos, impulsar la entrada en vigor, en las legislaciones nacionales, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003 y de la Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996, a través de medidas como negar la acogida de funcionarios corruptos y la repatriación de bienes decomisados en caso de apropiación fraudulenta de fondos públicos o lavado de fondos públicos que hayan sido objeto de apropiación fraudulenta, entre otras.

Es así como los ministros o procuradores de América acordaron seguir trabajando unidos, sobre las bases de la decisión y de las convicciones en torno a la justicia, papel en el cual la internacionalización de México en materia de seguridad prospera ampliamente, sin embargo en el ramo privado de la seguridad existen notorias lagunas debido a la carencia legislativa de este medio coadyuvante de la seguridad pública, no sólo a nivel estatal sino también a nivel internacional, tal y como se ilustró en el desarrollo de este punto.

4.3 Contratos privados de seguridad privada.

Los contratos privados de seguridad privada son aquellos en los cuales la parte oferente (persona física o moral) vende sus servicios de seguridad privada, comprometiéndose y obligándose a proporcionarlos eficientemente, y la parte compradora se obliga a pagar por dichos servicios, en los términos que ambas partes convengan, sin contrariar, en ningún momento, la ley.

Existen contratos privados de seguridad privada tanto a nivel nacional como en términos internacionales, los cuales tienen por objeto otorgar estos servicios para ayudar a mantener la armonía social; sin embargo, han sido instrumentos de corrupción e ilegalidad, al hacer usos inadecuados de estos servicios, bien sea en el campo nacional o en el internacional, y velar, en diversas ocasiones, por intereses de pequeños grupos de personas, desviándose la causa de la seguridad privada a puntos muy distintos y distantes de la armonía social. Este tema se abordará con profundidad en el siguiente apartado de la presente tesis, referente a la crítica de los contratos privados de seguridad privada, el cual hará saber las tendencias de los citados contratos.

Ahora, para comprender la existencia de los multicitados contratos es necesario observar los hechos que les dieron origen.

Como se ha explicado con anterioridad, la seguridad en el ámbito internacional surge por la diversidad de conflictos mundiales que menoscababan en forma paulatina la relación existente entre las naciones. "Al término de la segunda guerra mundial los Estados manifestaron su preocupación respecto a los daños originados por los conflictos armados y se hizo conciencia colectiva, la cual fue plasmada en la creación de la Organización de las Naciones Unidas, como medio interactivo entre los Estados para proporcionar paz y seguridad que un momento se vieron perdidos."⁵¹

Es así como fue creado el Consejo de Seguridad, órgano subsidiario de las Naciones Unidas, cuya labor principal es proporcionar y garantizar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. La tarea del Consejo de

51

DÍEZ de Velasco, Manuel, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, decimocuarta edición, editorial tecnos, Madrid, España, Pág. 913.

Seguridad fue ardua y ha estado en constante cambio de acuerdo al momento y la situación que surja y que ponga en peligro la paz internacional. En este tenor, se han considerado nuevos acontecimientos que deben combatirse, debido a la amenaza a la paz que podrían derivarse de éstos.

Los nuevos compromisos han obligado al Consejo de Seguridad a adoptar y autorizar medidas de seguridad con cierta flexibilidad, al hacer posible la intervención de fuerzas especiales que lo apoyan en la tarea de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

En un principio, el Consejo de Seguridad recurría a la creación de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, cuyo origen se remonta al enfrentamiento político-ideológico entre las dos grandes superpotencias y sus aliados respectivos, propio de la denominada guerra fría, que marcó las relaciones internacionales durante casi toda la segunda mitad del siglo XX y que impidió que pudiera funcionar un sistema de seguridad realmente colectivo como el diseñado en el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. No obstante, a lo largo de esos años se presentaron ante las Naciones Unidas ciertos conflictos en los que las grandes potencias no estaban interesadas directamente y en los que el Estado o Estados implicados solicitaban una ayuda de la Organización. Ante este tipo de conflictos, las Naciones Unidas idearon un sistema original de actuación cuya denominación técnica será operaciones de mantenimiento de la paz y que popularmente son conocidas como cascos o boinas azules.

Estas operaciones, no previstas en la Carta son de naturaleza muy distinta a las acciones coercitivas del Capítulo VII. La categorización de estas operaciones fue realizada por el Secretario General Dag Hammarskjöld quien, para resaltar de un modo gráfico su diferencia de los sistemas previstos explícitamente en la Carta, señaló que las operaciones de mantenimiento de la paz se fundamentan en el Capítulo VI y medio de la Carta, situándolas entre los métodos tradicionales de arreglo de controversias del Capítulo VI y las medidas coercitivas del Capítulo VII.

Desde un punto de vista doctrinal y a efectos expositivos, se puede distinguir entre los elementos del concepto o definición y los principios de funcionamiento de las operaciones del mantenimiento de la paz.

Con relación a los elementos del concepto se hacen notar los tres términos empleados en su enunciado:

1. Operación.
2. De las Naciones Unidas.
3. De mantenimiento de la paz.

1. El primer término utilizado es el de operación, es decir, se está en presencia de una actividad operacional.

Esa acción no es una acción en el sentido utilizado en el artículo 11 parágrafo 2 de la Carta de las Naciones Unidas. Como indicó el Tribunal Internacional de Justicia sobre Ciertos Gastos de las Naciones Unidas en 1962, el término acción del artículo 11 parágrafo 2 hace referencia a la acción prevista en el Capítulo VII de la Carta para los casos de amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión. Es decir, hace referencia a las medidas coercitivas previstas en los artículos 41 y 42 de la Carta.

Y el mismo Tribunal expresa en ese mismo Dictamen que las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas no son acciones en el sentido del artículo 11-2 de la Carta, es decir, que no son medidas coercitivas.

Por tanto, cuando se habla de operaciones de mantenimiento de la paz se hace referencia a una actividad operacional que no es una medida coercitiva de los artículos 11, 39, 41 y 42 de la Carta de Naciones Unidas.

2. En segundo lugar, se habla de una operación "de las Naciones Unidas". Es decir, es la Organización de Naciones Unidas quien lleva a cabo la operación a través de un órgano de la organización.

Cuando un órgano de la Organización decide crear una operación, crea un órgano subsidiario. La naturaleza jurídica de una operación de mantenimiento de la paz es la de un órgano subsidiario de las Naciones Unidas.

Si la operación de mantenimiento de la paz es un órgano subsidiario de las Naciones Unidas debe estar bajo su autoridad exclusiva en una relación orgánica que, necesariamente, implica su mando y control.

Por tanto, los Estados que aportan contingentes, aunque mantienen la competencia personal respecto de sus fuerzas, no deben tener autoridad con

relación a su mandato, lo que se debe reflejar en la unidad de mando de la operación que aparece como una operación integrada.

Es precisamente este carácter integrado de la operación el que diferencia especialmente a las operaciones de mantenimiento de la paz de las fuerzas multinacionales con mandato de mantenimiento de la paz y autorizadas por el Consejo de Seguridad, es decir, de las operaciones cuya creación, mandato y despliegue son autorizados por las Naciones Unidas pero que son llevadas a cabo por una fuerza multinacional sin dependencia de las Naciones Unidas.

En consonancia con lo citado anteriormente, una operación de mantenimiento de la paz es una actividad operacional, sin carácter coercitivo que es llevada a cabo por un órgano subsidiario del Consejo de Seguridad y que, en consecuencia, tiene un carácter integrado.

3. En tercer lugar, se considera el mantenimiento de la paz en estas operaciones. Es decir, de entre todas las actividades operacionales llevadas a cabo por órganos subsidiarios de las Naciones Unidas, las operaciones de mantenimiento de la paz se caracterizan por el fin buscado por la operación.

En este sentido, la clasificación hecha por el Secretario General Boutros-Ghali en su muy conocido "Programa de Paz" ha tenido un gran éxito. En dicho programa Boutros-Ghali habla de:

- A) "Diplomacia preventiva.
- B) Restablecimiento de la paz.
- C) Mantenimiento de la paz, y
- D) Consolidación de la paz."⁵²

Igualmente, el Informe del Grupo de Estudio sobre las Operaciones de la Paz de las Naciones Unidas, de 21 de agosto de 2001, conocido como informe Brahimi, por el nombre de su presidente, describe como principales actividades de las operaciones de paz:

- A) "La prevención de conflictos y el restablecimiento de la paz.
- B) El mantenimiento de la paz.

⁵² Informe del Secretario General "Un Programa de Paz: Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz", Documento (A/47/277-S/24111), de 30 de junio de 1992.

C) La consolidación de la paz.⁵³

Pero si la definición teórica de esas funciones de las operaciones parece fácil, la práctica es otra cosa muy diferente. En la práctica las operaciones llevan a cabo una mezcla de funciones, lo que lleva a hablar de operaciones de mantenimiento de la paz multinacionales que cubren todos o algunos de los aspectos descritos.

En la reunión de los puntos anteriores, como señales esenciales de las operaciones de mantenimiento de la paz, se puede afirmar que los elementos de la definición de las operaciones de mantenimiento de la paz son los siguientes: Una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas es una actividad operacional, no coercitiva, llevada a cabo por un órgano subsidiario del Consejo de Seguridad, que tiene por función la prevención de conflictos, el restablecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz y/o la consolidación de la paz. De igual forma, es preciso señalar que no se necesita el consentimiento, para su creación, del Estado receptor, ya que es creada directamente por un órgano de las Naciones Unidas, pero si es necesario la manifestación del consentimiento del Estado receptor para el despliegue de dicha operación. Estas operaciones deben estar revestidas de imparcialidad y el no-recurso de la fuerza debe imperar.

Si se analiza la práctica de las Naciones Unidas, se puede observar que las operaciones que han sido calificadas por la Organización como operaciones de mantenimiento de la paz cumplen estas características.

Por otra parte y de conformidad con las encomiendas de proporcionar y mantener la paz y seguridad internacionales, a partir de 1995 aparece en la práctica un nuevo género a medio camino entre las operaciones de mantenimiento de la paz y las coaliciones multinacionales con mandato coercitivo. Se trata de fuerzas multinacionales (por tanto, no integradas y bajo mando y control de un Estado y no de Naciones Unidas), cuya creación es autorizada por el Consejo de Seguridad con un mandato de mantenimiento de la paz aprobado por el propio Consejo, con autorización explícita de emplear todos los medios necesarios, incluido el uso de la fuerza, para garantizar su mandato, pero previo consentimiento del Estado receptor tanto para su despliegue como para el empleo del uso de la fuerza.

⁵³

Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas ("Informe Brahimi"), Documento (A/55/306-S/2000/809)

El primer precedente de este tipo de operaciones es el caso de IFOR en la antigua Yugoslavia, autorizada por la resolución 1031 (1995) del Consejo de Seguridad. Esta operación será reemplazada por la SFOR, autorizada por el Consejo de Seguridad por la Resolución 1088 (1996).

De características similares son la fuerza multinacional de protección en Albania [autorizada por la Resolución 1101 (1997)], la KFOR en Kosovo [autorizada por la Resolución 1244 (1999)], la MISAB en la República Centro Africana [Resolución 1125 (1997)], la INTERFET en Timor Oriental [Resolución 1264 (1999)] y más recientemente la FIAS en Afganistán [Resolución 1386 (2001)].

En todos estos casos, el sistema es muy similar a la creación de una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: hay una invocación del acuerdo en que se da el consentimiento para el despliegue de la operación; hay una delimitación del mandato que, claramente, es de mantenimiento de la paz; la autorización se da con carácter temporal, previéndose una revisión al término del plazo; y se afirma el carácter imparcial de la operación. Las dos diferencias fundamentales con una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas son, en primer lugar, que la Fuerza no es un órgano subsidiario del Consejo de Seguridad, no está bajo su mando y control, sino que es una fuerza multinacional bajo mando y control de un Estado; en segundo lugar que, en todos los casos, autoriza a la Fuerza a que adopte todas las medidas necesarias para cumplir su mandato.

Estas Fuerzas no deben ser confundidas con las coaliciones de Estados autorizados por el Consejo de Seguridad para imponer la paz. El supuesto al que se hace mención no tiene nada que ver con las autorizaciones ligadas al artículo 42 de la Carta de Naciones Unidas y que, como es sabido, han sido utilizadas con ocasión de la agresión de Irak contra Kuwait, en Somalia para autorizar la "operación restablecer la esperanza", en Ruanda para autorizar la "operación turquesa", o en Haití. Frente a estas acciones coercitivas, las fuerzas multinacionales son de naturaleza diferente. No son acciones coercitivas. Hay siempre solicitud del Estado territorial o un acuerdo de las partes enfrentadas y, por tanto, tienen carácter consensual.

De todo ello, se deduce que el Consejo de Seguridad, al inventar este tipo de autorizaciones no previstas en la Carta de Naciones Unidas, ha considerado que era necesario utilizar los poderes que le otorga el Capítulo VII de la Carta y no eran suficientes los que le otorga el Capítulo VI. Sin duda, aunque podría llegar a discutirse, hay que reconocer que el mayor nivel de exigencia jurídica que impone el Capítulo VII es una garantía y que a la hora de optar, más vale invocar innecesariamente el Capítulo VII (que no hace ilegal el acto) que no invocarlo en caso necesario (que sí podría hacerlo).

Pero si, al juzgar la actuación del Consejo de Seguridad, es cierto que hay que poner en el lado positivo de la balanza tanto la mayor garantía que su intervención produce como la mayor garantía de la calidad de su intervención, también es cierto que en el lado negativo hay que colocar la dejación de la responsabilidad que implica encomendar estas operaciones a fuerzas multinacionales y no a operaciones bajo su mando y control, produciendo lo que podría calificarse como "externalización" o "privatización" del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

Durante un tiempo, pareció que esta práctica privatizadora iba a corregirse para volver al camino de la responsabilidad colectiva de la comunidad internacional a través de la creación de operaciones de mantenimiento de la paz que tuvieran mandatos claros y recursos suficientes, ya que el éxito de las operaciones llevadas a cabo por fuerzas multinacionales radicaba en el debilitamiento de los mandatos y recursos de las operaciones de mantenimiento de la paz.

Debe considerarse que el precio que puede pagar la comunidad internacional dejando en manos de algunos Estados la responsabilidad del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, puede ser muy elevado.

Aunque siempre puede existir consuelo al decir que la condición de la previa autorización del Consejo de Seguridad supone una rebaja en ese precio. No se destruyen las Naciones Unidas, sólo se les debilita.

A pesar del control que puedan ejercer los Estados sobre alguna operación de fuerzas multinacionales y manifestar con ello el desarrollo privatizador de la seguridad y mantenimiento de la paz a nivel internacional, la ausencia legislativa

en las diversas Organizaciones Internacionales es protagonista, una vez más, en la frágil estructura del marco jurídico en la materia.

4.4 Crítica a los contratos privados.

Para introducir una crítica referente a la actividad que generan los contratos privados, expuestos en el apartado anterior, es necesario citar el siguiente pensamiento: "Cuando necesitábamos soldados aguerridos para separar a los combatientes de los refugiados, consideré la posibilidad de contratar una firma privada. Pero tal vez el mundo no esté preparado todavía para privatizar la paz"⁵⁴. Estas son palabras que había declarado, luego del genocidio de Rwanda, Kofi Annan, por entonces secretario general adjunto de Naciones Unidas, a cargo de las operaciones de paz. Esas actividades militares privadas generan desconfianza en Francia, pero hallan más comprensión en el mundo anglosajón, donde algunos ya encaran la creación de fuerzas de mercenarios voluntarios organizadas por empresas de seguridad privadas, para librar guerras por contratos a cuenta de las Naciones Unidas.

Este fenómeno, durante mucho tiempo circunscrito a zonas específicas o a santuarios, se extendió a todo el planeta. Las limitaciones materiales que impedían su desarrollo desaparecieron con el fin del orden que implicaba la guerra fría, lo que favoreció la circulación de cantidad de armas de guerra provenientes de los ex países comunistas y del mercado libre estadounidense.

Esta explosión de violencia privada favoreció la proliferación de pequeños focos de crisis que ya no despiertan el interés de las grandes potencias, poco deseosas de enviar efectivos a dichos lugares, menos aún bajo el mandato de la Organización de Naciones Unidas. Los Estados locales, debilitados, independientemente por su legitimidad, no cuentan con medios militares suficientes, y a veces recurren a empresas internacionales de seguridad. Algunos países imponen a los inversores y a otros actores extranjeros que garanticen ellos mismos la protección de sus instalaciones, como ocurre con las compañías petroleras en Angola, en el Congo o en Argelia.

Otra consecuencia es la multiplicación de riesgos para los actores privados, es decir; empresas, organizaciones no gubernamentales u oficiales, organizaciones dependientes de las Naciones Unidas de dimensión internacional, que ya no

⁵⁴ Revista de Derecho Internacional, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, España, primavera de 2004.

cuentan con interlocutores estatales en las zonas de crisis. El desarrollo de empresas de seguridad de proyección internacional es la respuesta a esa nueva realidad.

Debido a la falta de juridicidad real en el ámbito de la seguridad privada a nivel internacional, en los contratos con empresas de seguridad se contemplan cláusulas que por su propia naturaleza carecen de validez, cláusulas mediante las cuales estas corporaciones ilícitamente se comprometen a respetar el Derecho Internacional Humanitario, cuando en realidad estas cláusulas no son más que un garlito o ardid publicitario para las empresas que enarbolan este compromiso, puesto que el Derecho Internacional Humanitario como imperativo o normativo debe ser respetado en virtud de sus propias disposiciones sin que sea necesario refrendar la obligación de su cumplimiento por medio de una cláusula contractual. Es decir, una exigencia en este sentido es como si se pactara en un contrato que las empresas de seguridad deben cumplir la constitución y las leyes, cuando éstas son obligaciones que aplican a todos los entes por virtud de las disposiciones mismas, conforme a las reglas de un Estado de Derecho.

Las reglas del Derecho Internacional Humanitario, se diseñaron para resolver los conflictos bélicos, su propósito es definir reglas en las partes de un conflicto, distinguiéndolas entre combatientes y población civil en las que supone que los combatientes son la parte activa del conflicto y los demás la población civil.

Para ser más específico en el desarrollo de esta crítica, se emplearán los términos compañías como clientes y empresas como oferentes del servicio de seguridad. Es importante mencionar que estas empresas (de seguridad) usan como ardid, para impresionar al cliente, falsos argumentos sobre sus servicios, puesto que no tienen la infraestructura ni el personal para moverse en el plano de grandes empresas que tienen la capacidad de proporcionar sus servicios a gobiernos.

Por otra parte, una característica en común de pequeñas y grandes empresas es que en algunos casos se cae dentro del erróneo manejo del respeto que norma, por su propia naturaleza, el Derecho Internacional Humanitario; al manifestar estas empresas la obediencia hacia este derecho en las cláusulas contractuales, obediencia que debe manifestarse implícitamente y no en virtud de un contrato

como se explicó con anterioridad. Otra característica que podrían compartir tanto grandes como pequeñas empresas es la capacidad de eludir las reglas; basta poner como ejemplo que al ser un gobierno el cliente de una determinada empresa de seguridad, ésta le exija, a dicho gobierno, ingresar a las filas de su ejército al personal propuesto por la corporación, para que funjan como sus empleados y sea el gobierno del Estado contratante el responsable en casos de quejas a violaciones de derechos humanos.

En el plano nacional la situación se revierte en ocasiones contra los oferentes del servicio de seguridad, puesto que son las corporaciones contratantes, a través de su área jurídica, quienes generalmente celebran el contrato y en su clausulado siempre buscan el beneficio de su representada.

La Procuraduría Federal del Consumidor exige el registro de un contrato de prestación de servicios a las empresas de seguridad, asumiendo que éstas podrían engullir a sus clientes; pero al percatarse de la realidad, dejó de exigirlo. Actualmente cliente y proveedor discuten, acuerdan y ajustan a sus necesidades contractuales que van a regir dicha relación.

El respeto de la soberanía del Estado donde se desarrollan las acciones de las empresas de seguridad privada debe ser el principio fundamental de la intervención.

La índole de los contratos, sus modalidades y su duración son fundamentales. La privatización de ciertos recursos del país, a veces vinculados a algunos de esos contratos, por ejemplo bajo la forma de remuneraciones en especie, es un mal menor que hay que mantener dentro de ciertos límites. Por otra parte, el tema de las relaciones entre esas empresas (de seguridad privada) y los Estados democráticos de los que son originarias, constituye un campo de reflexión importante. La entrega de licencias de acreditación (como se acostumbra en Estados Unidos) o la redacción de un código ético interno de la profesión, son dos maneras de reglamentar la actividad que podrían garantizar a los Estados del Sur la seriedad de las empresas que contratan. Falta también definir la compatibilidad de su acción con los objetivos de política exterior de las grandes democracias. Por lo tanto, la insuficiencia del dispositivo jurídico que prohíbe el mercenariado es

grave, pero todo análisis al respecto no será completo si no toma en cuenta el control de las actividades privadas de las empresas internacionales de seguridad.

4.5 Los servicios de seguridad privada más allá de las fronteras.

Los servicios de seguridad privada han ganado terreno en la función de protección de la sociedad internacional, al cruzar las fronteras con el desarrollo de milicias privadas para resolver conflictos en determinadas zonas y ayudar, así, a preservar o mantener la paz. También, las grandes empresas prestadoras de servicios privados de seguridad han consolidado su posición, mediante la venta de tecnología, de servicios de custodia y guardias, así como de asesoría en materia de seguridad; todos estos productos y servicios proporcionados a clientes distribuidos en todo el planeta.

En la actualidad, la privatización de la seguridad aparece a lo largo y ancho del mundo como un acompañante lógico, si bien no siempre deseado, de la posición neoliberal, que fue puesta en marcha en los Estados Unidos de Norteamérica y Gran Bretaña bajo los gobiernos de Ronald Reagan y Margaret Thatcher respectivamente, y condujo a una transformación sistemática del orden de seguridad. Sin embargo, las formas en que se manifiesta esta privatización son tan distintas, y se remontan a precursores tan remotos en el pasado, que no es sostenible sujetar esta evolución solamente a la actual difundida y ampliamente practicada doctrina neoliberal y a sus secuelas para la actividad estatal.

El sociólogo alemán Trutz Von Trotha ha desarrollado una tipología de órdenes de seguridad. Con el orden neodespótico describe primordialmente las condiciones actuales en la África postcolonial. Las relaciones en América Latina las caracteriza como un orden paraestatal. "Éste se distingue por una cultura de la autoayuda violenta, que activamente tematiza la desigualdad socioeconómica y que engendra como ideología política de dominación, una cultura permanente de estado de excepción, con lo que se suprime a la autoridad judicial como institución que es, independiente y garante del Estado de Derecho. Esto se manifiesta cuando el estado de excepción, como a menudo en el pasado, toma la forma de una dictadura militar y la arbitrariedad de la jurisprudencia se convierte en la norma."⁵⁵

Comparado con la evolución histórica en Europa, el proceso de la constitución del Estado en América Latina, al igual que en África, nunca terminó.

⁵⁵

Von Trotha, Trutz, La tipología de Von Trotha, diferencia entre cinco formas de órdenes del poder, la autoridad y la violencia", Editorial Brigitta Nedelmann (edición en idioma castellano), Opladen, Westdeutscher Verlag, Alemania, Pág. 129

Correspondientemente, en América Latina el monopolio estatal del poder y la autoridad, sólo tuvo una vigencia parcial y tuvo que aceptar competir con distintas formas privatizadas de poder como fuerzas del orden. Sin embargo, la larga fase de industrialización sustitutiva de importaciones bajo tutela estatal en amplias regiones de América Latina engendró una extensa burocracia estatal y compleja diferenciación institucional del Estado, que presentó muchos elementos de un orden propio del Estado benefactor y constitucional.

Sin embargo, la polarización socioeconómica y su segmentación espacial de las sociedades en América Latina, que se concentran por incrementos en territorios urbanos, generan de múltiples maneras de poder y autoridad privatizadas, que logran regularmente integrar, de manera corrupta, a la policía, a sectores del aparato gubernamental y a los políticos. De esta forma, las instituciones del Estado se transmutan en frontispicios constitucionales, implicadas en un proceso de privatización del poder y la autoridad, así como de la seguridad.

Actualmente el proceso conduce en todos los casos a una nueva forma caracterizada por Von Trotha como un orden de seguridad preventivo-oligopólico. "Este nuevo orden se distingue por un crecimiento vertiginoso de la industria privada de seguridad y servicios afines, incluyendo las cárceles, que siguen siendo privatizadas. Órdenes comunitarios de control, que por su naturaleza misma siempre excluyen a otros, crecen en importancia, mientras que el discurso político sobre la seguridad es orientado hacia la prevención, fomentando la cero tolerancia y una extensa tecnificación de las medidas de seguridad. En este proceso, el monopolio estatal del poder, la autoridad y la fuerza, pierde su vigencia generalizada y es reemplazado por zonas segmentadas de seguridad bajo control privado. La seguridad como bien común se convierte por incrementos en un privilegio privado; se transmuta inesperada y repentinamente en una mercancía. Al final el poder individual de compra y la organización comunitaria determinan la seguridad. Esta evolución es acelerada por las rupturas sociales que siguen a los procesos de globalización dentro del contexto de aplicación de las políticas neoliberales. Las interrelaciones de actividad de estos procesos transforman la geografía social mundialmente; en Estados Unidos, Europa, pero así también en

los países con economías emergentes. Se configuran en todo el mundo centros de aglomeración urbana, en donde los centros de mando organizan la economía mundial.⁵⁶

Importante para América Latina es el hecho de que en tales centros de aglomeración urbana de todo el mundo, se configuran similares órdenes de seguridad, que dejan ver todos los rasgos característicos del orden preventivo-oligopólico. La hipótesis de esta tesis plantea, por lo tanto, que los procesos de globalización transforman y homogeneizan mundialmente los órdenes de seguridad, siendo que las distintas situaciones históricas iniciales modifican las respectivas formas específicas en que se manifiestan. En cualquier caso, la industria privada de seguridad se expande, segrega y crea espacios ante las puertas de los sectores modernos, donde la seguridad está sustentada en órdenes de seguridad informales y criminales. El fin del monopolio estatal de la autoridad y el poder adopta formas concretas a lo largo y ancho del mundo.

La heterogeneidad histórica de los países de América Latina se relativiza desde hace más de diez años por la tendencia uniforme hacia el debilitamiento absoluto de las finanzas del Estado central que resulta de la apertura del mercado, y de la inclusión de las economías en la dinámica de globalización. Los condicionamientos del Fondo Monetario Internacional contribuyen a constreñir el margen de acción de la política económica de estos Estados, cuya consecuencia ha sido la externalización de facto, siguiendo una tendencia mundial, de esferas importantes de las atribuciones estatales de conducción económica. Esta fase fue precedida por un brote final de atribuciones de Estado nacional en forma de dictaduras militares, cuyos órdenes de poder y autoridad fracasaron en todos los casos, en el intento de forzar de manera duradera una apertura al mercado mundial bajo la extrapolación del aparato de Estado autoritario. La imposición general de los regímenes militares se debió ante todo a constreñimientos y fuerzas económico-sistemáticos. A la descomposición de la represión estatal correspondió a su vez la acelerada privatización del poder y la autoridad, y por lo tanto de la seguridad. La democratización del Estado estaba vinculada a una notable

⁵⁶ Von Trotha, Trutz, ob cit., Pág. 148.

reducción de su alcance, sobre todo por la disminución de recursos, debido a que la continuada acumulación de la pirámide de la deuda había alcanzado sus límites durante la fase autoritaria. Por otra parte, la fuerte pérdida de competencia económico-redistributiva del Estado fue acompañada de una expansión permanente de la economía informal. Las formaciones extra legales del poder y la autoridad de la fase dictatorial se transformaron, en adelante, en herramientas de poderosas agrupaciones mafiosas que, apoyadas en la violencia, fueron controlando los sectores informales y penetrando en la corrupción y la economía regular, frente a lo cual el Estado, debilitado y propenso a la corrupción, se hallaba en gran medida impotente.

Con el fin de la guerra fría creció la pobreza, empeoraron las oportunidades para la mayor parte de las nuevas generaciones, y el peligro de muerte violenta no disminuyó con la terminación de las guerras civiles. En el caso de Estados centroamericanos, su existencia está sustentada en flujos de dinero provenientes del exterior, que no cumplen con los clásicos atributos mínimos de un Estado. No están en condiciones de recaudar los impuestos mínimos para asegurar su funcionamiento, y están más lejos que nunca del ejercicio del monopolio con respecto a la función de proporcionar seguridad, entre muchas otras. Por consiguiente, sólo condicionalmente se puede hablar de economías de mercado, porque falta ante todo la seguridad jurídica necesaria para un mercado funcional. La corrupción y a menudo la violencia se transforman en los instrumentos regulativos constitutivos de las transacciones económicas.

Puesto que los mundos de vida de las diferentes capas sociales no se dejan separar completamente vía inversiones debido a los requerimientos funcionales del tipo actual de sociedad (por ejemplo, servidumbre), el sector de servicios privados de seguridad se expande permanentemente. En virtud de que el mundo de vida de los ganadores recurre de manera constante a los servicios más baratos proporcionados por personas que habitan las regiones de la pobreza extrema, se dan forzosamente muchas situaciones que requieren del personal de vigilancia. Por su remuneración permanentemente baja, es común que los policías del Estado, en su mayoría elementos pertenecientes a la estructura económica de los

países en vías de desarrollo, tengan un segundo empleo trabajando para agencias privadas de seguridad. Los conflictos de intereses derivados de esta situación son resueltos naturalmente a favor de la optimización de los policías afectados, lo que debilita aún más la capacidad de servicio del aparato policiaco. Si a esto se agrega la notoria sobornabilidad de los aparatos policiacos de aquellos países sin una economía sólida y su integración al mundo criminal, por ejemplo al comercio de drogas, puede decirse en general que el aparato policiaco proporciona servicios a quienes están dispuestos a pagar y tengan los recursos para hacerlo.

Así, se llega a inesperadas privatizaciones, como ejemplo se puede citar el caso de las aduanas de Mozambique, Angola y Bulgaria a cargo de la empresa Británica de seguridad CROWN AGENCY; como medida para luchar contra la corrupción de las administraciones locales.

La separación de mundos de vida dentro del orden de las megalópolis es llevada a cabo con la ayuda de los servicios privados de seguridad. Este sector está dominado en América Latina sobre todo por consorcios transnacionales con sus sedes en Estados Unidos, Gran Bretaña o Suecia. Así pareciera que para Argentina, este sector fue iniciado durante la dictadura militar (1976-1983) por los servicios de inteligencia, con el propósito de recabar información. Entretanto se calcula en aproximadamente 100,000 el número de ocupados por las empresas privadas de seguridad, muchos de ellos militares y policías en activo con doble empleo. En México y Brasil las cifras correspondientes son significativamente mayores. De los informes de las empresas líderes mundialmente en seguridad privada, tales como:

- a) MPRI de Estados Unidos de América.
- b) CROWN AGENCY de Inglaterra.
- c) SANDLINE de Inglaterra.
- d) LEVDAN de Israel.
- e) WACKENHUT de Estados Unidos de América.
- f) EULEN de España.
- g) SECURITAS de Suecia.

Se desprende que todas están activas en Latinoamérica y se expanden de manera superior al promedio. En el Informe Fredonia sobre el ramo para Europa oriental se informó, a mediados de la década de los noventa, que América Latina ocupaba el segundo lugar más alto de crecimiento anual, más del 12%, en el rubro de seguridad privada.

CAPÍTULO QUINTO.

**“ANÁLISIS Y CRÍTICA A LA NORMATIVIDAD
EXISTENTE EN MATERIA DE SEGURIDAD
PRIVADA.”**

5.1 Modificación de la Ley Nacional.

En el ámbito nacional la carencia regulatoria en materia de seguridad privada no es tan amplia tal como ocurre en el círculo internacional, lo cual se explicará detalladamente en el siguiente punto, sin embargo el marco jurídico referente a la seguridad privada en nuestro país ha tenido su máximo desarrollo en los últimos cuatro años, en los cuales se ha contemplado el surgimiento de la Secretaría de Seguridad Pública de la Federación que funge como aquella entidad encargada de llevar a cabo el respeto de las reglas que norman las buenas costumbres y el orden público dentro del territorio mexicano; de igual forma se ha manifestado la publicación del Programa de Seguridad Pública 2001-2006, que detalla expresamente los desafíos de la seguridad privada como medio coadyuvante de la seguridad pública para mantener el orden público.

Lo anterior no enaltece la labor regulatoria en materia de seguridad privada en México, ya que los últimos cuatro años a pesar de propiciar grandes avances en esta tarea, éstos aún son insuficientes para enmendar los errores cometidos a lo largo de cincuenta años.

Dentro del período que data de 1948 a 1992, se puede criticar, en primera instancia, a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y Territorios Federales, ya que ésta no era la indicada para desempeñar la función reguladora de los particulares prestadores del servicio de seguridad privada; para esto, se debe citar nuevamente el Reglamento para los Investigadores Detectives y Policías Privados o Pertenecientes a Organismos de Servicio Público Descentralizado o Concesionado, el cual le otorgó a la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales atribuciones y facultades exclusivas del Jefe del Departamento del Distrito Federal, actualmente llamado Jefe de Gobierno, debido a que el antiguo artículo 5 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, derogado en la publicación del Diario Oficial de la Federación del 4 de diciembre de 1997, contemplaba la existencia del Jefe del Departamento del Distrito Federal, atribuyéndole el Presidente de la República facultades para atender todo lo relacionado al Gobierno del Distrito Federal, lo cual incumbe, por supuesto, el sector de la seguridad. Este ordenamiento, a pesar de ser inaplicable

hoy en día, es un precedente importante de la inexactitud jurídica que ha imperado en el proceso regulador de la seguridad privada.

Mientras tanto, a nivel federal se vivía un letargo aún más amplio en la rama de la seguridad privada, puesto que los servicios de ésta se concentraban, principalmente, en el Distrito Federal.

Con el paso del tiempo y al manifestarse con mayor arraigo la economía de mercado y la libre competencia, los servicios de seguridad privada tuvieron una creciente demanda en la década de los noventa, sin embargo, aún no se contaba con una Secretaría de Seguridad Pública de la Federación por lo cual no había un control eficaz y común sobre las empresas de seguridad privada en el territorio mexicano; estas empresas dependían exclusivamente de la Procuraduría General de Justicia, de cada Estado, en el fuero común y de la Secretaría de Gobernación en materia federal, las cuales realizaban ineficientemente las tareas de mando y supervisión sobre las corporaciones proveedoras de seguridad privada, debido a la notoria escasez jurídica en la materia y la falta de información y conocimiento para actuar competentemente.

En la nueva era mexicana y con el cambio político que ha regido en nuestro país en los últimos cuatro años, se crea la Secretaría de Seguridad Pública de la Federación, con la finalidad de atender las necesidades en materia de seguridad y velar por el cumplimiento de los ordenamientos jurídicos que la integran. Se dio a conocer, de igual forma, el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, que a su vez manifiesta la encomienda que poseen los prestadores de servicios de seguridad privada, de coadyuvar con el sistema público de seguridad para preservar el orden, así como el desafío existente para dichos proveedores, que tiene por objeto garantizar que los servicios de seguridad prestados por empresas particulares se conduzcan con eficiencia y calidad.

A pesar de los recientes esfuerzos por alcanzar una regulación efectiva de la seguridad privada en México, las lagunas aún son abundantes ya que no hay, expresamente, un ordenamiento que regule las actividades privadas de seguridad a nivel federal. En consonancia con lo anterior, localmente se han vertido reglamentos por las administraciones públicas de las entidades federativas, como

ejemplo puede citarse el Reglamento de la Ley de los Servicios de Seguridad Prestados Por Empresas Privadas, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 14 de enero de 2003, que si bien es más específico y correcto en sus disposiciones respecto a las actividades de seguridad privada que el antiguo Reglamento para los Investigadores, Detectives y Policías Privados o Pertenecientes a Organismos de Servicio Publico Descentralizado o Concesionado de 1948, es también un reglamento que pretende dificultar el funcionamiento de las empresas privadas y su continuación como coadyuvantes de la seguridad pública en el Distrito Federal, ya que contempla una serie de sanciones que, debido a la realidad de nuestro país, no tendrían cabida alguna para el correcto funcionamiento de cualquier prestador de servicios de seguridad privada. Para ilustrar lo dicho con anterioridad, se pueden citar las siguientes medidas, que se encuentran lejos de guiar adecuadamente a las empresas de seguridad privada, no por su contenido, ya que éste goza de cabal información normativa, sino por la estructura política y social de nuestro país, lo cual se explica al hacer el contraste de esta realidad con el multicitado Reglamento, que contempla en su artículo 74 lo siguiente:

"Artículo 74.- Se sancionará al Prestador del Servicio o al particular que de manera individual preste servicios de seguridad o custodia de personas, con multa de 300 a 5000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, cuando incurra en las siguientes infracciones:

- I. Contratar personal de nacionalidad distinta a la mexicana o ser particular que de manera individual preste servicios de seguridad o custodia de personas, de nacionalidad distinta a la mexicana;
- II. Utilizar denominaciones prohibidas que induzcan a confundir al Prestador del Servicio con los cuerpos de Seguridad Pública, Fuerzas Armadas u otras autoridades;
- III. Usar en la prestación de los servicios, uniformes cuyo diseño, color, emblemas y otras características que induzcan a confundirlos con los utilizados por los cuerpos de Seguridad Pública o los de las fuerzas Armadas;

- IV. Contratar personal que sea miembro activo de los cuerpos de Seguridad Pública o de las Fuerzas Armadas, o ser el particular que de manera individual preste servicios de seguridad o custodia de personas, miembro activo de los cuerpos de Seguridad Pública o de las Fuerzas Armadas;...⁵⁷.

Se podrían citar más de estas disposiciones, que sin duda alguna, carecen de total coherencia para un país como el nuestro, sin embargo éstas son suficientes para hacer notar la deficiente labor del Gobierno del Distrito Federal, al querer adoptar medidas que bien podrían ser totalmente conducentes en países desarrollados pero no en México.

No es justificable, por ejemplo, que un extranjero no pueda ser contratado por una empresa de seguridad privada para proporcionar este servicio o que éste no pueda ejercer de manera individual dicha actividad, si es que es requerido debido a la falta de experiencia o control de una actividad específica de seguridad que un trabajador mexicano pueda tener. Es necesario aclarar que en esta aseveración no se habla de una incapacidad o incompetencia del trabajador en México, puesto que este debe ser debidamente capacitado para realizar su deber, sino del dominio que puede ejercer una persona extranjera, en materia de seguridad, por las adversidades y acontecimientos que rodean su entorno y ha tenido que resolver; hechos, que sin duda alguna, merecen una consideración importante, con la única finalidad de servir mejor en materia de seguridad y, al dar cabida a este razonamiento, poder otorgar permisos de trabajo a estos individuos, como lo hace el gobierno de nuestro país con otras ramas empresariales, que por el mérito en sus actividades se hacen plenamente acreedores a la contratación.

Por otra parte, se sabe, de antemano, que el salario que percibe el personal de los cuerpos de Seguridad Pública o de las Fuerzas Armadas es, como en la mayoría de las actividades laborales, insuficiente; situación que obliga a las personas a buscar percepciones adicionales a través de distintas tareas y el ámbito de la seguridad no es la excepción. En este caso, muchos de los miembros activos de la Seguridad Pública, se refugian en actividades encomendadas por empresas de seguridad privada, cuando el tiempo se los permite, debido a los escasos

57

Reglamento de la Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 14 de enero de 2003, Pág. 36

incentivos que las instituciones públicas les ofrecen, es así como este personal de seguridad pública acude a las empresas privadas de seguridad para laborar adjuntamente con ellas y con ello obtener un incremento salarial. No se puede culpar al empresario que permita esta situación, ya que los servicios adicionales que pueda desempeñar algún miembro activo de la Seguridad Pública o de las Fuerzas Armadas, para una determinada empresa de seguridad privada, proporciona mayor calidad en el servicio que ésta ofrece, por la experiencia en la materia que posee el multicitado personal de Seguridad Pública o Fuerzas Armadas.

De esta manera se hace presente la falta de congruencia y visión de algunos gobiernos locales, como lo es el del Distrito Federal, ya que su preocupación radica, principalmente, en supervisar si los uniformes son apropiados o si existe o no algún miembro de Seguridad Pública infiltrado en actividades para empresas privadas, cuando el principal objetivo que deberían tener siempre presente es el de crear medidas de seguridad para la población, ajustadas a la realidad mexicana y a derecho y hacerlas valer adecuadamente, mediante la colaboración de empresas de seguridad privada que funjan como coadyuvantes reales de la Seguridad Pública, las cuales deberán proporcionar sus servicios con la calidad que demandan los conflictos en este campo.

Así como se ha creado el Reglamento de la Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas por el Gobierno actual del Distrito Federal, que no hace más que citar medidas incomprensibles para la realidad que envuelve a las estructuras política y social de nuestro país, y, dificultar la autorización del registro o la continuación de éste ante la Secretaría de Seguridad Pública para que los prestadores de servicios de seguridad privada estén debidamente constituidos, se debería crear un Reglamento Federal que sienta las bases para atender las verdaderas necesidades que exigen ser consideradas por cada una de las administraciones en México.

5.2 Modificación de la Ley Internacional.

Si es sorprendente el descuido legislativo referente al estudio de la seguridad privada en el plano nacional, es todavía más asombroso encontrarnos con una deficiencia absoluta, jurídicamente, en el ámbito internacional, en el cual las Organizaciones Internacionales han tenido que enfrentarse a situaciones complicadas de incertidumbre, al dejar en manos de "ejércitos privados" o grandes corporaciones de seguridad privada la resolución de conflictos, siempre bajo el consentimiento del Estado en el que se actúa pero con el riesgo que conlleva la volubilidad en la acción ejercida por estos sujetos, al no haber algún Tratado o normatividad que regule su comportamiento transfronterizo, que debilita, como se ha dicho en el desarrollo de esta tesis, la estructura de las mencionadas Organizaciones.

La reaparición de mercenarios en algunas crisis africanas, como el caso de Costa de Marfil, muestra que el problema no es tan simple. Por primera vez una autoridad política, la Cámara de los Comunes de Londres, publicó el 12 de febrero de 2002 un informe sobre el tema, donde indaga sobre la real actividad de las citadas empresas privadas de seguridad o "empresas militares privadas". La Cámara trata de sentar las bases de una reflexión política para encuadrar el debate sobre los mercenarios.

Desde hace unos quince años, una parte del mundo está sometida a la explosión y la disolución de las estructuras de poder de ciertos Estados socavados por la corrupción, los cuales llevan a un renacimiento de identidades pre-coloniales y desmoronamiento de la economía legal. Diversos "grupos armados no estatales" (más de 400, repartidos en 90 países) se convirtieron en los verdaderos actores de esas crisis de baja intensidad.

El desarrollo de milicias privadas es un proceso de "centroamericanización". Intereses privados o agentes de las fuerzas de seguridad se transforman para luchar contra las guerrillas o contra ciertas formas de delincuencia irreductibles. Las milicias de extrema derecha, colombianas, salvadoreñas o brasileñas, suelen ser excrecencias de las fuerzas de seguridad o grupos al servicio de los intereses

privados de grandes terratenientes (matanzas de campesinos, sindicalistas, extorsión) e incluso, de manera encubierta, del Estado.

Esos grupos también pueden estar formados por ciudadanos armados para realizar misiones de seguridad, como las milicias, grupos patrióticos y guardias comunales argelinos que contarían con 140,000 integrantes. Respecto de ese caso, el Ejército Nacional Popular Argelino (ANP), por no estar demasiado seguro del apoyo de la población para luchar contra los grupos islámicos armados, habría decidido privatizar la seguridad apoyándose en los ex mujaidines. El caso de los jefes guerreros afganos permite comprobar hasta qué punto son imprecisas las fronteras de clasificación entre las guerrillas políticas, étnicas, criminales y las milicias clánicas.

En la década de 1990, el desinterés de las grandes potencias y la relativa incapacidad de la Organización de Naciones Unidas para movilizar efectivos, facilitó el aumento de las actividades de mercenarios en ciertos conflictos africanos, a causa de la demanda de Estados débiles y a veces dictatoriales. Las primeras empresas que se hicieron notar eran sudafricanas (Executive Outcomes), israelíes (Levdan), británicas (Sandline) o estadounidenses (MPRI), e intervinieron en crisis donde estaban en juego importantes intereses económicos, como el petróleo en Angola o los diamantes en Sierra Leona. Los comanditarios podían ser gobiernos locales, empresas (sobre todo mineras o de energía) o instituciones internacionales como la propia Organización de Naciones Unidas o el Banco Mundial.

Executive Outcomes, el caso más emblemático, fue creada en 1989 por ex militares sudafricanos: su primer contrato, en 1992, con empresas petroleras, consistía en liberar y hacer seguras ciertas zonas en manos de la Unita. Su éxito le valió dos contratos de 80,000,000 de dólares con el gobierno angoleño: Luanda había señalado que las diferentes acciones de la Organización de Naciones Unidas, fuerzas interposición y observadores, mucho más onerosas, no habían dado resultado. En su mejor época, Executive Outcomes llegó a estar presente en más de treinta países, sobre todo africanos, con cerca de quinientos empleados en Angola y Sierra Leona. La empresa fue oficialmente disuelta en 1998.

Pero el fenómeno no se limita al mercenariado. Las actividades de las empresas internacionales de seguridad responden a una necesidad más amplia, y van desde el análisis del riesgo-país para inversores, hasta el asesoramiento de los gobiernos en materia de organización militar, de compra de equipamientos y hasta de entrenamiento de sus fuerzas (incluso para combate), pasando por el apoyo logístico de operaciones humanitarias o de fuerzas de la Organización de Naciones Unidas. También ofrecen servicios de auditoría sobre la seguridad de las instalaciones industriales, que van desde la protección a la eliminación de minas.

La parte principal de la facturación de esas empresas no está relacionada con sus actividades en el exterior sino en los países del Norte, donde los ejércitos occidentales profesionalizados cada vez privatizan más actividades: custodia, mantenimiento, formación y cooperación. "Todo el abanico de la industria de la seguridad privada representaría una facturación de 50,000 millones de dólares, en todas sus categorías, al incluir, de igual manera, los dos millones de personas que emplean los Estados Unidos, 800,000 de ellas en Europa. Solamente en Francia, según indica el ex oficial de gendarmería Paul Barril, que actualmente trabaja en la seguridad privada, ese sector movería 1,500 millones de euros y daría empleo a 90,000 personas, es decir una cantidad equivalente a los efectivos de la Gendarmería de ese país. Actualmente existirían en todo el mundo unas 300,000 empresas de seguridad y asistencia militar. Más de un centenar de firmas de tamaño internacional trabajan bajo contrato en África y en países como Colombia o Indonesia."⁵⁸

La ideología liberal de las instituciones financieras internacionales o de los Estados anglosajones incita a recurrir al sector privado, fundamentalmente en el sector de la formación militar o del apoyo logístico.

A veces, el cálculo costo-eficiencia induce también a ese tipo de soluciones privadas. En 1995, el gobierno de Sierra Leona contrató a Executive Outcomes para realizar una campaña de 21 meses de duración por un monto de 35 millones de dólares. Esa operación, que desembocó en un proceso de negociación con el movimiento rebelde Frente Unido Revolucionario (RUF), resultó menos onerosa

⁵⁸ Banegas, Richard, Multnacionales de mercenarios, Revista "In Critique internationale" (edición española), otoño de 1998.

que el despliegue de observadores de la Organización de Naciones Unidas durante ocho meses, que había costado 247 millones de dólares y no dio resultados.

La profesionalización de las fuerzas armadas y la disminución general de efectivos en los países desarrollados a causa del fin de la guerra fría, que entre 1985 y 1986 habría llevado a la desmovilización de unos cinco millones de hombres, sin la compensación de medidas económicas y sociales, suministró mucha mano de obra a esas empresas de seguridad privada. Las nacionalidades de ese personal son significativas, como se mencionó con anterioridad: sudafricanos, israelíes, británicos, estadounidenses, franceses, búlgaros, ucranianos, rusos, entre otros.

El debate sobre las actividades de esas empresas está muy influenciado por dos prejuicios. Por una parte, las primeras operaciones se realizaron en África y estuvieron a cargo de empresas sudafricanas e israelíes, lo cual evocó inmediatamente los tiempos de las compañías privadas de la colonización, y despertó el recuerdo del mercenariado de las décadas de 1960 y 1970. Pero cuando, actualmente, algunas de esas empresas intervienen en Chechenia o Somalia, el prejuicio desaparece.

Por otra, los primeros comanditarios fueron a menudo regímenes políticos depredadores e incompetentes o empresas mineras o energéticas. En esos casos prevalecía la sospecha sobre las reales intenciones del contrato. Cuando esas empresas trabajan para Organizaciones No Gubernamentales humanitarias (para evaluación de riesgos, formación de personal de seguridad, protección de instalaciones, eliminación de minas y asesoramiento en casos de desplazamientos de población o de liberación de rehenes) el tema debe ser analizado desde otro ángulo. La sensación es que las dudas sobre la legitimidad de esa actividad son más de tipo ético que práctico.

Un debate profundo sobre la prohibición del mercenariado supone aclarar estas cuestiones básicas. De lo contrario, los textos internacionales, actuales o futuros, se volverán poco aplicables. Así, por encima de los "mercenarios", los "voluntarios" quedan excluidos del primer protocolo adicional de 1997 de la Convención de Ginebra sobre el Mercenariado si sus motivaciones son idealistas:

tal es la dificultad jurídica que se les presenta a los estadounidenses con los prisioneros de Guantánamo. Algunas empresas, como Sandline en Papua, Nueva-Guinea, esquivan la reglamentación imponiendo por contrato a sus asalariados un grado en el ejército local.

La responsabilidad de esas empresas, e incluso su legitimidad, supone una transparencia en la composición de su capital, para no llegar a ciertas prácticas criticables, como por ejemplo las vinculaciones entre Executive Outcomes y su rama minera Branch Heritage Group. La responsabilidad penal de los efectivos por sus acciones sobre el terreno pasa por la responsabilidad de la persona jurídica. En tal sentido, la estructuración a través de empresas oficiales ofrece a priori, bajo ciertas condiciones, más garantías que las acciones casi individuales de las décadas de 1960 y 1970.

Con todo lo expuesto, se puede apreciar que la seguridad privada es un servicio que tiene una demanda creciente y desproporcional a los ordenamientos jurídicos que la regulan, tanto a nivel nacional como en el ámbito internacional. Como se ha mencionado en el desarrollo de esta tesis, las empresas de seguridad privada han sido la respuesta efectiva para afrontar las crisis y controversias que requieren de acciones protectoras del hombre y el mantenimiento de la paz, a tal punto que la mayor parte de la dura tarea que constituye la defensa de la sociedad ante la amenaza de conflictos de baja intensidad, será transferida al sector de la seguridad privada, en plena expansión. La proporción numérica entre guardias de seguridad privados y policías estatales es de tres a uno en los países desarrollados, pero sería de diez a uno, o aún superior, en ciertos países en crisis.

Sin embargo, las Organizaciones Internacionales, deben despertar del letargo que las invade, porque si bien es cierto que la necesidad de proporcionar mayor seguridad es constante y la seguridad privada es un auxiliar efectivo, también es cierto que no existe una reglamentación adecuada que ejerza, eficazmente, el control de las actividades privadas de las empresas internacionales de seguridad. En este sentido, las Organizaciones Internacionales deben trabajar en la elaboración de una correcta regulación jurídica de las actividades y alcances de las empresas de seguridad privada y no dejar en manos de éstas la resolución de

conflictos, que por simple comodidad y falta de capacidad para actuar por parte de las mencionadas Organizaciones, han autorizado la labor de estas empresas con adaptaciones forzosas e injustificables de sus actuaciones a los preceptos jurídicos existentes, tales como: La Carta de Naciones Unidas o los Protocolos Adicionales de la Convención de Ginebra. Dicha situación lleva, una vez más, a la reflexión sobre la falta de juridicidad en el campo de la seguridad privada, que, sin lugar a duda, debilita la estructura de las Instituciones Estatales y las Organizaciones Internacionales.

5.3 Aplicación de la Ley sobre seguridad privada.

La primera pregunta fundamental que cuestiona la privatización de la seguridad es: ¿Quién tiene, o quién debe tener, la autoridad legítima para usar coerción real en la consecución de la seguridad?. La estructura del sistema Nación-Estado está dada por el concepto de soberanía, la cual debe ejercer, mediante los gobiernos nacionales, el mando en el uso de fuerza. En concordancia con lo expresado, se puede manifestar que el símbolo más distintivo de la soberanía de una Nación es su habilidad para monopolizar los medios de violencia, así como el despliegue y uso de sus fuerzas militares. Probablemente, la primera idea declarada como una verdadera justificación para esta coerción gubernamental, exclusiva, ha sido la protección de la vida humana, aunque históricamente existen otras motivaciones, como lo es el ejemplo de hacer prevalecer un régimen gubernamental, ya que en la práctica, durante siglos, han habido siempre aplicaciones extragubernamentales de la fuerza en términos locales y globales, las cuales han sido juzgadas por la comunidad internacional como inevitables o inobjectables.

El problema al analizar la fuente de autoridad legítima, para utilizar la coerción, deriva de la falta de transparencia de las normas en la escena global de hoy, razón por la cual, en la compleja tarea de la seguridad privada, nacen preguntas que cuestionan tanto el fundamento como el motivo de las actuaciones de los proveedores de estos servicios, como la siguiente: ¿Al prevalecer normas internacionales quién pueden definir la regulación adecuada o usos de coerción militar apropiados, según los principios históricos universalmente aceptados?. La dificultad es aún mayor cuando se considera la existencia de Estados fallidos, cuyos gobiernos son incapaces de resolver asuntos que demandan seguridad; Estados en decadencia cuyos gobiernos emplean la fuerza militar, interna y externamente, de manera arbitraria; Estados ilegítimos cuyos gobiernos asumieron el poder bajo condiciones irregulares; o Estados corruptos cuyos gobiernos son indiferentes hacia las peticiones de seguridad de los ciudadanos. Dadas las mencionadas deficiencias estatales, se debe considerar el levantamiento de aquellos grupos oferentes de seguridad privada, como medio alternativo para atender las anomalías gubernamentales en este campo; sin

embargo existe un sentimiento de creciente incertidumbre, en muchas partes del mundo, que radica en la distinción entre el sector público y el privado, porque si bien es cierto que existen múltiples defectos estatales en el ámbito de la seguridad, también es cierto que la insuficiencia jurídica para ejercer un control efectivo sobre los prestadores de servicios privados de seguridad origina, inevitablemente, arbitrariedades en el desarrollo de su labor. El cobertor global de valores del libre-mercado, al promover la privatización competitiva como un funcionamiento óptimo en todas las esferas de actividad humana, apoya la noción que hace de la privatización de la seguridad un colaborador esencial para promover esta estructura de desregulación económica, como un paso progresivo con la capacidad para actuar con mayor eficiencia que el sistema, cada vez menos imperante, de la Nación-Estado.

De tal suerte, la globalización tiene una relación peculiar con el sector de la seguridad privada, al ser inevitable la expansión del libre mercado en aquellas regiones inestables que requieren de la protección de servicios privados que faciliten el control de las tareas gubernamentales. En esta relación, se puede apreciar, de igual forma, que mientras la globalización altera de manera estratégica cualquier estructura económica y política, el campo de la seguridad privada, al ser éste un componente fundamental de esta dinámica, transforma el concepto de soberanía estatal, como muchos otros elementos del proceso de la universalización.

La seguridad privada y la globalización económica se unen, principalmente, por tres razones; esta fusión: Maximiza la eficiencia de los servicios de seguridad en términos locales e internacionales, reduce el control estatal del sector y aumenta la productividad al diversificar los riesgos. Con las ventajas anteriores, la privatización y la globalización sientan las bases para determinar que la ventaja comparativa y la libre competencia son un incentivo determinante para ofrecer un mejor servicio.

La expansión de los proveedores de seguridad privada radica, en gran medida, en el proceso globalizador que codifica, directa e indirectamente, a las estructuras de

gobierno, lo cual permite que se origine la vulnerabilidad del Estado para ser penetrado.

La falta de control y jurisdicción que colman de incertidumbre al estudio de seguridad privada, expuestas en el desarrollo de esta tesis, pueden encontrar solución al tenor de las siguientes

PROPUESTAS.

- A. En primera instancia, y como se ha citado, la falta de jurisdicción internacional referente a la intervención de los servicios de seguridad privada, como medio eficaz para preservar la paz, está determinada por el letargo de las Organizaciones Internacionales al no manifestar control pleno en estas tareas. En este sentido, el Consejo de Seguridad, como órgano subsidiario de Naciones Unidas encargado de mantener la paz y seguridad internacionales, debe ejercer el mando total que le es conferido en materia de seguridad y tener control absoluto sobre los servicios de seguridad privada a nivel internacional, porque si bien es cierto que éste puede autorizar la intervención de diversas operaciones para mantener la paz, tales como las operaciones de mantenimiento de la paz (las cuales también controlan) o la intervención de Fuerzas Multinacionales, también es cierto que es su deber ejercer el dominio pleno sobre cualquier prestación de servicios de seguridad y no únicamente dar su consentimiento para que se lleven a cabo prácticas para proporcionar seguridad, como lo hace en el caso de las operaciones llevadas a cabo por Fuerzas Multinacionales, ya que al no poseer control absoluto sobre estas acciones, el costo social puede ser muy elevado. Para que esta situación sea posible, debería plasmarse desde el seno de la Organización de Naciones Unidas la regulación jurídica necesaria y adecuada, a través de la Carta de Naciones Unidas, con el objeto de otorgar certeza jurídica internacional a cualquier acto que devenga de los servicios de seguridad, bien sean éstos de naturaleza privada o no.
- B. Por otro lado, la garantía de cumplimiento por parte de los Estados, para llevar a cabo correctamente el desarrollo de los servicios de seguridad, es fundamental. En este tenor, la Corte Internacional de Justicia, lejos del papel que pueda desarrollar Naciones Unidas en materia de sanciones,

debe juzgar toda violación, abuso e ilegalidad derivados de la negligencia de los proveedores de servicios de seguridad internacional, bien sean actores de orden público o privado.

En consonancia con lo expuesto, y al considerar que las sanciones de la Corte son dirigidas a los Estados, éstos velarían por el cumplimiento de los ordenamientos internacionales referentes a la seguridad internacional y vigilarían la actuación de los individuos que proporcionan los servicios para llevarla a cabo, con mayor razón si éstos son sus nacionales o están constituidos en su territorio.

- C. Para facilitar la creación de un ordenamiento jurídico internacional, respecto a la intervención privada en los servicios de seguridad, es necesario que las diversas Organizaciones Internacionales contemplen, en sus estatutos, las condiciones y medidas en que éstos puedan realizarse. Es así como la Organización de Estados Americanos, la Organización sobre seguridad y cooperación en Europa, la Organización de la Unidad Africana, entre muchas otras, podrían comenzar esta extensa labor.
- D. Los Estados más poderosos pueden, formalmente, exhortar a los demás gobiernos a la reconstrucción y entrenamiento de sus fuerzas armadas.
- E. En situación de crisis o peligro inminente, las compañías proveedoras de seguridad privada pueden actuar bajo el mando de las Naciones Unidas; mediante la creación de una Fuerza de Reacción Rápida de la propia Organización de Naciones Unidas.
- F. Si las empresas de seguridad privada se incorporan, estructuralmente, a las oficinas de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, y, con ello, operan formalmente bajo sus auspicios, las objeciones en su actuar disminuirían notablemente.
- G. La actuación de la Organización de Naciones Unidas debe nutrirse de mayor rapidez, ya que las consecuencias de las acciones tardías, en situaciones de conflictos, obligan a los gobiernos a contratar los servicios de mercenarios.

- H. Un sistema formal de intercambio de información, que goce de un lugar común de monitoreo, el cual ayude a prevenir arbitrariedades en la actuación de los servicios de seguridad privada, es necesario para ejercer un control efectivo sobre las empresas que los ofrecen.
- I. En todo momento debe pensarse en crear una regulación jurídica global requerida para otorgar certidumbre a los proyectos de los proveedores de seguridad privada y someterlos a una evaluación operacional de un cuerpo internacional supervisor, pagado por la comunidad internacional, pero acordado y establecido bajo el consentimiento expreso de los gobiernos de los Estados, las Organizaciones Internacionales y los propios prestadores de servicios de seguridad privada.
- J. Debe imponerse, de igual forma, un código de conducta que manifieste bajo qué propósitos deben actuar las empresas privadas de seguridad, sin ninguna persecución más que ayudar a mantener la paz y el orden y ser vigilado por el cuerpo internacional anteriormente citado, para su cumplimiento.
- K. En la línea nacional, es deber de los gobiernos regular adecuadamente las actividades de las empresas de seguridad privada y no impregnar de negligencia burocrática la normatividad que éstos desarrollen para tal fin, sino de ordenamientos que proporcionen mayor celeridad a la resolución de conflictos en el campo de la seguridad, bajo una correcta observancia de las empresas privadas de seguridad plasmada en su actuación.
- L. Una vez cumplidas estas sugerencias, se deberá seguir trabajando en los cambios reguladores de la seguridad privada que, por las simples dinámicas de globalización y creciente interdependencia, serán necesarios en la búsqueda de mantenimiento de la paz y el orden público, tanto en la esfera nacional como en la internacional, mediante la cooperación y la labor conjunta de las empresas, Estados y Organizaciones Internacionales, ajustadas, en todo momento, a las nuevas realidades que conformen las futuras sociedades internacionales.

CONCLUSIONES.

El problema de la seguridad, entendido como el mantenimiento de la independencia, la identidad, la integridad y el bienestar de las sociedades estatales y en última instancia de los seres humanos, ha sido siempre uno de los ejes centrales a los que ha respondido el comportamiento de los Estados y, consecuentemente, su política exterior y sobre los que se han estructurado las relaciones internacionales especialmente a nivel de sistema político-diplomático.

El carácter descentralizado del poder y no integrado de la sociedad internacional, en la que cada Estado ha de velar por su propia seguridad, al no existir órganos centrales que cumplan esa función, explica que el problema de la seguridad sea la referencia principal e ineludible de la política exterior de los Estados y consecuentemente de su comportamiento. Explica, igualmente, que la seguridad nacional haya sido siempre y sea el objetivo clave prioritario de los Estados en su actuación internacional.

Sin embargo, el concepto de seguridad es difícil de aprender, tanto en su significado como en su carácter cambiante, en función de los propios cambios de la sociedad internacional. Por un lado, no es un concepto unívoco, sino que es objeto de muy diferentes aproximaciones con significados y alcances muy distintos. Se puede apreciar, por lo tanto, un concepto enormemente fragmentado, sujeto a un importante debate a nivel teórico sobre lo que es, cómo debe interpretarse y consecuentemente cómo puede conseguirse la seguridad. Por otro lado, es evidente, incluso a los ojos de los más aferrados a los planteamientos realistas, que el concepto y el problema de la seguridad evolucionan en su significado, sentido y alcance en consonancia con los cambios que experimentan los Estados y especialmente la sociedad internacional, existiendo, en consecuencia, distintas visiones y manifestaciones del problema de la seguridad a lo largo de la evolución de las relaciones internacionales.

El concepto y el problema de la seguridad han ido, por lo tanto, evolucionando al mismo tiempo que, como consecuencia de las revoluciones colonial, científico-técnica y comunicacional y de la actuación de las dinámicas de creciente transnacionalización, globalización y humanización, han cambiado los problemas,

retos y amenazas a los que los Estados tienen que hacer frente y las percepciones con que se asumen.

Con ello, al mismo tiempo que cambia la naturaleza genérica y conceptual de la seguridad, cambian también las particularidades y medios que la conforman o que la auxilian para cumplir sus objetivos, como lo es el caso de la seguridad privada.

El Estado se ha visto obligado a compartir el protagonismo, tanto a nivel nacional como en el campo internacional, con otros actores y ya no es siempre, en consecuencia, el único o el principal actor a la hora de conformar las estructuras y dinámicas de la sociedad internacional; sin embargo, esta nueva distribución de tareas, entre diversos sujetos diferentes del Estado, no ha sido llevada en forma eficiente debido a la innegable carencia de normatividad que la regule apropiadamente. Así se ha conformado la débil estructura jurídica que rige a la seguridad privada.

Para ilustrar lo anterior, basta tan sólo observar la escasa trascendencia legislativa que ha tenido México al respecto, ya que es hasta 1993 cuando realmente comienzan a surgir destellos reglamentarios de la seguridad privada en nuestro país, con la publicación de la Ley de Seguridad Pública en el Diario Oficial de la Federación del 19 de julio del año en mención; que en sus 10 Artículos del Título Noveno delimita facultades a los particulares proveedores de servicios, señala las sanciones a que pueden hacerse acreedores aquellas empresas que incumplan con la normatividad de esta Ley, prohíbe a elementos activos en cualquier cuerpo de seguridad pública la presentación de dicho servicio, lo limita a personas físicas o morales mexicanas, obliga a la obtención de la autorización de funcionamiento y registro (que otorgaba, en términos regionales, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal) y se remite a un reglamento de próxima publicación.

Este modelo legal ha imperado en México desde hace once años, no ha sufrido importantes modificaciones en los ordenamientos sucesivos, única y adicionalmente se han expuesto los desafíos que debe afrontar la seguridad privada como medio auxiliar de la seguridad pública así como un breve análisis de este sector de los particulares, dentro del Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero

de 2003. De igual forma, este reglamento enfatiza la labor de mantener el orden público en beneficio de la sociedad que debe impulsar, en todo momento, la nueva Secretaría de Seguridad Pública de la Federación.

A pesar de estos legados manifiestos en el Programa anteriormente citado, México, como ya se ha explicado, ha seguido la misma trayectoria en su formación jurídica respecto a la seguridad privada, ya que el nuevo Reglamento de la Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por empresas Privadas, publicado el mismo 14 de enero de 2003 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, no difiere de la Ley de Seguridad Pública de 1993, en cuanto a la falta de congruencia en sus estatutos ubicados fuera de la realidad de los contextos económico, social y político de nuestro país, que en lugar de enriquecer jurisprudencialmente el ámbito de la seguridad privada, con diversas alternativas que ejerzan un control efectivo sobre las empresas de seguridad privada y que faciliten el acceso a la colaboración eficaz para preservar el orden público, se presentan como ordenamientos injustos para los trabajadores y llenos de atropellos burocráticos.

En esta misma línea de análisis, en el terreno internacional, el carácter políticamente no integrado y sin regulación adecuada es la única característica de la actual sociedad mundial que no constituye novedad respecto de las anteriores sociedades internacionales, pues la descentralización del poder es una característica esencial de toda sociedad internacional.

La descentralización del poder, la ausencia de un poder político integrado a nivel mundial hace que no existan unos órganos o instancias centrales, capaces de manejar la interdependencia y la globalización, poner en marcha políticas comunes, regular adecuadamente las relaciones y conflictos de esa sociedad, imponer coactivamente sanciones, defender valores democráticos, de justicia y de solidaridad y solucionar esos problemas globales.

Sin embargo, el carácter políticamente no integrado de la sociedad mundial no supone que no existan normas e instituciones comunes, aceptadas por todos los Estados, y que no exista un cierto orden, precario y limitado, derivado de la necesidad sentida por los actores internacionales de regular su convivencia,

responder a problemas comunes y dar cierta estabilidad y seguridad a sus relaciones.

El Derecho Internacional que regula esas relaciones y el fenómeno de las Organizaciones Internacionales, especialmente las de carácter universal, como, por ejemplo, las Naciones Unidas, son clara expresión de ese elemento de orden existente entre la sociedad internacional, que los propios Estados voluntariamente han querido darse. El derecho internacional, que tiene como fuentes la costumbre internacional, las convenciones internacionales, los principios generales del Derecho reconocidos por las naciones civilizadas y las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia, de acuerdo con el artículo 38.1 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, es expresión de la voluntad de los Estados, que son los que lo crean. También las Organizaciones Internacionales son producto de la voluntad de los Estados, que además son sus miembros.

Expresión de ese orden existente en la sociedad mundial, y de la voluntad de los Estados en la mayoría de los casos, son también los llamados regímenes internacionales. Por regímenes internacionales se entiende todo el conjunto de principios explícitos o implícitos, normas, reglas y procedimientos de decisión en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en un determinado campo de actividad de las relaciones internacionales, como lo podría ser, de tomarse la decisión correcta, el de la seguridad privada. Estos conjuntos de principios, normas, reglas y procedimientos de decisión contienen mandatos de conducta, que prescriben ciertas acciones y prohíben otras. Se desarrollan en campos de actividad internacional o en áreas temáticas, que incluyen, entre otras, la ayuda al desarrollo, la protección del medio ambiente, la coordinación meteorológica mundial, la política monetaria internacional, la explotación y conservación de los recursos marinos, la política de telecomunicaciones internacionales y el comercio internacional.

En un escenario internacional caracterizado por la inexistencia de órganos centrales y por la incertidumbre, la principal función de los regímenes internacionales es facilitar el establecimiento de acuerdos mutuamente

beneficiosos, de forma que la condición estructural de anarquía no se resuelva en un conflicto global, es decir, facilitar la concreción de acuerdos cooperativos entre los Estados, así como la comunicación entre los mismos, facilitando el intercambio de información y disminuyendo la incertidumbre, en materia de seguridad privada (como medio alusivo a este estudio) y en diversos aspectos.

Con todo, estas normas e instituciones comunes que los Estados han aceptado están todavía lejos de constituir ese derecho, ese orden y esos órganos centrales capaces de regular adecuadamente la sociedad internacional, no sólo en su dimensión interestatal, sino también y sobre todo en sus dimensiones transnacional y humana.

En definitiva, el campo de la seguridad privada ha formado parte de la persistente incapacidad del Derecho Internacional y de las instituciones internacionales para regular adecuadamente la sociedad internacional, dado que, por un lado, los Estados siguen conservando celosamente sus competencias soberanas, sin transferirlas, más allá de algún caso aislado a nivel regional, y, por otro, a que la sociedad transnacional con los actores de todo tipo que la caracterizan, que existe en el seno de la sociedad mundial y tiene una importancia creciente, no sólo escapa a cualquier tipo de regulación y control internacional, sino que además los Estados no han querido o no han podido someterla al Derecho Internacional y a las instituciones internacionales, con las consecuencias negativas que ello tiene en orden al funcionamiento de la sociedad mundial.

Consecuentemente con lo que se acaba de apuntar, son necesarias nuevas políticas por parte de los Estados, en cuanto a actores internacionales que (como los prestadores de servicios privados de seguridad) desempeñan papeles decisivos en la sociedad mundial, capaces de ofrecer soluciones y respuestas a los graves problemas de la misma. Políticas basadas que respondan, por lo tanto, al carácter común y global de los problemas que definen la actual sociedad mundial.

Son necesarias también, en consonancia con su creciente protagonismo en el ámbito de la seguridad, nuevas políticas con relación a los actores

transnacionales, que ofrecen servicios de seguridad privada, de forma que queden sujetos a normas reguladoras de su actuación internacional.

La tarea en todos los casos no es fácil, dadas las dinámicas y estructuras que caracterizan la sociedad mundial. Pero en todo caso debemos intentarlo.

BIBLIOGRAFÍA.

ARELLANO García, Carlos, *Derecho Internacional Privado*, decimoprimer edición, editorial Porrúa S.A., México, D.F., 1995, 976 páginas.

ARELLANO García, Carlos, *Segundo Curso de Derecho Internacional Público*, segunda edición, editorial Porrúa S.A., México, D.F., 1998, 942 páginas.

ARTEAGA Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, segunda edición, editorial Oxford University Press, México, D.F., 1999, 915 páginas.

CANCINO Cuevas, Francisco y otros autores, *Manual de Derecho Internacional Privado Mexicano*, segunda edición, editorial Porrúa S.A., México, D.F., 1998, 428 páginas.

CONTRERAS Vaca, Francisco José, *Derecho Internacional Privado (Parte General)*, tercera edición, editorial Oxford University Press, México, D.F., 1998, 338 páginas.

CRUZ Barney, Oscar, *Historia del derecho en México*, (1999, primera edición), editorial Oxford University Press, México, D.F., 2002, 757 páginas.

DELGADILLO Gutiérrez, Luis y otros autores, *Elementos de Derecho Administrativo*, 2º curso, editorial Limusa, México, 1989, 539 páginas.

DIEZ de Velasco, Manuel, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, decimocuarta edición, editorial tecnos, Madrid, España, 2003, 1023 páginas.

FIGUEROA, Luis Mauricio, *Derecho Internacional*, editorial Jus México, México, D.F., 1991, 390 páginas.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Metodología, Docencia e Investigación Jurídicas*, novena edición, editorial Porrúa S.A., México D.F., 2001, 446 páginas.

GÓMEZ-ROBLEDO Verduzco, Alonso, *Temas Selectos de Derecho Internacional*, segunda edición, editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 1994, 469 páginas.

GONZÁLEZ Campos, Julio D y otros autores, *Curso de Derecho Internacional*, tercera edición, editorial Thomson Civitas, Madrid, España, 2003, 1035 páginas.

ÍNIGO, Alejandro, *Bitácora de un Policía*, Publicaciones del Archivo General de la Nación, México, D.F., 1936, 325 páginas.

MACEDO Jaimés, Graciela, *Elementos de Historia del Derecho Mexicano*, tercera edición, editorial Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, Estado de México, México, 2000, 324 páginas.

MANGAS Martín, Araceli y Diego J. Liñán Nogueras, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, tercera edición, editorial tecnos, Madrid, España, 2003, 731 páginas.

MONROY Cabra, Marco Gerardo, *Derecho Internacional Público*, cuarta edición, editorial Temis S.A., Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1998, 654 páginas.

PASTOR Ridruejo, José Antonio, *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, novena edición, editorial tecnos, Madrid, España, 2003, 813 páginas.

PEREZNIETO Castro, Leonel, *Derecho Internacional Privado (Parte General)*, séptima edición, editorial Oxford University Press, México, D.F., 2001, 780 páginas.

PEREZNIETO Castro, Leonel y Jorge Alberto Silva Silva, *Derecho Internacional Privado (Parte Especial)*, editorial Oxford University Press, México, D.F., 2000, 765 páginas.

REMIRO Brotons, Antonio y otros autores, *Derecho internacional*, editorial McGraw-Hill, Madrid, España, 1997, 1269 páginas.

SEPÚLVEDA, César, *Derecho Internacional*, vigésima edición, editorial Porrúa S.A., México, D.F., 2000, 737 páginas.

SERRA Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1984, 765 páginas.

VARGAS Gómez-Urrutia, Marina, *Contratación Internacional en el Sistema Interamericano*, editorial Oxford University Press, México, D.F., 2000, 303 páginas.

VIRALLY, Michel, *El Devenir del Derecho Internacional (ensayos escritos al correr de los años)*, editorial Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1998, 589 páginas.

VON TROTHA, Trutz, *La tipología de Von Trotha, diferencia entre cinco "formas de órdenes del poder, la autoridad y la violencia"*, editorial Brigitta Nedelmann (edición en idioma castellano), Opladen, Westdeutscher Verlag, Alemania, 227 páginas.

Carta de las Naciones Unidas.

Informe de la Agenda para la Paz: Diplomacia preventiva, restablecimiento de la paz y mantenimiento de la paz, Documento (A/47/277-S/24111).

Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas ("Informe Brahimi"), Documento (A/55/305-S/2000/809).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Nuevo León.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Planeación.

Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Diario Oficial de la Federación de 30 de noviembre de 2000).

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Ley de la Policía Federal Preventiva.

Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, (Gaceta Oficial del Distrito Federal, número 68, de 1 de junio de 1999).

Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal (Diario Oficial de la Federación 1993).

Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas (Gaceta Oficial del Distrito Federal, número 7, de 18 de enero de 1999).

Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (Gaceta Oficial del Distrito Federal, de 20 de mayo de 2003).

Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública.

Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública.

Reglamento de la Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas (Gaceta Oficial del Distrito Federal, de 14 de enero de 2003).

Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social.

Reglamento para los Investigadores, Detectives y Policías Privados o Pertenecientes a Organismos de Servicio Público Descentralizado o Concesionado (Diario Oficial de la Federación de 1948).

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Programa Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006.

Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006 (Diario Oficial de la Federación de 14 de enero de 2003).

Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006.

Revista "VISIÓN EL CAMBIO" Órgano de Difusión de la Procuraduría General de la República, México, D.F., Febrero de 2003, 48 páginas.

Revista "in Critique internationale" (edición española), Madrid, España, otoño de 1998.

Revista de Derecho Internacional, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, España, primavera de 2004.

Diccionario de la Real Academia Española, Madrid, España, 2000.