

2-2018

Boletín de Análisis y Actualidad Internacional

Los riesgos de la seguridad privada. ¿Un futuro feudal?



Centro de Análisis y Prospectiva
Gabinete Técnico de la Guardia Civil



Los riesgos de la seguridad privada

¿Un futuro feudal?

Introducción

Algunos hechos son significativos y señalan tendencias. Hay algunos que deben ser tenidos en cuenta por la Guardia Civil y algunos otros tienen un gran interés desde un punto de vista que tenga en cuenta la seguridad nacional. Por ejemplo, hace pocos días conocimos que una empresa que ofrece servicios policiales locales se proponía expandir sus actividades desde la ciudad de Londres a todo el Reino Unido¹. Pretenden hacer una policía nacional puramente privada; esto es algo ante lo que debemos posicionarnos.

La externalización es algo cada vez más común en el desarrollo político y económico de nuestras sociedades. En la actualidad la seguridad privada ha penetrado en la estructura socioeconómica con ímpetu y, en los conflictos, la guerra irregular es más “convencional” que la propia guerra convencional.

En este caso se trata de un problema de incentivos. Del mismo modo que a una empresa privada de sanidad no le interesa curar, sino mantener enfermos crónicos (porque sólo ganará dinero de los enfermos vivos)²; una empresa de seguridad tiene un gran incentivo para que exista inseguridad, porque este es su negocio. Un mundo seguro será su ruina y los conflictos son su *raison d'être*.

Desde hace unos años, los actores no estatales son los protagonistas fundamentales de los combates en los conflictos internacionales. Conflictos en los que aproximadamente el 90% de las bajas, son civiles no combatientes³. La mayor parte de las confrontaciones actuales son guerras civiles, conflictos étnicos, insurgencias, crimen organizado violento, señores de la guerra o son consecuencia del desorden social.

Se trata de conflictos sin un comienzo determinado, sin declaraciones de guerra, sin victorias decisivas en el campo de batalla y en los que no hay tratado de paz que simbolice el final. Es fácil ver una nebulosa de violencia a varios niveles que se extiende durante generaciones con una intensidad sorda que parece no tener fin. Y sobre todo, son conflictos en los que a menudo se ganan todos los enfrentamientos militares y aun así se puede perder la guerra porque el éxito militar no equivale a la victoria política -los ejemplos deberían ser innecesarios por triviales: los Balcanes, conflicto entre sunitas y chiitas, talibanes en Afganistán, Darfur, las guerras del Congo, Malí, República Centroafricana, Siria, Nigeria, Somalia, Al Qaeda, etc.- Además, siempre cabe la posibilidad de que los débiles derroten a los fuertes (aunque sean victorias relativas, del tipo que pudimos ver con los estadounidenses en Vietnam o en Mogadiscio).

¹ Private 'police force' to roll out nationally after success in London. Jen Mills. Metro. 07/05/2018.

² Goldman Sachs se plantea si curar a los enfermos es un “modelo de negocio sostenible”. Marco González. El Boletín. 13/04/2018.

³ Just War. Howard Zinn, Moises Saman, Gino Strada. Charta Ed. 2006.

➤ Las opiniones contenidas en este Boletín son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente la opinión del Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil.

Auge del sector privado seguridad.

En la actualidad la dependencia cada vez mayor en el sector privado supone que, por ejemplo, la mitad del personal en las guerras de Irak y Afganistán son parte de empresas privadas. Los Estados Unidos tienen vetado el recurso al reclutamiento obligatorio de soldados y, hoy en día, la superpotencia no puede emprender guerras sin recurrir a la industria privada. No existe una metáfora más poderosa para ilustrar la irrelevancia del poder militar en el sentido westfaliano que la imagen del presidente de Estados Unidos, George W. Bush, en el portaaviones U.S. Abraham Lincoln declarando la victoria delante de un cartel en el que se leía “Mission Accomplished”. Pocos podrán decir hoy en día que en aquel momento se había cumplido la misión.

El problema es que en la actualidad una gran parte de las capacidades necesarias para llevar a cabo operaciones de estabilización tras un conflicto sólo se pueden encontrar en el sector privado. Si un gobierno quiere utilizarlas, *debe contratarlas*. Y esto por sí mismo, no es una garantía... simplemente hay que pensar en los contratos comprometidos por la ISAF para entrenar y establecer una fuerza policial en Afganistán o el caso similar con las fuerzas armadas iraquíes⁴.

Hace años que los Estados son incapaces de controlar los flujos financieros en sus fronteras y no existe la capacidad de aislarse del mundo -ni siquiera Corea del Norte podría hacerlo si no tuviera un vecino amistoso chino en su frontera norte-. Hoy en día las corporaciones multinacionales son un actor fundamental en el ámbito internacional y son la llave de los mercados globales y del control de colocación y distribución del capital tecnológico y financiero en el mundo.

De un modo consecuente las multinacionales emplean empresas privadas de seguridad para proteger sus inversiones -por ejemplo, el mayor productor de cobre del mundo, Freeport McMoRan, utiliza los servicios de Triple Canopy (hoy en día integrada en Academi) para garantizar la protección de sus negocios en Indonesia, Chevron contrata en parecidos términos con Outsourcing Services en el delta del Níger y GS4 protege una amplia variedad de servicios para múltiples clientes...

Para decirlo claramente, los contratistas privados -empresas o personas que suministran apoyo a los ejércitos y fuerzas policiales- han estado siempre presentes en los conflictos. Pero **nunca antes** sus servicios han sido tan decisivos a la hora de que el Estado emprenda una acción militar o ejerza acciones de policía.

Orígenes

La primera empresa privada moderna de mercenarios después de la Guerra Fría surgió en África con la caída del régimen del apartheid sudafricano. La empresa Executive Outcomes ofrecía toda una gama funcional de servicios de seguridad -desde organización y logística a apoyo aéreo autónomo; una empresa totalmente capaz de realizar operaciones de combate autosuficientes por el precio adecuado-.

⁴ “Remarks by USAID Administrator Dr. Rajiv Shah at the Center for Global Development”. SAID.gov. 19/01/2011.

Al principio del genocidio de Ruanda, con prácticamente un millón de víctimas, Executive Outcomes se ofreció al Coordinador de las Operaciones de las Fuerzas de Paz de la ONU, Kofi Annan, para contener la violencia y establecer de forma inmediata una fuerza de paz viable. El futuro premio Nobel de la paz rechazó la oferta porque “el mundo no estaba preparado para privatizar la paz”⁵.

Pero “moderno” no significa demasiado en este contexto. WatchGuard International se formó en 1965 y se registró en la isla de Jersey por razones de conveniencia. Formada por ex miembros del SAS británico se trataba de una empresa que contaba con personal especialmente entrenado para operaciones encubiertas, guerra de guerrillas y combate antiterrorista. Sus operaciones se centraban fundamentalmente en el Golfo Pérsico: entrenando unidades antiterroristas, apoyando misiones contra la insurgencia y asesorando gobiernos en Oriente Medio, África, América Latina y Asia Oriental. Hasta bien entrados los setenta, podríamos encontrarlos en cualquier sitio donde fuera necesario apoyar gobiernos que fueran capaces de transferir las sumas necesarias a los lugares adecuados.

Durante la “Crisis del Congo” de 1960-68 las compañías mineras internacionales contrataron centenares de mercenarios conocidos como *Les Affreux* (los espantosos) que se ganaron una fama acorde con su denominación. Por estas contingencias y otras similares, los “soldados de fortuna” fueron formalmente proscritos en la 3ª y 4ª Convenciones de Ginebra, en esta última su art. 47º del I Protocolo Adicional establece que:

- Un mercenario no tiene el derecho de ser considerado combatiente o prisionero de guerra
- Un mercenario es cualquier persona que:
 - Es reclutado especialmente, de forma local o en el extranjero, para luchar en un conflicto armado
 - Toma parte, directamente, en las hostilidades
 - Su motivación es esencialmente la ganancia privada
 - No es un nacional de una de las partes del conflicto ni residente en una de las regiones controladas por ésta
 - No es miembro de las fuerzas armadas o sus facciones y no ha sido enviado por un tercer Estado en misión oficial como miembro de las fuerzas armadas de este.

Tampoco importaba. *Watchguard Ltd.* era una empresa con contactos con terceras empresas y en 1997 recibió un contrato para proteger las minas de cobre de Papua Nueva Guinea. Al tiempo, el expresidente de Sierra Leona quería volver al cargo y ¿qué mejor manera de hacerlo que unos pocos contratistas privados impulsando su proyecto? Se intercambiaron algunos diamantes de sangre para asegurar algunos pagos y garantizar el proyecto pero, al final, el negocio acabó en el Reino Unido, escandalosamente⁶.

Los soldados privados trabajaban para bandos diferentes –por ejemplo, bajo el respaldo del hijo de la primera ministra del Reino Unido, tratando de llevar a cabo un

⁵ *Outsourcing Peacekeeping*. David Isenberg. Cato Institute. 27/02/2009.

⁶ *Blair challenged on arms supplies for African rebels*. Nicholas Watt y Richard Norton-Taylor. The Guardian. 11/02/1999.

golpe de estado en Guinea Ecuatorial en 2004-. Pero cuando los Estados Unidos de América invadieron Irak en 2003 se abrió el Dorado para el sector. Sólo en 2003, una empresa como *Aegis Defence Services* obtuvo un lucrativo contrato de 300 millones de dólares de tres años para proporcionar protección, apoyo logístico e inteligencia al gobierno estadounidense. ¿Qué según la legislación internacional estas debían ser funciones del ejército ocupante? Ningún problema, la externalización es, sin duda, la mejor solución.

Mantener un ejército nacional o una fuerza de seguridad pública es complicado y es caro; al final se necesita de una burocracia complicada y una autoridad que recaude impuestos. A finales del siglo XIX en Europa, tanto las cargas administrativas como el propio ejército eran tan grandes en relación con el presupuesto del Estado que en algún caso se llegó a decir que: “Prusia no es un Estado con un ejército, sino un Ejército con un estado”⁷. Eventualmente el Estado se convertiría en el principal agente en el mercado de la seguridad. A principios del siglo XX la práctica de utilizar fuerzas privadas, salvo para reventar alguna que otra huelga obrera, era algo absolutamente inusual.

La industria militar privada

En un conflicto la ética subyacente es importante para determinar por qué luchan, y se juegan la vida, las partes. No es lo mismo actuar en aras de un beneficio monetario personal que hacerlo por la patria o por un dios, o anteponer conceptos como servicio, honor, deber y sacrificio en lugar de una ganancia egoísta. Las empresas privadas de seguridad no tienen que ver con motivos altruistas por su propia naturaleza comercial; sus normas son las del mercado y las determinadas por las leyes de la oferta y la demanda. Su relación con una comunidad o una sociedad es pura y simplemente, la que se deriva de un contrato comercial.

Históricamente la adquisición del monopolio de la fuerza por parte del Estado ha sido algo gradual, consustancial con el surgimiento de éste. Además del orden interno, los desafíos para el nacimiento del Estado eran otros poderes como la Iglesia, ciudades estado, señores feudales, etc. Los estados-nación crearon ejércitos regulares y fuerzas de seguridad públicas, leales a los mismos y prohibieron cualquier fuerza privada o mercenaria. En ello iba su supervivencia.

Las empresas de seguridad privadas tal y como las conocemos hoy en día surgieron al final de la Guerra Fría como un negocio multimillonario. En la actualidad son corporaciones multinacionales con subsidiarias en todo el mundo que intercambian sus acciones en Wall Street y trabajan para gobiernos, el sector privado u organizaciones humanitarias.

Como industria, tienen sus organizaciones corporativas y sus lobbies de influencia –como la International Stability Operations Association (ISOA), British Association of Private Security Companies, Private Security Company Association of Iraq (PSCAI), etc.– que ejercen su función de grupo de presión ante los respectivos gobiernos.

⁷ “Voltaire remarked “While most states have an army the Prussian army has a state”. How far does Prussian militarism explain why Germany took a ‘special path’ as suggested by Sonderweg Theory? George Russell. Prezi. 13/10/2014.

¿Por qué existe un mercado privado para una industria dedicada a la seguridad? En primer lugar, porque funciona. Estas empresas ofrecen servicios como respuesta a lo que los clientes necesitan y en un mundo inseguro, siempre se necesitarán servicios de seguridad.

Por otro lado, el mercado de la seguridad no es como cualquier otro. La seguridad es una mercancía que no se demanda por sí misma sino que está fuertemente distorsionada. Por ejemplo, la oferta puede crear una demanda artificial mediante la extorsión o la exigencia de pagar por protección, dándose el caso en que sea más sencillo pagar por ello que recurrir a otras instancias.

Además existe el problema de la expansión comercial que en este sector puede llevar literalmente a “eliminar” a la competencia, mientras que al tiempo se generan nuevas y lucrativas oportunidades comerciales. La lucha entre mercenarios puede ampliar la oferta de fuerza de trabajo al hacer más lucrativos los contratos, las recompensas, ofrecer nuevas oportunidades y mejores perspectivas de progreso en la carrera profesional del especialista de seguridad. En este contexto, se genera un ciclo autoalimentado de violencia, inseguridad y guerra perpetua que es el mercado óptimo para el sector de seguridad privada.

Las ventajas de esta industria privada cuando se deja al sector privado son inmediatamente obvias:

1. Los contratistas ofrecen servicios bajo demanda. Cualquier servicio y en cualquier momento. Sin compromisos, en un mundo en que siempre va a haber una demanda de servicios de seguridad.
2. La seguridad privada es más barata que el servicio público equivalente. Las exacciones públicas que son necesarias para mantener una fuerza de seguridad profesional permanente son una carga para la sociedad que no todos pueden querer soportar. Especialmente en momentos en que no existen amenazas o estas son poco relevantes.
3. Las fuerzas de seguridad privadas pueden ser más seguras que las públicas en tanto se elude el problema del *pretorianismo* o excesiva influencia de las fuerzas policiales o militares en las opciones políticas de la sociedad.
4. Las empresas de seguridad privadas pueden ofrecer servicios o técnicas especializadas que son demasiado caras de sostener para las fuerzas públicas. Una unidad operativa altamente especializada que sólo interviene como tal una vez cada cinco años, no tiene justificación presupuestaria en el sector público.

Sin embargo se trata también de una industria poco transparente. Las empresas son por naturaleza menos susceptibles al escrutinio público que su contraparte estatal; su responsabilidad solo se plasma ante sus accionistas. Hoy en día, el escrutinio gubernamental sobre el sector es cuando menos, débil. Y esto es algo curioso en tanto se trata de una industria que tiene autorización para utilizar fuerza letal en el interior y en el extranjero bajo el amparo de la legalidad. Y es mucho más extraño si consideramos cómo a veces, la mercantilización del conflicto puede influir en la política exterior de los países.

Aunque resulta evidente que la función final del sector puede llegar a ser matar o entrenar para matar, su objeto social no se limita a ello, sino que implica todo un amplio

rango de actividades: análisis de inteligencia, coordinación operativa, entrenamiento de fuerzas de seguridad, apoyo logístico en entornos inhóspitos u hostiles. La organización de esta industria a nivel internacional refleja la evolución del mercado. Este se caracteriza por ser un monopsonio con un comprador fundamental: Estados Unidos. El apoyo de este país en el sector privado para apoyar sus últimas intervenciones internacionales en Irak y Afganistán, no tiene precedentes. Como principal consumidor Estados Unidos ha configurado a la industria militar privada durante los años en los que ha pasado a ser de un negocio multimillonario a uno multibillonario.

Estos compromisos entre la industria privada y el sector público tienen el potencial de cambiar el carácter de los conflictos, transformándolos en un mercado condicionado de seguridad. En un libre mercado los demandantes y los oferentes deberían encontrarse en torno a un precio y desde ahí ejecutar los servicios militares o policiales. Sin embargo, hace tiempo que se ha asumido que un mercado de fuerzas de seguridad totalmente libre es demasiado destructivo y excesivamente caro; son las fuerzas públicas las que deben asumir este papel.

Los contratistas privados tampoco han surgido de un charco de barro. Tras la Guerra Fría el modo de conducir la guerra por Occidente cambió absolutamente. Hoy en día el potencial de Estados Unidos es tan grande que la guerra se ha “humanizado” en el sentido de convertirse en una misión que tiene como componente fundamental la minimización de las bajas en ambas partes -unas más que otras, obviamente-. Todo esto en base a dos pilares fundamentales: los UAV o drones y la industria militar privada. Ambos desarrollos permiten hacer la guerra sin que las bajas lleguen a ser una preocupación fundamental para la potencia hegemónica.

Los contratistas privados son seres humanos que, por un precio, son en cierto modo prescindibles y de hecho, sus muertes tienen mucha menos publicidad que la de los ciudadanos-soldados. Los Estados rinden homenaje a sus héroes caídos pero no tienen en ninguna consideración a los mercenarios. Ni siquiera los cuentan, salvo por motivos crematísticos⁸. Pero aunque la tecnología y los contratistas privados puedan hacer creer que se puede hacer una guerra sin sufrimiento e incluso hacerla virtuosa en nombre de la “intervención humanitaria” tenemos que repensar a Clausewitz cuando afirma que “los bondadosos pueden creer que existe alguna ingeniosa manera de vencer al enemigo sin sangre y pueden incluso pensar que este es el verdadero arte de la guerra... pero hay algo que debe decirse: la guerra es un asunto peligroso en el que los errores motivados por la bondad son los de la peor clase”.

Organizativamente el sector replica en general a las fuerzas armadas estadounidenses. Fundamentalmente por dos razones:

- Se trata de empresas proveedoras de fuerzas operativas privadas terrestres. Normalmente no existen armadas o fuerzas aéreas militares.
- El personal directivo y los mandos intermedios provienen mayoritariamente del ejército estadounidense. Las razones son la experiencia, la confianza y la interoperabilidad con el cliente principal.

⁸ *Contractors in War Zones: Not Exactly “Contracting”*. David Isenberg. Time. 09/10/2012.

Otro aspecto en que puede verse esta configuración especular es el siguiente: el Ejército de Estados Unidos se organiza en torno a tres categorías generales:

1. Unidades de combate o tácticas. Que incluyen infantería, fuerzas especiales, acorazadas, fuerzas aéreas, etc.
2. Unidades de apoyo de combate. Que proporcionan soporte a las fuerzas de primera línea pero no se enfrentan con el enemigo salvo en acciones defensivas. Entre ellas estarían fuerzas de ingenieros, comunicaciones, especialistas, etc.
3. Unidades de apoyo logístico. Que proporcionan apoyo material y administrativo a los dos anteriores. Su misión es encargarse de los suministros, mantenimiento, servicios médicos, inteligencia, etc.

A imagen del ejército estadounidense el sector militar privado también se diferencia en estos tres sectores.

Por otro lado, existen algunas características que diferencian a los contratistas privados de otros actores armados no estatales:

- Su motivación es el beneficio, no la geopolítica ni ninguna cuestión que vaya más allá del próximo cheque en lo que les concierne. Son fundamentalmente entidades que persiguen la ganancia económica.
- Se estructuran como corporaciones multinacionales participantes en el sistema financiero global. No se trata de oscuros lobos solitarios, esto es un negocio.
- Son empresas expedicionarias por naturaleza. Esto quiere decir que prefieren trabajar en el extranjero antes que proporcionar seguridad en su país. Aunque no hacen ascos a la oportunidad si la compensación económica lo justifica.
- Su despliegue de fuerza a nivel internacional normalmente tiene naturaleza militar. El propósito de una fuerza militar es destruir o disuadir al enemigo mediante la violencia. En cambio una fuerza policial buscaría bajar la intensidad de un conflicto para mantener el orden y el respeto a la ley.
- Este tipo de empresas emplean violencia letal y representan la mercantilización del conflicto armado.

Las empresas de seguridad forman **fuerzas de combate tácticas** a disposición de sus clientes sin implicarse directamente en la lucha –un ejemplo sería el contrato de Estados Unidos con DynCorp Internacional por valor de 100.000.000.000 dólares para formar el Ejército Nacional Afgano y la Policía Nacional del mismo país⁹–. Dentro de su infraestructura pueden englobarse unidades de combate, de apoyo aéreo, suministros, etc., algo que pudo apreciarse, por ejemplo, en la actuación de *Executive Resources* en Sudáfrica¹⁰, entre otros muchos casos.

En la actualidad los contratistas privados son ambivalentes. Al tiempo que se proporcionan servicios de asesoramiento, equipamiento o entrenamiento, pueden proporcionar utilidades de protección de lugares, escolta armada o protección personal para personalidades en zonas de conflicto¹¹.

⁹ Aunque tal vez algunos fondos se desviaran por el camino. *Iraq war contractor accused of inflating costs, but still holds Pentagon contract*. Spencer Ackerman. The Guardian. 20/07/2016.

¹⁰ *Licensed to Kill: Hired Guns in the War on Terror*. Robert Young Pelton. Crown. 2006.

¹¹ *The Real Winner of the Afghan War Is This Shady Military Contractor*. Jacob Siegel. The Daily Beast. 24/04/2014.

Como **servicios de apoyo de combate** las empresas asumen funciones que implican funciones no armadas –Science Applications Internacional Corporation (SAIC) proporciona análisis de inteligencia, Lincoln Group suministra comunicaciones estratégicas, o CACI y Titan que aportan servicio de intérpretes aunque estuvieran implicadas en los crímenes de Abu Ghraib, etc.–.

En cuanto al **soporte logístico** los contratistas generales realizan tareas que no son exclusivamente militares o relacionadas con la seguridad. Se trata de aportar equipamiento a las fuerzas combatientes, construir infraestructuras, mantener líneas de aprovisionamiento, cocinar, administrar, etc.

El Problema

Lo cierto es que si el dinero puede comprar seguridad o potencia de fuego, entonces las grandes empresas del sector y los individuos con acceso a grandes recursos económicos pueden convertirse a su vez en un nuevo tipo de superpotencia. Los mejores ejércitos regulares del mundo recurrirán al mejor postor. Pero ¿por qué está pasando esto ahora?

En los últimos años, enfrentados a continuos déficits fiscales, los gobiernos han recurrido a la privatización de servicios. Un gran número de sectores tradicionalmente considerados exclusivamente de competencia estatal se han visto cedidos a la gestión privada -porque la pública es “ineficiente” a diferencia de la privada¹²-. Ya sean las prisiones o el sistema postal o el de pensiones, la privatización se abre camino hacia la eventual cesión de la gestión de la seguridad de los ciudadanos.

En 2001 la privatización estaba firmemente asentada pese al hecho de que el ahorro de costes era fuertemente discutido. Por otro lado, tras el final de la Guerra Fría, el mundo se convertía en un escenario inestable al tiempo que los Estados Unidos, la mayor potencia militar del planeta, reducía su capacidad de intervención -sus divisiones de infantería se redujeron de 18 a 10, los buques de combate pasaron de 547 a 346 y las alas de combate disminuyeron a 19 desde las 36 existentes- al 60% de su capacidad previa.

Esto dejaba una reserva de personal altamente cualificado en busca de oportunidades laborales justo en el momento en que la industria militar privada era requerida en nuevos nichos de negocio.

Hoy en día los principales países recurren a contratistas privados de seguridad para desempeñar funciones en misiones internacionales y tareas domésticas. Estos *condottieri* o contratistas son empresas legales que venden sus servicios al mejor postor con el objetivo de maximizar sus beneficios. Desde este punto de vista, el cliente que más paga es el mejor cliente.

Hace unos pocos años el privilegio de hacer la guerra legítimamente era una cosa de poca gente y sus acuerdos internos, y se hacía además a nivel estatal. Todavía

¹² 'The private sector is superior'. Time to move on from this old dogma. Andrew Simms y Stephen Reid. The Guardian. 25/04/2013.

recordamos los Tribunales de Núremberg, las convenciones de la Haya o el Estatuto de Roma... Pero las propias nociones de guerra regular o de muerte legítima allí expresadas no son sino tinta en un papel en el que se escriben asesinatos, torturas, violaciones, engaños y otros “crímenes de guerra”.

En la actualidad el recurso a las compañías privadas de seguridad muestra una vuelta a la costumbre premoderna de emplear mercenarios en un momento en que los Estados no tenían el monopolio del uso de la fuerza. De hecho, se está mostrando que los Estados ya no son el actor principal en los asuntos internacionales sino que compiten con entidades que tienen capacidad de actuación global como multinacionales –ExxonMobil Corporation, Halliburton, etc.–, organizaciones internacionales –Naciones Unidas– u organizaciones no gubernamentales –Amnistía Internacional, Médicos Sin Fronteras, etc.–. Al igual que en la Edad Media, el orden mundial se vuelve policéntrico con una autoridad distribuida y compartida por igual entre actores estatales y privados.

Un problema fundamental del recurso a la seguridad privada es la asimetría de la información. Los contratistas privados tienen un incentivo para aprovecharse del hecho de que es difícil que su empleador tenga los datos y comprenda los acontecimientos que se producen en el terreno o durante una campaña. Es necesario un gran aparato burocrático simplemente para supervisar a los propios contratistas y como resultado, los gobiernos no tienen capacidad de gestión del sector.

Es evidente que las empresas privadas siempre tendrán un fuerte incentivo para compartir sólo aquella información o conocimiento experto que garantice o aumente su beneficio. El mercado de la seguridad privada es intrínsecamente opaco e inseguro, y estimula a los participantes a comportarse de forma desleal, algo que no promueve precisamente la seguridad en contextos de agitación o conflicto armado.

En cualquier conflicto los contratistas privados tienen incentivos para no cooperar entre sí o con los poderes públicos. La razón es que disponen de conocimientos propios y acceso a informaciones particulares; una empresa privada no deseará compartir sus secretos comerciales ni ninguna otra información sensible con sus competidores. Existe siempre el “riesgo moral” de que las empresas antepongan el interés de alargar, empantanar o extender sus contratos y lo hagan buscando nuevas misiones o tareas adicionales por las que facturar al cliente.

Además existe el problema de la falta de garantías para el cumplimiento de contratos pues no existe en este ámbito un sistema judicial efectivo que asegure la ejecución de los acuerdos. Como ambas partes saben esto, las dos están motivadas para traicionar al otro. En zonas de actuación con poca o nula presencia gubernamental no existen fuerzas policiales ni jueces ni prisiones, para disciplinar a contratistas deshonestos -por ejemplo, en el sector privado el personal no se enfrenta a penalización alguna, salvo el despido, por acciones que impliquen muerte de civiles, mientras que en las fuerzas armadas el personal se enfrentará a un tribunal militar y a penas de prisión-.

Algo que lleva consigo el recurso a la seguridad privada es que se hace más fácil y más barata la opción de recurrir al conflicto armado para resolver disputas. Se bajan las barreras a la entrada para los consumidores en tanto se ahorra el recurso a opciones políticas más costosas mediática y electoralmente. La externalización al sector privado

proporciona además una capa de negación plausible para el político de turno ante la contingencia del fracaso -operaciones encubiertas, clandestinas, etc.- además de, por otra parte, permitir la elusión de los mecanismos de control democrático.

Las organizaciones militares privadas más importantes como Academi, G4S, Defino, Aegis, Triple Canopy, DynCorp o Unity Resources Group son empresas que entrenan en seguridad y matan o entrenan a gente para matar¹³. Es perfectamente concebible en la actualidad que una empresa proveedora de servicios de defensa pueda dar servicios simultáneamente y de forma secreta a dos clientes en conflicto el uno con el otro y que, de este modo, extienda el conflicto. Una vez acabado este la empresa se desplazará al siguiente foco de tensión y a la próxima oportunidad de negocio.

El resultado podría ser que dos o más contratistas privadas de seguridad que luchan en un conflicto a través de intermediarios se encuentren en un contexto de inseguridad prolongado artificialmente. La combinación sin restricciones de la motivación empresarial con el conflicto armado puede llevar a una guerra contractual cuyo resultado lógico más probable es la intensificación de las conflagraciones a nivel mundial.

No se trata de una hipótesis. Existen ejemplos. En uno de ellos, la actriz Mia Farrow y algunas organizaciones de defensa de los derechos humanos consultaron en 2008 al contratista Blackwater para solicitar una fuerza armada con el objeto de detener el genocidio en Darfur y establecer “islas humanitarias” protegidas por contratistas privados contra las milicias armadas árabes *janjaweed* del norte. La empresa contratista aseguró en seguida que “podía ofrecer una solución basada en infantería ligera independiente y autosuficiente” o alternativas consistentes en equipar y entrenar a fuerzas locales o la utilización de drones de vigilancia para alertar de ataques y documentar violaciones de los derechos humanos. También se ofrecieron operaciones ofensivas de combate basadas en incursiones de comandos o ataques con drones para impedir el genocidio¹⁴.

Sin embargo, se trataba de operaciones que violaban flagrantemente la legislación internacional en muchos aspectos aunque se podían justificar porque la propia comunidad internacional había fracasado a la hora de proteger los derechos humanos y detener el genocidio. Lo que resultó más decisivo: Blackwater temía irritar a su mejor cliente –Estados Unidos– e irónicamente, exponerse al riesgo de que sus empleados pudieran ser juzgados por crímenes de guerra en la Corte Penal Internacional.

Al final, todas las partes decidieron descartar la intervención armada privada porque los riesgos superaban a los beneficios. Esto no significa que, en un futuro y en otro contexto, no pueda crearse un mercado libre para las fuerzas militares privadas en el que se negocien precios, se busquen clientes y se emprendan guerras para el beneficio privado¹⁵.

¹³ *Ejércitos privados: los grupos de mercenarios más importantes del mundo*. RT. 29/06/2013.

¹⁴ *The Return of the Mercenary*. Kathy Gilsinan. The Atlantic. 25/03/2015.

¹⁵ *The Modern Mercenary: Private Armies and What They Mean for World Order*. Sean McFate. Oxford University Press. 2014, p. 25.

Este mercado de fuerzas armadas dirigido a la seguridad está mucho más próximo de lo que la gente piensa. Actualmente no es realmente libre: es un monopsonio con múltiples vendedores –en el que el comprador fundamental son los Estados Unidos de América–. Hoy en día el mayor comprador tiene la fuerza suficiente para imponer sus normas y principios de negocio pero esto puede cambiar fácilmente si las empresas privadas de seguridad buscan nuevos compradores para ampliar sus beneficios y sobrevivir en un entorno competitivo.

De seguir todo igual, a nivel internacional las fuerzas de mercado configurarán una oferta poco regulada y los esfuerzos de los Estados para cambiar la situación simplemente harán que los contratistas privados se desplacen a la clandestinidad o a la externalización *offshore*. Las leyes nacionales actuales son inadecuadas y la legislación internacional es ambigua y difícil de hacer cumplir.

La situación actual

La primera empresa militar privada moderna en el sentido a que se refiere el presente artículo fue *WatchGuard International Ltd*, constituida en 1965 por David Stirling y John Woodhouse¹⁶. Sus operaciones se concentraban fundamentalmente en los Estados del Golfo Pérsico aunque sus entregadas motivaciones les hacían operar en cualquier parte del mundo.

Hoy en día y como en otros sectores que operan opacamente, el volumen de negocio de este mercado es virtualmente imposible de calcular. Las estimaciones que manejamos oscilan en un intervalo que va desde los 20.000 millones a los 100.000 millones de dólares al año, si bien todos los expertos coinciden en que sus cálculos infravaloran la cantidad real¹⁷. Las cantidades que se contabilizan no incluyen contratos secundarios de otros departamentos ministeriales que no están directamente relacionados con la defensa y por tanto la cantidad real que maneja este sector es opaca y totalmente desconocida¹⁸.

Hay que decir que la mayor parte del negocio está centrado en los servicios denominados como “de tiempo y material”, que equivale a un servicio logístico en que se factura al cliente por hora de trabajo adicional o material añadido... Algo que en nuestro país se entiende bien cuando empleamos el término “a destajo”. Por ejemplo, en 2010 Estados Unidos desplegó 170.000 soldados en zonas de combate mientras empleaba 207.000 contratistas privados –en su gran mayoría empleados en misiones logísticas–.

Mientras que en la II Guerra Mundial los contratistas suponían el 10% del personal combatiente; hace unos años, en el conflicto iraquí, la proporción ascendía al 50% (la mitad de los efectivos no pertenecían a las fuerzas armadas estadounidenses ni de ningún otro Estado sino que eran suministradas por el mercado). En ese mismo año,

¹⁶ *The new corporate mercenaries*. Stephen Armstrong. The Telegraph. 20/07/2008.

¹⁷ Son cantidades a las que hacen referencia una y otra vez los análisis y que parecen darse por ciertas sin que en realidad exista una base sólida para hacerlo. v. g. *Military contracting: our new era of corporate mercenaries*. Arjun Sethi. The Guardian. 23/01/2013.

¹⁸ *America's Addiction to Mercenaries*. Sean McFate. The Atlantic. 12/08/2016.

el 25% de las bajas en Irak y Afganistán fueron contratistas privados superando por primera vez al personal militar regular caído en línea de fuego¹⁹.

Un sector en alza. Tendencias

Los contratistas de seguridad privados son un negocio pujante y han venido para quedarse. Existen cuatro tendencias que se retroalimentan e impulsan al alza el mercado privado de la fuerza:

1. *Resistencia y adaptabilidad de la industria.* Los agentes no van a renunciar a un negocio de miles de millones de euros que además está legitimado por su empleo por los mayores compradores del mercado -Estados Unidos y el resto de potencias internacionales-. Dado que las grandes corporaciones multinacionales de la industria de seguridad tienen sucursales en todo el mundo, la imposición de restricciones en un país sólo implicaría que se desplazaran a otras jurisdicciones más favorables a los negocios.

Por otra parte, la propia estructura de personal de estos contratistas (por ejemplo, sólo el 1% de los empleados por las empresas que trabajaban para EE.UU. en Afganistán era personal estadounidense; un porcentaje que no llegaba al 10% en los momentos más cruciales de la ocupación de Irak²⁰) crea una reserva de personal con conocimiento y preparación profesional que les capacita para llevar el negocio por sí mismos.

De las propias empresas de seguridad surgen una miríada de subcontratistas locales que ayudan a llevar a término los contratos. Estos subcontratistas llegan a adquirir las aptitudes y rendimiento necesarios para encargarse de tareas de seguridad, por sí mismas y de modo independientemente.

2. *Globalización.* La industria privada de seguridad se está haciendo global en busca de nuevas oportunidades. Por el lado de la oferta, consumidas las fuentes en Irak y Afganistán, los contratistas buscan nuevos mercados y clientes potenciales, y a la oferta de servicios se unen las nuevas empresas chinas, rusas y de otros países con espíritu emprendedor.

Desde el punto de vista de la demanda, los clientes potenciales -alentados por las políticas estadounidenses- se encuentran ante una variedad de ofertas para todo tipo de clientes: desde la gran potencia que no quiere desplegar “tropas en el terreno” a Estados débiles que quieren aumentar su potencial, gobiernos autoritarios que buscan la seguridad del régimen, misiones internacionales que quieren mantener un mínimo de seguridad, ONGs protegiendo a su personal, corporaciones internacionales que protegen su infraestructura, etc.

Esto supone que la industria buscará el conflicto o la inestabilidad porque es su mercado -por ejemplo, Muamar el Gadafi contrató mercenarios africanos para suprimir la revuelta que acabó con él, el emir de Abu Dhabi hizo lo propio para emprender acciones de la misma naturaleza en su territorio, ambas partes en el conflicto de Costa de Marfil en 2011, etc.-

Dada la diversificación del mercado, las empresas tenderán a distinguirse entre ellas por los servicios ofrecidos: orientados al combate o a tareas policiales y por

¹⁹ En cualquier caso, las cifras son inciertas porque hace tiempo que el ejército de Estados Unidos “no hace recuento de bajas” y las empresas privadas son reuentes a proporcionar este tipo de informaciones porque “es malo para el negocio”. *Success in Afghan war hard to gauge.* Edward Epstein. The San Francisco Chronicle. 23/03/2002.

²⁰ *Private warriors.* PBS. 21/06/2005.

supuesto siempre dispuestas a trabajar para el mejor pagador con poco interés por salvaguardar los derechos humanos o la legislación internacional.

En la actualidad las propias fuerzas armadas estadounidenses están fuertemente privatizadas y los contratistas configuran la mitad de su estructura de fuerza en los escenarios de combate. Se trata de un país que no puede sostener una guerra sin recurrir al sector privado -para ver el volumen real hay que considerar que muchos contratos de seguridad se insertan en contratos más amplios o aparentemente no relacionados (proyectos de reconstrucción, programas de ayuda, de apoyo institucional, etc)-. Se trata de tendencias que pueden verse en todos los lugares, desde el contrato de Global West Vessel Special Nigeria, en el golfo de Guinea a Dyncorp y L-3 MPRI en actividades antiterroristas y contra el narcotráfico en América Latina; los ejemplos serían innumerables²¹.

3. *“Indigenización” de la industria.* Dadas las últimas tendencias en el modo de hacer la guerra nos estamos encontrando con una industria de seguridad que, en los países en conflicto, se ha hecho “nativa”. El hecho de que las fuerzas regulares occidentales hayan contado con los servicios de seguridad proporcionados por empresas locales ha provocado un auge en el sector en las zonas afectadas.

Resulta al menos curioso que, cuando el gobierno afgano ordenó que todos los contratistas de seguridad privados debían desmantelarse en el año 2010, el mando de Estados Unidos se opusiera con firmeza diciendo que no podría operar sin el sector afgano de seguridad privada. El gobierno de este país tuvo que revocar su propio decreto²². En Afganistán e Irak, lo que se solía llamar “señores de la guerra” son ahora compañías de seguridad privadas²³. Los ejemplos son inacabables: Watan Risk Management, Kandahar Security Group, Strategic Security Solutions International, NCL Holdings, Elite Security Services, Asia Security Group, etc²⁴. La realidad es que la sobreutilización de subcontratistas privados ha creado una fuerza privada de seguridad formada por fuerzas indígenas que en última instancia actúan como mercenarios y está prácticamente fuera de control.

4. *Bifurcación comercial.* La industria se está desarrollando simultáneamente a lo largo de dos caminos diferentes:
 - a. Mercado arbitrado de empresas de seguridad. Con una asociación público-privada que origina una industria operativa (pej. Liberia).
 - b. Libre mercado de mercenarios. Un mercado de seguridad participado por clientes poco escrupulosos, compañías libres y un contexto de guerra e inseguridad general (pej. Somalia).

El futuro

¿Qué aspecto tendría un mundo entregado a este mercado libre de seguridad? En principio, la oferta empresarial de seguridad tenderá a expandirse desde países como Rusia, China y otros ofreciendo fuerzas armadas con poco respeto por los derechos humanos o la legislación internacional.

²¹ *The Modern Mercenary: Private Armies and What They Mean for World Order.* Sean McFate. Oxford University Press. 2014, pp. 204.

²² *Afghanistan Plans Departure of Security Firms.* Ray Rivera. The New York Times. 16/03/2011.

²³ *Convoy Guards in Afghanistan Face an Inquiry.* Dexter Filkins. The New York Times. 06/06/2010.

²⁴ *NATO contracting in Afghanistan: the problem of principal-agent networks.* Elke Krahnmann. The Royal Institute of International Affairs. 92:6. 2016.

En todo caso el mercado de la seguridad se ha liberado y su trayectoria es incierta. Su futuro puede oscilar entre el mercado regulado o coparticipado por los Estados y la libre oferta y demanda, que es probablemente la opción más peligrosa.

En la actualidad, empresas privadas de mercenarios como G4S, DynCorp o Triple Canopy tienen su sede en Estados Unidos, el Reino Unido u otros países más o menos regulares pero reclutan la mayor parte de su personal en terceros países como Filipinas, Colombia, Sudáfrica, etc.

Conocido el funcionamiento, estos empleados pueden fácilmente retornar y emprender sus pequeñas empresas de seguridad. Estas empresas privadas pequeñas existen ya en la actualidad como subcontratas de sus hermanas mayores en Irak y Afganistán.

Cuando las grandes potencias se retiran de los escenarios de conflicto, esta amalgama privada empresarial de seguridad permanece y busca nuevos clientes en el mercado internacional –algo que puede verse fácilmente en Afganistán, Somalia, etc.–. En este contexto, la oferta puede crear su propia demanda: si se proponen nuevas tecnologías o capacidades los gobiernos débiles, las corporaciones multinacionales o las misiones internacionales, son clientes potenciales. Más aún, las propias compañías de seguridad pueden crear su propia demanda mediante la extorsión, solicitando “protección por dinero” a cualquiera a quien puedan amenazar y que sea susceptible de chantajear.

Conclusión

La industria privada de seguridad altera los resultados en un conflicto simplemente por su presencia. Estas empresas son diferentes en su composición, naturaleza y objetivos, de las fuerzas públicas. Esto puede alterar los resultados y las consecuencias estratégicas de modos muy distintos. En esencia, la policía o los ejércitos privados no son ni de lejos equiparables con su contraparte pública.

La fuerza humana que se emplea en el ámbito de las empresas de seguridad, en un sentido amplio, es desconocida en la actualidad. Incluso el número aproximado del personal de seguridad en el sector es una incógnita; las firmas son manifiestamente opacas en este aspecto y no existe una organización independiente y creíble que monitorice esta información. Por ejemplo, de los 30.000 contratistas de seguridad privados armados que operaban en Irak en 2012, sólo un tercio trabaja directamente para el gobierno de Estados Unidos²⁵.

Es este contexto es necesario determinar cuáles son realmente las “misiones públicas” que deben ser asumidas por las fuerzas armadas y las fuerzas y cuerpos de seguridad y que no deben ser externalizadas en ningún caso. Si persistimos en ver a los contratistas de seguridad como apoyos o soluciones temporales no afrontamos el problema fundamental. Esto es que, al final, al menos la mitad de los efectivos desplegados en una zona de conflicto están integrados por contratistas privados²⁶. Y que las empresas privadas persiguen el beneficio económico mientras que las organizaciones

²⁵ *Flexing Muscle, Baghdad Detains U.S. Contractors*. Michael S. Schmidt y Eirc Schmitt. The New York Times. 15/01/2012.

²⁶ *Mercenaries Are the Silent Majority of Obama's Military*. Micah Zenko. Foreign Policy. 18/05/2016.

públicas de seguridad pueden afrontar determinados desafíos con más amplitud de miras y con diferentes objetivos estratégicos sin el menor asomo de menoscabo en su capacidad operacional.

El mercenarismo ha vuelto para vengarse. Se buscan nuevos conflictos, negociando el precio con el cliente y desplegando verdaderos ejércitos para derrotar a su enemigo. No todos los contratistas privados son mercenarios pero las empresas asentadas en el sector pueden construir ejércitos privados porque quien sabe cómo hacer algo seguramente puede hacerlo. La presencia de una industria militar privada es relevante; lo primero que nos indica es que el monopolio estatal de la fuerza se está difuminando y que si esta tendencia continúa, nuestro mundo se verá abocado a tratar con un mercado libre de emprendedores mercenarios y de guerras contractuales.

En el futuro el mercado será global; con zonas calientes y puntos de conflicto donde la demanda de seguridad será alta. Se trata de la introducción de una industria con intereses en los conflictos en contextos donde mayor tendencia existe hacia el conflicto.

No obstante, el futuro no está escrito. Ante nosotros se presentan varias opciones que pueden determinar el desarrollo de este retorno al medievalismo en el ámbito de la seguridad. Se nos plantean las siguientes alternativas:

- a. Prohibición estricta de los actores de seguridad privados. Aunque es muy posible que el tiempo para hacerlo de forma practicable haya pasado ya y cualquier legislación restrictiva sólo consiga desplazarlos a jurisdicciones extraterritoriales más favorables o, en el peor de los casos, a la clandestinidad.
- b. Autorregulación del sector. Existen iniciativas en este sentido. Lo cierto es que las grandes empresas de seguridad tampoco tienen interés en ver su sector de actividad viciado por empresas deshonestas, sin escrúpulos o corruptas. Un buen ejemplo sería el Código de Conducta de la Asociación Internacional para Operaciones de Estabilidad (ISOA). Sin embargo, esta autorregulación privada carece de transparencia y de mecanismos para asegurar su cumplimiento.
- c. Regulación pública del sector. Esta alternativa no ha tenido gran éxito debido a los problemas de extraterritorialidad jurídica y a la dificultad de aplicación de la regulación en las zonas de guerra o sin autoridad.
- d. Aplicación del derecho militar, como el Código Unificado²⁷ de Justicia Militar estadounidense y -en el caso español, el Código Penal Militar o el Régimen Disciplinario- tantos otros. El problema es que toda esta legislación no es aplicable al personal civil y es de difícil aplicación a las empresas multinacionales. Un Protocolo de Ginebra a nivel privado parece poco plausible.
- e. Acuerdos internacionales. Una convención internacional que establezca un marco legal de las fuerzas de seguridad privadas se enfrenta con grandes desafíos. Como ejemplos se pueden citar la llamada “Iniciativa Suiza” impulsada por el Comité Internacional de la Cruz Roja que trajo a la actualidad el denominado “Documento Montreux” o el Código de Conducta Internacional para los Proveedores de Servicios de Seguridad, etc. Sin embargo, al tratarse de acuerdos voluntarios no respaldados por tratados internacionales vuelven a adolecer de falta de transparencia y de falta de

²⁷ Preferimos esta traducción a la clásica de Código Uniforme de Justicia Militar. El sentido sigue siendo el mismo.

capacidad para hacerlos cumplir. Por otro lado, quedan fuera de su ámbito numerosas empresas de formación, apoyo logístico, etc.

- f. Aproximaciones desde el propio mercado. Desde las que se trataría de hacer atractivas las prácticas de actuación deseables incidiendo en los incentivos de las empresas. Si una empresa o un Estado tiene suficiente poder de mercado podría, teóricamente, influir en el comportamiento de la industria con la que contrata -exigiendo estándares, haciendo que se cumplan o manteniendo una lista de compañías que cumplen con los requisitos necesarios para contratar-. El problema es que el tiempo en que Estados Unidos era un monopsonio capaz de realizar esto probablemente ya ha pasado (amén de que jamás hizo tal cosa cuando era el único o el principal comprador). Es posible que la ONU²⁸ pudiera tener actualmente la capacidad de configurar el mercado pero esto está muy lejos de plasmarse en la realidad²⁹.

Nos hemos educado en un contexto internacional en el que los Estados han sido el actor dominante desde la Paz de Westfalia de 1648. Ellos tenían el monopolio del uso de la fuerza. Los agentes armados no estatales, como los mercenarios, estaban estrictamente prohibidos y considerados una amenaza para el Estado y los ciudadanos porque planteaban la posibilidad de desafiarlo e incluso derrocarlo.

Ahora nos enfrentamos a un cambio desde la concepción estatal de la seguridad a una en que los Estados no son sino otro actor en un escenario repleto de ellos. No es que el Estado vaya a desaparecer a la hora de actuar a nivel internacional o de proporcionar seguridad interna a sus ciudadanos. El problema es que se va a convertir en un agente que deberá competir cada vez más con muchos otros -organizaciones internacionales intergubernamentales, corporaciones multinacionales, organizaciones no gubernamentales, grupos religiosos o étnicos, organizaciones transnacionales de narcotraficantes o de terroristas, etc.

Aunque los conflictos humanos más violentos de la Historia se han producido sin el concurso de empresas privadas de seguridad -sólo hay que ver las guerras del siglo XX- lo cierto es que a lo largo de la historia la fuerza militar siempre ha estado fuertemente mercantilizada y no debemos llevarnos a engaño. La seguridad privada tiene múltiples ventajas. Los servicios de seguridad interna o de intervención militar disponibles bajo demanda son mucho más económicos que el mantenimiento de fuerzas militares o policiales permanentes. Además, la innovación dentro del sistema privado siempre hará que los servicios prestados sean más eficientes y efectivos.

El desafío fundamental de nuestro tiempo es el control de las fuerzas policiales y militares privadas. Disponer de los medios para hacer la guerra o de proporcionarse seguridad a cualquiera que pueda pagarlo cambia la naturaleza del contrato social. La mercantilización del conflicto conlleva guerras por contrato y esto tiene un potencial transformador en la política internacional.

Si los Estados no pueden conservar el monopolio del uso de la fuerza se hace necesario comprender la naturaleza de la industria privada de seguridad y analizar lo que implica esto para el futuro de la paz y la seguridad.

²⁸ No, no es esta https://en.wikipedia.org/wiki/Organizacion_de_Narcotraficantes_Unidos

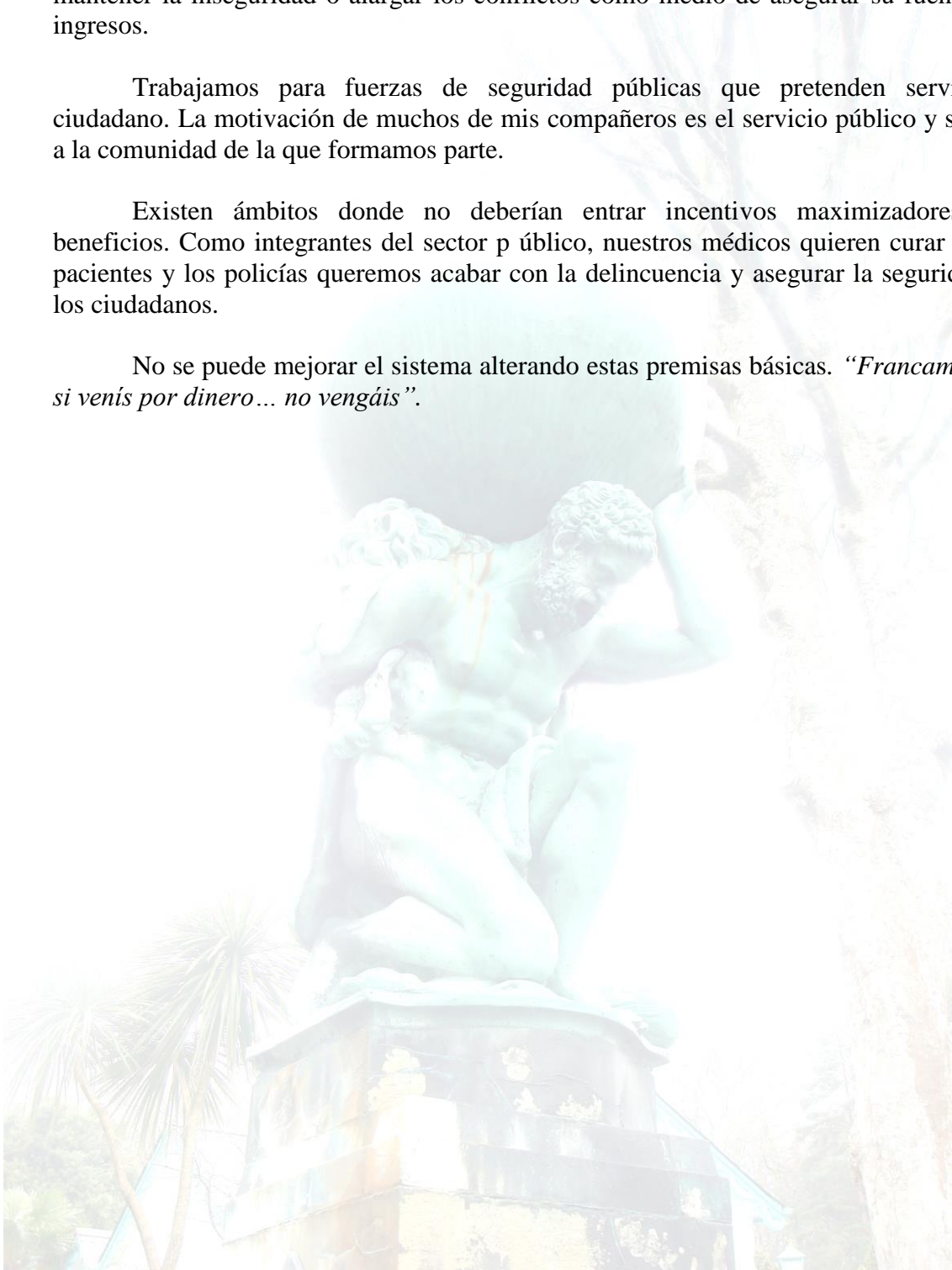
²⁹ Working Group on the use of mercenaries. Office of the High Commissioner for Human Rights. <http://www.ohchr.org>

De cualquier forma, matar seres humanos a cambio de beneficios monetarios es, y siempre será, moralmente repugnante y los incentivos privados pueden promover en este aspecto destrucción y muertes innecesarias. Al bajar las barreras de entrada en la guerra o al hacer más atractivo el empleo de la violencia para resolver conflictos se corre el riesgo de que este sea el método de elección y de que las empresas pretendan mantener la inseguridad o alargar los conflictos como medio de asegurar su fuente de ingresos.

Trabajamos para fuerzas de seguridad públicas que pretenden servir al ciudadano. La motivación de muchos de mis compañeros es el servicio público y servir a la comunidad de la que formamos parte.

Existen ámbitos donde no deberían entrar incentivos maximizadores de beneficios. Como integrantes del sector público, nuestros médicos quieren curar a los pacientes y los policías queremos acabar con la delincuencia y asegurar la seguridad a los ciudadanos.

No se puede mejorar el sistema alterando estas premisas básicas. *“Francamente, si venís por dinero... no vengáis”*.

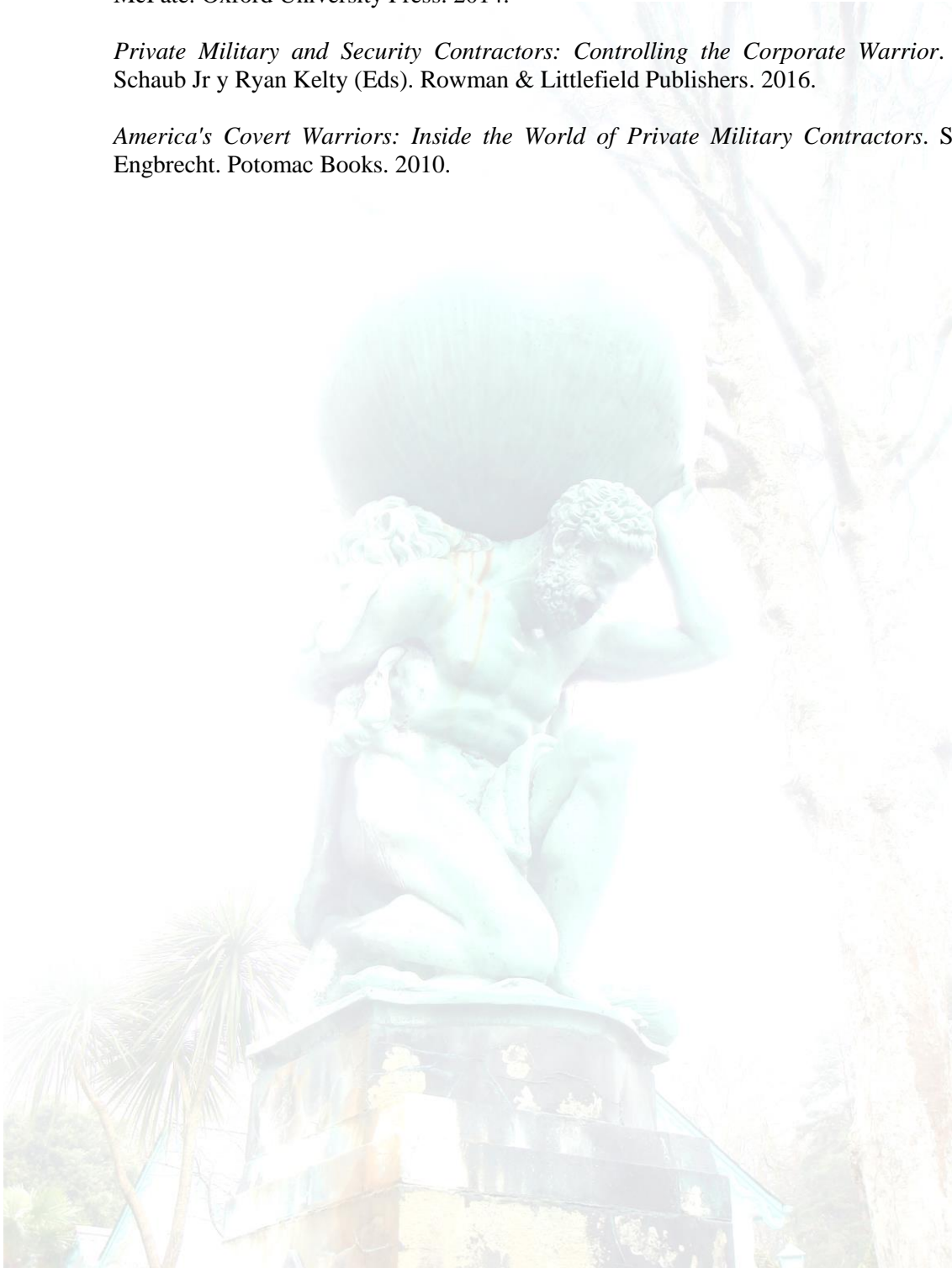


Lecturas adicionales

The Modern Mercenary: Private Armies and What They Mean for World Order. Sean McFate. Oxford University Press. 2014.

Private Military and Security Contractors: Controlling the Corporate Warrior. Gary Schaub Jr y Ryan Kelty (Eds). Rowman & Littlefield Publishers. 2016.

America's Covert Warriors: Inside the World of Private Military Contractors. Shawn Engbrecht. Potomac Books. 2010.



En castellano el elemento compositivo *ciber-* hace referencia a la relación con las redes informáticas. Ahora, en estos tiempos modernos resulta extraño mantener una conversación que no lo incluya. En efecto, basta con hacer una ciberbúsqueda en el ciberespacio de cibertendencias para comprobar su popularidad.

Pero bajo todos aspectos del ciberespacio que se utilizan sin escrúpulos como aceite de serpiente, existe una realidad a la nos referimos de forma abstracta como Internet. A efectos de clarificación, Internet es una red de muchas redes comunicadas entre sí por protocolos informáticos y cuya estructura fundamental tiene su origen en los Estados Unidos. El tráfico que circula por la misma, a nivel técnico y en términos generales, siempre se ha caracterizado por ser neutral.

La neutralidad de la Red es el principio por el que los proveedores de Internet deberían dar a los consumidores un acceso igual a todos los servicios ofrecidos en la misma, sin favorecer determinados contenidos o bloquear a otros. En su base está el fundamento de la libertad de expresión y de la libertad de oportunidades online.

Neutralidad supone que nadie pueda evitar o discriminar el tráfico de Internet ni priorizar determinados contenidos en detrimento de otros. En su ausencia los contenidos pueden segregarse:

- Bloqueando el tráfico.
- Cobrando en función del tipo de datos –si no está incluido en el paquete ofertado por el operador, se le asignaría una baja prioridad–.
- Posibilidad de eludir esta limitación si se paga una prima o sobreprecio.

Defender la neutralidad supone defender el principio original por el que las “tuberías” de Internet tienen que ser “tontas”. Según este, los proveedores de Internet deben tratar todo el tráfico por igual. Del mismo modo que una línea de teléfono o una cañería no pueden diferenciar qué es lo que pasa a través de ellas, la red de redes no debería seleccionar entre contenidos o sitios web o apps o usuarios. En un mundo perfecto un proveedor no podría tratar de modo diferente a usuarios que utilizan programas de intercambio o redes P2P o cobrar más a una empresa por suministrar servicios de video a sus clientes³⁰. Todo el contenido debería estar disponible para todos a la misma velocidad y ser recibido por igual independientemente de nuestra modalidad de contratación.

Cuando el Congreso de los Estados Unidos aprobó el 14 de diciembre de 2017 la regulación de los servicios que proporcionan los proveedores de Internet, permitió a los mismos la priorización del tráfico por pago. Si un usuario recibe más potencia eléctrica o más cantidad de agua según lo que pueda pagar o, en este caso más volumen de datos por Internet, esto constituye un determinante fundamental de lo que el usuario puede hacer con la infraestructura que ha contratado.

Por poner la cuestión en un contexto temporal: la limitación de la neutralidad de Internet se produce después de unos años en los que se han producido filtraciones comprometedoras encabezadas por WikiLeaks, movimientos activistas inspirados por

³⁰ *After 1 Year, the Effects of the Net Neutrality Regulations.* Josh Siegel. The Daily Signal. 02/03/2016.

Occupy Wall Street y el 15-M, y actividades contestatarias englobadas bajo la nebulosa de Anonymous. Se trata de una época en la que el anonimato se asocia con la pederastia o el terrorismo y que el proyecto Tor está al servicio del narcotráfico. Mientras, se pone de moda el concepto de noticias falsas o “fake news” que puede tener el efecto de hacer creer que Internet en su conjunto no es fiable y está llena de mentiras.

Pero si falta neutralidad en la Red, se originan las “fast lanes” o carriles rápidos que son de pago y en las que los sitios web y las aplicaciones son discriminadas con tiempos de carga y ancho de banda mayores o menores en función de la capacidad económica. Muchos sitios pueden ser inaccesibles por la simple razón de no poder pagar para acceder a ellos. La falta de competitividad y la discriminación por precio es un condicionante muy relevante en detrimento de la democracia y la igualdad en la Red.

Como todos los demás aspectos de la seguridad, gran parte de su desarrollo es una elaboración ideológica. Si el negocio de Internet ya está en manos de unas pocas empresas –no vamos a citarlas aquí y tampoco vamos a comentar anécdotas triviales, por las que alguien podría deducir extrañas ideas del hecho de que el presidente de la Comisión Federal de Comunicaciones de Estados Unidos (FCC) formara parte del consejo de administración de Verizon. Resulta evidente que esto no puede de ninguna manera comprometer su imparcialidad³¹–.

La neutralidad equivale a que cada proveedor de contenidos sea tratado de modo igual, independientemente del servicio que proporcione. La nueva legislación estadounidense permite cobrar a estos proveedores de modo diferente –supuestamente en función del uso que hacen de la Red– y bloquear potencialmente algunos de sus contenidos.

Hasta ahora la Comisión Federal de Comunicaciones estadounidense consideraba a Internet como un “servicio de telecomunicaciones” y como tal era uno que no podía discriminar ya que todos los datos son iguales (bits en canales de comunicación). Pero al cambiar esa consideración a la de “servicio de información” se abre la posibilidad a que se proporcionen contenidos modificados, tratados o alterados a elección del subscriptor³². Algo sin importancia; una pequeña cuestión terminológica.

Dilemas

En el análisis hay veces que hay que retrotraer la historia al presente. Por ejemplo, hubo un tiempo en que el aire era libre y era de todos. La ciencia y la tecnología nos mostraron que esto no era del todo cierto: aunque era un dominio público, Maxwell y Hertz nos mostraron que se trataba de un continuo de frecuencias electromagnéticas. Y estas eran un activo nacional y podían venderse individualmente; por ello eran susceptibles de ser concedidas y de generar beneficio... Lentamente, primero para la radio y luego la televisión, siguiendo con la telefonía e Internet, los cables y las frecuencias estaban en manos de un puñado de operadores.

Pero en los inicios los datos a los que podíamos acceder eran neutrales. Y esto quería decir que no había favoritismos. En la Red, esto supone que todo el tráfico de

³¹ *FCC Head Ajit Pai Jokes About Being Verizon's 'Puppet' Ahead of Net Neutrality Rollback*. David Z. Morris. Fortune. 09/12/2017.

³² *EE UU pone fin a la neutralidad en la Red impulsada por Obama*. Jan Martínez Ahrens. El País. 15/12/2017.

datos debe ser tratado por igual –da igual que sea vídeo, email, tráfico web, ftp, almacenamiento en la nube o cualquier otra cosa... al fin y al cabo, son datagramas intercambiados en un medio según un protocolo–.

La neutralidad de la Red era entonces y sigue siendo ahora una garantía contra los abusos y las posibles extralimitaciones de las grandes empresas que controlan el acceso y los contenidos en la misma. El desmantelamiento de esta igualdad en el acceso a los datos proporciona a las empresas proveedoras de servicios la capacidad de moldear, manipular y discriminar la cantidad y la calidad de los datos a los que puede llegar el ciudadano, de la forma que estimen más conveniente y respondiendo a una segmentación de su oferta condicionada por el precio.

El argumento a favor de eliminar esta neutralidad defiende que con ella se anulan las causas que dificultan que las empresas no inviertan e innoven en la Red. Al fin y al cabo las aplicaciones que necesitan una mayor respuesta y capacidad de la Red se beneficiarán de la mayor infraestructura empleada a su servicio, mientras que otros servicios y aplicaciones, por sus pocos requerimientos o baja latencia, seguirán funcionando como hasta ahora.

Hasta ahora, resultaba natural que un proveedor de servicios de Internet proporcionara el mismo servicio a todos sus usuarios. A modo de símil, un proveedor de agua puede controlar la cantidad de agua que nos llega en función de lo hayamos pagado en nuestro contrato pero no puede en principio discriminar la calidad del agua que llega a nuestra casa.

Pero esto nunca es exactamente así. En cualquier red existe una priorización del tráfico para atender a las necesidades más importantes –imaginemos un servicio de emergencias, de teleasistencia, etc.– Pero la esencia es que, dado que la banda ancha ya sea por vía aérea o por cable o cualquier otro medio, es un servicio y un bien público que los ciudadanos hemos cedido a empresas privadas para su explotación, la condición de partida es que todos debemos recibir, al menos, la misma calidad de servicio. Resulta claro que iría en contra de cualquier principio civilizado que alguien pueda recibir, dada la cantidad de recurso disponible y la capacidad instalada, distintas calidades de servicio en función de si paga más o menos el mismo. Servicios básicos como el agua o los datos no pueden variar en su calidad por la capacidad de pago del usuario. No puede ser que se beba agua contaminada por ser pobre o dulce y cristalina porque la capacidad de pago es mayor.

En este tema se confunden y se mezclan la calidad y la cantidad. Y existe cierta lógica en tanto que el argumento es que ciertos proveedores de contenidos –i.e. Netflix o Youtube– hacen un uso de la infraestructura más intenso que otros –por ejemplo, un diario digital o un blog– y por tanto los suministradores de servicios de Internet deberían ser compensados por la mayor utilización de los recursos.

Pero puede suponer que los servicios ofertados se vean reducidos en tanto muchos proveedores de contenidos –especialmente pequeñas empresas o las de nueva creación– no van a poder afrontar esos sobrecostes de acceso a las “vías rápidas” o servicios Premium. Nos podríamos encontrar en un escenario de contratación de un servicio de acceso a Internet en el que se nos ofrezcan unos pocos contenidos –los

mejor posicionados porque han pagado por ello– y que además tengan un precio más elevado.

Los proveedores de Internet pueden promover sus contenidos en detrimento del de los demás y hacer virtualmente imposible que una pequeña empresa que empieza pueda competir con las grandes corporaciones de la comunicación. Por otro lado, las llamadas “líneas rápidas” suponen que las empresas con grandes capacidades financieras y de liquidez sean capaces de pagar por un envío de servicios, multimedia y otros, mucho más eficiente que el de sus competidoras en el mercado.

Otros servicios y contenidos, simplemente nunca llegarán a la portada o a la oferta principal del negocio y serán marginados a lugares menos relevantes o sencillamente nunca tendrán la oportunidad de ser una oferta alternativa y viable para negocio y para el usuario.

En uno de los posibles escenarios la consecuencia inmediata de esto es que el precio *promedio* del acceso a Internet suba para todos los ciudadanos y, lo que es peor, que se formen como mínimo dos tramos en el acceso a Internet... El primero lo formarán aquellos ciudadanos que puedan pagar los contenidos Premium y las líneas de alta velocidad... el resto del mundo lo formarán ciudadanos que no son capaces de pagar un extra de velocidad y estarán dispuestos a ser los últimos en la lista de espera de contenidos.

Una Internet libre implica una estructura a la que todos puedan acceder –ciudadanos, organizaciones y empresas– sin impedimentos ni tramos cualitativos o de facturación. Esto era el sueño inicial del ciberespacio pero si existen restricciones sobre servicios de Internet o algunos contenidos limitan su acceso en función de la capacidad económica, entramos en un mundo desconocido en el largo plazo. La Red global puede tener diferentes vías de acceso y conexión.

Al final, si admitimos que el mercado –un *deus ex machina* que surge misteriosamente– puede arreglarlo todo y proporcionar el mejor modelo, entonces es normal que admitamos que se debe pagar más por un mejor contenido. Del mismo modo que un Ferrari de gama alta debe valer más que un utilitario, los servicios deben pagarse del mismo modo. Sólo que en este caso hablamos de prioridad en los carriles de las autopistas, en las que se podría ir más rápido por conducir un Ferrari por la razón de que la regulación lo permite, independientemente de las características técnicas del automóvil.

El sistema es discriminatorio en sí mismo. Implica tramos de acceso y niveles de conectividad en función del pago. Aunque esto siempre ha sido así de un modo y otro, ahora se trata de codificarlo en el hardware de la Red. O al menos en su estructura regulatoria.

Ningún protocolo, ni algoritmo, ni ecuación pueden ser completamente neutrales cuando están al servicio de empresas humanas... Si dejamos que el sistema nos imponga su arquitectura nos convertimos no en creadores, ni siquiera en usuarios del mismo. Seremos sus esclavos.

Efectos

Una de las críticas fundamentales del abandono de la neutralidad de la Red es que se trata de imponer segmentos artificiales en la oferta de servicios de Internet para así crear el poder de fijar precios.

Debemos tener en cuenta que, como en muchos otros sectores, en el acceso a Internet el consumidor no tiene una verdadera libertad de elección. Los proveedores son limitados –en el caso español no llegan a la decena y en muchos casos sólo están disponibles regionalmente³³– y mucho más cuando consideramos el acceso a nivel rural. Esto es un fenómeno habitual que se extiende a todo el mundo.

Resulta evidente que la decisión de las autoridades estadounidenses –el país donde prácticamente se inventó el Internet que conocemos– de acabar con la neutralidad de la Red tendrá efectos fundamentales en el resto del mundo porque es una decisión que va más allá de sus fronteras de varias formas importantes³⁴.

1. Ejemplo. Estados Unidos es el principal país, no sólo en términos de infraestructura sino de volumen, tecnología e iniciativa, en lo que a Internet se refiere –basta recordar que allí se fundaron y allí radican empresas tecnológicas como Google, Facebook, Apple, Amazon, Microsoft, entre otras–. Históricamente, en términos regulatorios, muchos países han seguido, y seguirán ahora, su ejemplo.
2. Precio. Ningún proveedor de servicios tiene una exclusiva técnica en el acceso a Internet pero la forma en que actúan hace que, de facto, exista una estructura monopolística a nivel local. En estas condiciones, algunas empresas pueden dictar las condiciones que deben ser aceptadas por los usuarios. Aquí, el rechazo a la neutralidad de la Red equivale a que *una* empresa pueda establecer tramos o tarifas de acceso para todos los usuarios. Serán buenas para la empresa pero no tanto para sus clientes si lo comparamos con una situación de competencia en igualdad de condiciones.
La discriminación por tipo de servicio provoca que cualquier proveedor –i.e. Netflix, Vimeo, HBO, etc.– tenga que pagar por sus necesidades de acceso y ancho de banda y esto lo repercutirá en sus clientes en cuanto lo permitan sus funciones de demanda. Dado que estas empresas son internacionales, el traslado de precios repercutirá en sus clientes en todo el mundo.
3. Falta de transparencia. Las empresas deberán operar en un contexto que no es igual para todos –algo que es la esencia de la neutralidad–. Al final, esto se concretará en la negociación de acuerdos privados, en el establecimiento de grupos de presión y en la explotación de los vacíos en la legislación de la neutralidad. El resultado es una mayor segmentación del mercado con costes de transacción añadidos que, al igual que en el caso anterior, serán trasladados de una forma u otra al consumidor que pueda permitirse soportar dicho sobrecoste.
4. Priorización. Existe el peligro de dar preferencia a un acceso a Internet de alta calidad para entretenimiento en lugar de para la educación, mucho menos rentable. En cualquier caso, el “pay to play” beneficia siempre a los estratos sociales más pudientes.
5. Falta de incentivos. Si creáramos una empresa o una aplicación móvil dirigida, por ejemplo, a los clientes de Orange y como empresa que empieza no

³³ España, entre los países más caros de la OCDE en banda ancha. Europa Press. 12/07/2013.

³⁴ The US net neutrality fight affects the whole world. Vlad Savov. The Verge. 23/11/2017.

podríamos en principio permitirnos el lujo de pagar por acceder a los mismos, nuestra capacidad de proporcionar un servicio se verá limitada seriamente. Los clientes eligieron Orange porque no tenían demasiadas alternativas pero, admitida la falta de neutralidad, jamás tendrán la oportunidad de conocer a las hipotéticas nuevas empresas o servicios.

6. Costes de transacción. Los sitios pequeños y empresas de nueva creación deberán soportar la carga de negociar con múltiples proveedores de servicios de Internet, para evitar que su contenido sea ocultado, degradado o incluso bloqueado (sin ni siquiera considerar la competencia desigual que suponen los “canales rápidos” o “fast lanes”).

Por otro lado, desde el punto de vista de los usuarios y en concreto, desde nuestra posición de analistas de inteligencia cuyo trabajo se basa en fuentes abiertas, nos enfrentamos al problema de que los grandes operadores pueden censurar sitios de Internet por su contenido y, lo que puede ser peor, por la calidad estimada del mismo. Esto es un gran impedimento para la libre circulación de la información.

Si nos enfrentamos a un escenario en el que la neutralidad de la Red no exista en absoluto, la tendencia será a la fragmentación. Muchos usuarios pueden verse tentados a emplear alternativas neutrales estableciendo sus propias redes privadas. Desde sus inicios Internet siempre ha sido una red de redes basadas en un lenguaje común... La creación de redes paralelas de carácter local, incluso con interconexión, implicaría que aunque los niveles más básicos de los protocolos de comunicación puedan seguir hablando el mismo idioma, la Red pueda configurarse como un panel de redes separadas por cortafuegos, por distintos niveles de encriptación y diferentes niveles de acceso.

Conclusión

La regulación es una solución a la búsqueda de un problema. Internet funcionaba bien antes de la regulación de la neutralidad. Ahora las pequeñas compañías y startups se enfrentan a la opción de que las grandes empresas de comunicación puedan tener acceso a canales de distribución más rápidos y por tanto, sean capaces de proporcionar una mayor calidad de servicio,

A nivel internacional, dada la influencia global de Estados Unidos y sus empresas, legislar en este país contra la neutralidad de la Red plantea una amenaza fundamental a la neutralidad en resto del mundo.

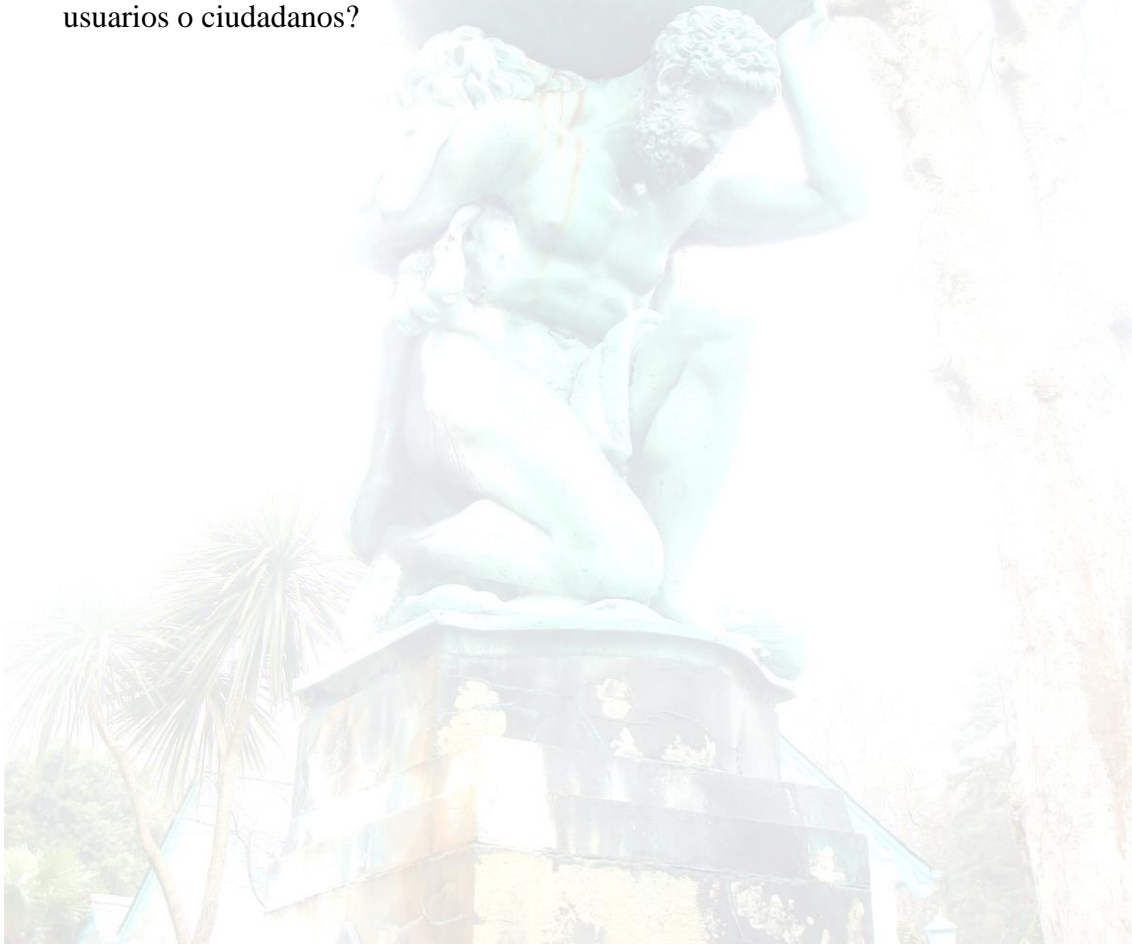
La Unión Europea se ha desmarcado momentáneamente de esta opción y sigue manteniendo su postura concretada con la adopción en 2015³⁵ de un Reglamento sobre la neutralidad de la Red que supone que todos podemos comunicarnos con todos en términos de igualdad y sin discriminación. Según este Reglamento los proveedores de acceso de Internet no pueden gestionar el tráfico en sus redes para favorecer determinados servicios en detrimento de otros, ni ofrecer un acceso favorecido a determinados “servicios privilegiados” o dar acceso a productos de forma gratuita o bajo coste –*zero rating*– que es una práctica de *dumping* devastadora para las nuevas iniciativas y las denominadas “*start-ups*”.

³⁵ Europa gana, Internet sigue siendo libre. Joe McNamee. El País. 01/09/2016.

Algunos estados norteamericanos –Nebraska, California, etc.– están legislando para preservar la neutralidad de la Red y asegurar la no discriminación. Su pretensión es la introducción de legislación para exigir, mediante diferentes requisitos, la neutralidad de Internet en el ámbito de sus competencias. Exigiendo igualdad y que el tráfico no sea una función de lo que puede pagarse –algo que favorece determinados sitios o contenidos, amén de que para hacerlo efectivo hay que “discriminar” y para ello, primero hay que identificar y por tanto atentar contra la privacidad– se trata de defender la democracia. Esta no funciona en base a quien puede pagar más sino bajo la premisa de que todos los seres humanos tenemos iguales derechos... La extensión al tráfico de datos, que es una expresión de la vida humana en el mundo electrónico que nos rodea, debería ser automática.

Rechazar la neutralidad supone negar el principio de una Internet realmente libre. Se abre la puerta a que los datos sean discriminados según su tipo, a que se bloqueen sitios web que proporcionan contenidos gratuitos por la razón de que no se ha pagado, a que se ralentice la velocidad de distribución de ciertos contenidos y al cobro de tarifas por un acceso “especial” redes sociales o contenidos de entretenimiento determinados.

¿Es este nuevo mundo digital uno en el que todas las personas tenemos los mismos derechos? ¿Se trata del mundo imaginado por los primeros ciberutópicos y por la denominada “doctrina Google”? ¿Es el mundo que queremos como analistas? ¿Cómo usuarios o ciudadanos?



Todas las imágenes y contenido multimedia contenidos en este boletín son de libre uso. Preferentemente obtenidos del contenido Wiki Commons y, cuando no se indique lo contrario, sujetos a licencia en los términos.



O bien,



Boletín de actualidad internacional por Centro de Análisis y Prospectiva se encuentra bajo una Licencia [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/).

Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/> o envíe una carta a Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California 94105, USA.

<http://es.creativecommons.org/licencia/>



Reconocimiento (Attribution): En cualquier explotación de la obra autorizada por la licencia hará falta reconocer la autoría.



No Comercial (Non commercial): La explotación de la obra queda limitada a usos no comerciales.



Compartir Igual (Share alike): La explotación autorizada incluye la creación de obras derivadas siempre que mantengan la misma licencia al ser divulgadas.