



# Asamblea General

Distr. general  
28 de julio de 2020  
Español  
Original: inglés

---

**Septuagésimo quinto período de sesiones**  
Tema 71 del programa provisional\*  
**Derecho de los pueblos a la libre determinación**

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

### **Nota del Secretario General**

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación, de conformidad con lo dispuesto en la resolución [74/138](#) de la Asamblea y la resolución [42/9](#) del Consejo de Derechos Humanos.

---

\* [A/75/150](#).



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

### **La evolución de las formas, tendencias y manifestaciones de los mercenarios y las actividades relacionadas con ellos**

#### *Resumen*

En el presente informe, el Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación examina la evolución de la utilización de mercenarios y otros agentes conexos a la luz de los considerables cambios en la naturaleza de los conflictos armados contemporáneos, y los problemas que ello crea para la aplicación de los marcos jurídicos internacionales y regionales pertinentes en relación con los mercenarios. El Grupo de Trabajo enumera una amplia gama de agentes y actividades que pueden considerarse relacionadas con los mercenarios y señala que debe prestarse especial atención al contexto y las condiciones específicas en que operan esos agentes.

En el informe, el Grupo de Trabajo destaca los efectos de las manifestaciones actuales y emergentes de los mercenarios y los agentes conexos en el disfrute de los derechos humanos. En algunos casos, esos agentes han cometido presuntamente violaciones del derecho internacional humanitario y abusos contra los derechos humanos. En otros casos, la utilización de mercenarios ha contribuido a intensificar y prolongar las hostilidades y, por consiguiente, el sufrimiento humano que soporta la población civil. Sus actividades también pueden socavar el derecho de los pueblos a la libre determinación, incluso en entornos no conflictivos.

El Grupo de Trabajo arroja luz sobre el secreto y la opacidad generalizados que rodean a las actividades de los mercenarios y de las actividades relacionadas con ellos, lo que resulta especialmente evidente cuando esos agentes se emplean como instrumento para influir a distancia en los conflictos armados, mientras que sus patrocinadores, entre los cuales se cuentan Estados, niegan su participación y tratan de eludir las responsabilidades jurídicas. Estas dimensiones representan un gran obstáculo para lograr que los autores de violaciones y abusos rindan cuentas y que las víctimas dispongan de recursos eficaces, lo que hace posible que los autores y quienes dirigen sus acciones actúen con impunidad.

El informe concluye con un llamamiento a los Estados y otros interesados para que presten atención urgente a las nuevas formas y manifestaciones de las actividades relacionadas con el mercenarismo y establece recomendaciones para estimular la reflexión y el debate sobre las formas de contrarrestar más eficazmente las actividades de los mercenarios y las relacionadas con ellos.

Durante la preparación del presente informe, el Grupo de Trabajo estuvo compuesto por los Sres. Chris Kwaja (Presidente), Jelena Aparac, Lilian Bobea, Sorcha MacLeod y Saeed Mokbil.

## I. Introducción

1. El rápido desarrollo y despliegue de nuevas tecnologías, la proliferación y fragmentación de los grupos armados no estatales y la influencia ejercida por terceros han contribuido a que se produzcan cambios considerables en la naturaleza de los conflictos armados, incluido su carácter cada vez más asimétrico<sup>1</sup>. A diferencia de las investigaciones y análisis más amplios sobre la naturaleza evolutiva de la guerra y los problemas conexos en materia humanitaria y de derechos humanos, existen lagunas considerables en lo que respecta a la comprensión de las formas en que los mercenarios y los agentes relacionados con ellos se han adaptado a las realidades de los conflictos contemporáneos, la manera en que se utilizan, la forma en que interactúan con otros agentes y los riesgos y repercusiones en materia de derechos humanos que se derivan de su participación en los conflictos.

2. El mercenarismo sigue amenazando la paz y la seguridad internacionales, así como el respeto de las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario, de las maneras más graves. El derecho de los pueblos a la libre determinación en particular se ve afectado. Desde principios de 2019, los efectos de las actividades de los mercenarios y de las actividades relacionadas con ellos han vuelto a cobrar importancia en los debates del Consejo de Seguridad. En un debate iniciado por Guinea Ecuatorial<sup>2</sup> se han planteado preocupaciones en relación con los mercenarios como causa de inseguridad y desestabilización en África, centrándose en particular en la subregión de África Central; su utilización en el conflicto de Libia y el incumplimiento conexo del embargo de armas<sup>3</sup>; y su presunta participación en la prolongada crisis de la República Bolivariana de Venezuela<sup>4</sup>.

3. A la luz de estos acontecimientos, el Grupo de Trabajo considera que el presente informe es oportuno e importante. En él se arroja luz sobre las inquietantes manifestaciones y tendencias actuales y emergentes de las actividades mercenarias y relacionadas con los mercenarios. Partiendo de consideraciones metodológicas, el Grupo de Trabajo examina las dificultades de aplicación de los marcos jurídicos internacionales pertinentes. A continuación se analizan los desafíos que plantean los dos principales contextos en los que operan los mercenarios: en primer lugar, las situaciones de conflicto armado y, en segundo lugar, las situaciones que comprenden actos violentos que tienen por objeto socavar el derecho a la libre determinación. Se abordan estos problemas desde las perspectivas del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. De esta manera, el Grupo de Trabajo amplía el enfoque más allá de los mercenarios en sentido estricto y lo amplía a los agentes relacionados con ellos, y recoge de una manera más útil la complejidad y la diversidad de los agentes que participan en actividades relacionadas con el mercenarismo, que tienen repercusiones negativas en los derechos humanos y la protección de los civiles. El informe termina con las conclusiones y recomendaciones del Grupo de Trabajo.

---

<sup>1</sup> Véanse [S/2019/373](#) y [S/2020/366](#), y Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), “El derecho internacional humanitario y los desafíos de los conflictos armados contemporáneos: reafirmar el compromiso con la protección en los conflictos armados en el 70º aniversario de los Convenios de Ginebra” (Ginebra, 2019).

<sup>2</sup> Reunión convocada por Guinea Ecuatorial durante su presidencia del Consejo de Seguridad en febrero de 2019; véase también [S/2019/97](#).

<sup>3</sup> Véase <https://news.un.org/en/story/2020/02/1057311>.

<sup>4</sup> Véase [www.un.org/press/en/2020/sc14193.doc.htm](http://www.un.org/press/en/2020/sc14193.doc.htm).

## II. Metodología

4. El presente informe se basa en labor realizada anteriormente por el Grupo de Trabajo, incluidos sus estudios sobre el fenómeno de los combatientes extranjeros y sus vínculos con el mercenarismo<sup>5</sup>. Se fundamenta sobre una amplia investigación documental y las contribuciones recibidas de los interesados pertinentes sobre la base de un llamamiento para la presentación de comunicaciones publicado por el Grupo de Trabajo en enero de 2020<sup>6</sup>. A fin de recibir aportaciones para el informe, en abril de 2020 el Grupo de Trabajo convocó una consulta virtual de expertos sobre la evolución de las formas, tendencias y manifestaciones de los mercenarios y las actividades relacionadas con ellos. El Grupo de Trabajo agradece a todos los que contribuyeron a la preparación del informe mediante la presentación de información y la participación en la consulta de expertos.

5. Algunos de los retos fundamentales que la investigación tuvo que acometer fueron la falta de transparencia acerca del reclutamiento, la financiación y la utilización de mercenarios y agentes conexos, y las dificultades para distinguir esos agentes de la multitud de agentes armados estatales y no estatales que participan en los conflictos contemporáneos y otros contextos aplicables. La expresión “agentes armados no estatales” abarca una amplia gama de agentes, incluidos los grupos armados de oposición, los insurgentes, los rebeldes, los terroristas y las milicias. Al mismo tiempo, esta opacidad constituye una de las principales preocupaciones que impulsan al Grupo de Trabajo a arrojar luz sobre el fenómeno. El Grupo de Trabajo es consciente de que sigue habiendo lagunas de información, en particular en lo que respecta a algunas regiones. Consciente de que los contextos en que operan los mercenarios repercuten en las mujeres, los niños y otros grupos de manera diferenciada y desproporcionada, el Grupo de Trabajo trató de destacar ejemplos concretos en los casos en que fue posible.

## III. El derecho internacional y las actividades de los mercenarios

### A. Instrumentos jurídicos internacionales y regionales relacionados con los mercenarios

6. El marco jurídico internacional sobre las actividades mercenarias refleja el contexto histórico específico en el que se desarrolló: un período caracterizado por la descolonización, las guerras poscoloniales y las intervenciones en los asuntos internos de los nuevos Estados independientes, especialmente en África. Por lo tanto, se basa en principios fundamentales que sustentan la Carta de las Naciones Unidas, como la libre determinación, la integridad territorial y la no intervención. Dos instrumentos jurídicos internacionales y un instrumento regional definen, regulan o prohíben las actividades mercenarias.

7. El artículo 47 del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 no prohíbe el mercenarismo, pero sí define a los mercenarios y les niega el derecho a ser combatientes o prisioneros de guerra<sup>7</sup>. Se ha reconocido que esta norma tiene carácter

<sup>5</sup> Véanse A/70/330 y A/71/318.

<sup>6</sup> Véase

<https://www.ohchr.org/sp/Issues/Mercenaries/WGMercenaries/Pages/CallsubmissionsTheevolvingforms.aspx>.

<sup>7</sup> Esta disposición es intrascendente en la práctica, ya que los mercenarios quedarían en todo caso excluidos de la condición de combatientes en virtud del artículo 43, que confiere esa condición a los miembros de las fuerzas armadas de una parte en conflicto.

consuetudinario en virtud del derecho internacional humanitario<sup>8</sup>. El Protocolo se aplica a los conflictos armados internacionales, incluidas las luchas por la libre determinación (art. 1) 4)), pero no a los conflictos armados no internacionales, que constituyen la mayoría de los conflictos modernos. Dada su aplicabilidad casi universal, con 174 Estados partes, el artículo 47 es una fuente del derecho clave en situaciones de conflicto armado internacional.

8. La definición adoptada en la Convención Internacional contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de Mercenarios es aplicable más allá del contexto de los conflictos armados internacionales. Aunque solo 36 Estados la han ratificado desde su adopción en 1989, tipifica como delito: a) “toda persona que reclute, utilice, financie o entrene mercenarios”; b) la participación directa “en hostilidades o en un acto concertado de violencia” con el propósito de “derrocar a un gobierno o socavar de otro modo el orden constitucional de un Estado; o de socavar la integridad territorial de un Estado”; y c) toda persona que intente cometer esos delitos o ayude a cometerlos (véanse los artículos 1 a 4). La Convención establece obligaciones para que los Estados partes, entre otras cosas, tipifiquen esos delitos, cooperen para aplicar la Convención y abran procedimientos contra los sospechosos que se encuentren en su territorio o los extraditen a otro Estado con jurisdicción válida.

9. No hay ningún órgano específico a nivel internacional encargado de vigilar, supervisar y orientar la aplicación de la Convención Internacional. Hasta ahora, la Corte Internacional de Justicia no ha tenido la oportunidad de pronunciarse en un caso relativo a su aplicación. En el momento de redactar el presente informe, ningún tribunal internacional tiene jurisdicción penal sobre los delitos relacionados con los mercenarios. Sin embargo, desde 2018, la Corte Penal Internacional puede entender en casos contra personas, incluidos Jefes de Estado o altos funcionarios, en relación con el crimen de agresión, en virtud del cual, según el artículo 8 *bis* g) del Estatuto de Roma, “el envío por un Estado, o en su nombre, de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado” puede constituir en algunos casos un acto de agresión<sup>9</sup>. Por lo tanto, la Corte no es competente para investigar y enjuiciar las actividades de los mercenarios *per se*, y solo puede intervenir si los Estados utilizan mercenarios para librar una guerra agresiva. No obstante, puede investigar y enjuiciar a las personas involucradas en actividades mercenarias por cometer o ayudar a cometer crímenes internacionales, siempre que se cumplan las condiciones para ejercer la jurisdicción.

10. En el plano regional, solo la Convención de la Organización de la Unidad Africana para la Eliminación de la Actividad de Mercenarios en África aborda específicamente esta cuestión y exige a los Estados que prohíban y castiguen las actividades relacionadas con el mercenarismo. El “delito de mercenarismo” abarca una amplia lista de actos que pueden atribuirse a personas, grupos, representantes del Estado y a los propios Estados (párrafo 2 del artículo 1). Además, los Estados deben hacer que los delitos relacionados con los mercenarios sean “punibles con las penas más severas previstas en sus leyes, incluida la pena capital” (art. 7). De los 55 Estados miembros de la Unión Africana, 32 son partes en esta Convención regional.

---

<sup>8</sup> Véase el artículo 108 en Jean-Marie Henckaerts, Louise Doswald-Beck y otros, *Customary International Humanitarian Law*, vol. I, Rules, estudio del CICR (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2009).

<sup>9</sup> En un principio la Comisión de Derecho Internacional incluyó el delito de “reclutamiento, utilización, financiación y entrenamiento de mercenarios” en su proyecto de Código de Crímenes contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad (1991), pero no se mantuvo en el proyecto de 1995 que sirvió de base para la redacción inicial del Estatuto de Roma.

11. La Corte Africana de Justicia y Derechos Humanos que se ha propuesto crear podría convertirse en el primer tribunal con jurisdicción penal internacional sobre los delitos de mercenarios. El artículo 28H, introducido por el Protocolo de 2014 de Enmiendas al Protocolo sobre el Estatuto de la Corte Africana de Justicia y Derechos Humanos, es similar en términos generales a las convenciones internacionales y regionales, aunque amplía el alcance de los delitos relacionados con los mercenarios para incluir “la asistencia a un Gobierno para mantener el poder” y “la asistencia a un grupo de personas para obtener el poder”. Sin embargo, el establecimiento de la Corte sigue siendo incierto dado el número limitado de ratificaciones tanto del Estatuto como de su Protocolo de enmienda, lo que deja en duda la aplicación de esta importante disposición<sup>10</sup>.

12. Los instrumentos mencionados comparten una definición bastante similar de mercenario, en la que figuran varios criterios acumulativos que deben cumplirse para que tal definición sea aplicable. Dichos criterios son: una persona reclutada específicamente para combatir en un conflicto armado, motivada principalmente por el afán de lucro, que no es nacional de una parte en conflicto ni residente en un territorio controlado por una parte en conflicto y que no es miembro de las fuerzas armadas de una parte en conflicto ni de las fuerzas armadas de un tercer Estado enviadas en misión oficial.

13. Sin embargo, se pueden observar tres diferencias. En primer lugar, si bien las definiciones del Protocolo I y de la Convención de la Organización de la Unidad Africana exigen que una persona participe directamente en las hostilidades, la Convención Internacional no lo exige. No obstante, la Convención Internacional tipifica como delito la participación directa de los mercenarios en las hostilidades (art. 3 1)). En segundo lugar, la Convención de la Organización de la Unidad Africana exige una promesa de compensación material pero, a diferencia de los otros dos instrumentos, no una que sea significativamente superior a la que se pagaría a los combatientes de rangos y funciones similares. Lo más importante es que, si bien los tres instrumentos se aplican en situaciones de conflicto armado, solo la Convención Internacional y la Convención de la Organización de la Unidad Africana abarcan específicamente otros contextos que amenazan el derecho a la libre determinación, como el derrocamiento de un gobierno o el menoscabo de la integridad territorial de un Estado. Esto es especialmente importante, ya que esos contextos pueden aplicarse a un amplio espectro de situaciones que no alcanzan el umbral del conflicto armado.

14. La definición de mercenario en el derecho internacional ha sido objeto de muchos análisis que reflexionan sobre su carácter excesivamente restrictivo<sup>11</sup>. El Grupo de Trabajo reconoce que el alcance de la definición es problemático y que los criterios son difíciles de cumplir, especialmente en lo que respecta a las formas contemporáneas de actividades relacionadas con mercenarios<sup>12</sup>, ya que basta eludir uno de los criterios descritos anteriormente para evitar la clasificación de mercenario. Eso es fácil de conseguir, por ejemplo alistándose (aunque sea temporalmente) en las fuerzas armadas formales o recibiendo un salario similar al de un soldado regular, al menos sobre el papel. Además, la visión de un mercenario como “extranjero” no abarca las complejidades del concepto de nacionalidad. En algunos contextos, la nacionalidad tiene un significado escaso para las poblaciones locales, en las que pueden prevalecer las afiliaciones étnicas y religiosas como, por ejemplo, se observó

<sup>10</sup> Véanse <https://au.int/en/treaties/protocol-statute-african-court-justice-and-human-rights> y <https://au.int/en/treaties/protocol-amendments-protocol-statute-african-court-justice-and-human-rights>.

<sup>11</sup> Véase Katherine Fallah, “Corporate actors: the legal status of mercenaries in armed conflict”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 88, núm. 863 (septiembre de 2006).

<sup>12</sup> A/71/318, párrs. 5 y 10.

durante la visita del Grupo de Trabajo al Chad<sup>13</sup>. En otras situaciones, los Estados han ofrecido, según se informa, la nacionalidad a las personas que reclutaron.

15. Algunos de los criterios plantean problemas concretos. La definición exige que los mercenarios se muevan principalmente por el beneficio privado y material. La realidad, sin embargo, rara vez es tan simple. Pueden existir motivaciones concurrentes y superpuestas que expliquen por qué ciertas personas se dedican a actividades relacionadas con el mercenarismo, algunas de las cuales podrían ser beneficios materiales, factores ideológicos y políticos, la creencia en la protección de los intereses nacionales o la falta de otras oportunidades de empleo, pero también pueden intervenir la coacción o la extorsión. Demostrar que el beneficio privado, y no otras motivaciones, es la razón principal para que un individuo se convierta en mercenario constituye un problema desde el punto de vista jurídico. Además, la recepción de una compensación material puede ser difícil de probar, ya que normalmente estará sujeta a acuerdos confidenciales.

16. El tipo de actividades compatibles con la definición de mercenario, en especial en lo que respecta a qué constituye la lucha en un conflicto armado y la participación directa en las hostilidades, plantea otra dificultad. Algunos agentes se muestran ofendidos si se los califica por sus actividades como mercenarios, y cuestionan esa descripción con el argumento de que no participan en combates ofensivos sino que prestan servicios defensivos. Dicho esto, se dispone de amplios materiales de orientación acerca de qué puede constituir participación directa en las hostilidades, incluida la conducta que no requiere la presencia física en el teatro de operaciones, como la obtención y el suministro de información de uso directo e inmediato en las operaciones de combate<sup>14</sup>. El Grupo de Trabajo ha observado en otras ocasiones los problemas que plantea la distinción entre el uso ofensivo y defensivo de la fuerza en situaciones de conflicto armado, en las que la defensa de un objetivo militar legítimo, como la seguridad de una base militar, puede equivaler a la participación directa en las hostilidades<sup>15</sup>.

17. Por último, con la excepción de la Convención de la Organización de la Unidad Africana, el marco existente se centra en el individuo, pero descuida el papel específico de quienes organizan y dirigen las actividades mercenarias. Esto plantea un problema especial cuando esas personas operan dentro de una estructura empresarial, debido a los limitados mecanismos de aplicación de la responsabilidad empresarial, especialmente la responsabilidad penal.

## B. Problemas de aplicación

18. En última instancia, el marco jurídico internacional sobre los mercenarios refleja lo que los Estados estaban dispuestos a acordar y consiguieron acordar en el contexto dado y las dificultades que tenían para llegar a un acuerdo sobre un término utilizado con frecuencia como una etiqueta con carga política y despectiva más que como un concepto jurídico. Además, la tipificación jurídica de las actividades mercenarias está estrechamente vinculada a las preocupaciones por el derecho a la libre determinación<sup>16</sup>, lo que refleja el papel preponderante de los Estados del Sur Global, en particular de África, en la elaboración de este marco.

<sup>13</sup> [A/HRC/42/42/Add.1](#), párrs. 36 y 37.

<sup>14</sup> Véase <https://shop.icrc.org/download/ebook?sku=0990/003-ebook>; los manuales militares nacionales suelen ofrecer más información orientativa.

<sup>15</sup> Véase [A/HRC/36/47](#).

<sup>16</sup> Christopher Kinsey y Hin-Yan Liu, "Challenging the strength of the anti-mercenary norm", *Journal of Global Security Studies*, vol. 3, núm. 1 (2018), pág. 99.

19. La baja cantidad de ratificaciones de la Convención Internacional contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de Mercenarios muestra la renuencia de algunos Estados a ratificar un instrumento que tipifica como delito las actividades de los mercenarios y se aplica a personas que no necesariamente participan directamente en hostilidades. Por ejemplo, ninguno de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad es parte en la Convención Internacional. Además, las connotaciones despectivas asociadas al término “mercenario” también pueden dificultar la aplicación, ya que los Estados tal vez no deseen que se considere que utilizan directamente o dan cobijo a mercenarios en los territorios de su jurisdicción, dejando así sin abordar las posibles actividades mercenarias. La ardiente oposición a ser calificado de mercenario o agente que apoya a mercenarios refleja además que la clasificación sigue siendo igual de peyorativa que en el pasado<sup>17</sup>, y se utiliza ampliamente en el dominio público para expresar la desaprobación de un amplio espectro de agentes que no se ajustan necesariamente a los criterios de las definiciones jurídicas descritas anteriormente.

20. A pesar de sus limitaciones, los tres instrumentos jurídicos tienen el mérito de esbozar una definición jurídica de mercenario, aunque esté claro que su aplicación práctica adolece de dificultades. Es interesante el hecho de que varios Estados que no son parte en la Convención Internacional, como la Federación de Rusia o Francia, hayan tipificado como delito la participación en actividades mercenarias en su legislación nacional, en consonancia con muchos de los criterios esbozados en los instrumentos internacionales<sup>18</sup>. Otros Estados han aprobado legislación específica que aborda más o menos directamente las actividades de los mercenarios y las relacionadas con ellos, incluida la prohibición explícita de las actividades mercenarias (Sudáfrica<sup>19</sup>) o de los servicios relacionados con la participación directa en las hostilidades (Suiza<sup>20</sup>). Un estudio de la legislación nacional de 60 Estados de todo el mundo, realizado por el Grupo de Trabajo entre 2012 y 2017, mostró una ausencia general de normas con respecto a la participación directa de personal privado militar y de seguridad en hostilidades, situación que en algunos casos podría entrar en la definición de mercenario. Esta laguna también aumenta el riesgo de que se cometan abusos contra los derechos humanos<sup>21</sup>.

21. No hay información y datos estadísticos inmediatamente disponibles sobre los enjuiciamientos nacionales de delitos relacionados con mercenarios. La recopilación de datos se ve aún más obstaculizada por las diferentes prácticas nacionales descritas anteriormente. Durante sus visitas a países, el Grupo de Trabajo ha observado que las personas sospechosas de realizar actividades relacionadas con el mercenarismo pueden ser a menudo encausadas por diferentes delitos, como la participación en una organización criminal, la participación en una organización terrorista y actos de terrorismo, la organización de grupos paramilitares ilegales o la incorporación a grupos y ejércitos armados extranjeros<sup>22</sup>. En la Federación de Rusia, por ejemplo,

---

<sup>17</sup> Sarah Percy, “The unimplemented norm: anti-mercenary law and the problems of institutionalization”, en *Implementation and World Politics: How International Norms Change Practice*, Alexander Betts y Phil Orchard, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2014).

<sup>18</sup> Véase el artículo 359 del Código Penal de la Federación de Rusia y el artículo 436-1 del Código Penal de Francia. Para más ejemplos de cómo se aborda el mercenarismo en las legislaciones nacionales y los manuales militares, véase [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2\\_rul\\_rule108](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul_rule108).

<sup>19</sup> Ley de Prohibición de Actividades Mercenarias y Regulación de Ciertas Actividades en Países en Conflicto Armado de 2006.

<sup>20</sup> Ley Federal de Servicios de Seguridad Privada Prestados en el Extranjero, de 27 de septiembre de 2013.

<sup>21</sup> Véase A/HRC/36/47.

<sup>22</sup> Véanse A/HRC/45/9/Add.1, A/HRC/42/42/Add.2 y A/HRC/33/43/Add.3.

hubo 11 casos de delitos de mercenarios entre 2017 y 2019, todos ellos relacionados con la participación de ciudadanos rusos en el conflicto armado de Ucrania. En algunos de estos casos, el mercenarismo fue juzgado conjuntamente con otros delitos como la incitación al odio o a la enemistad<sup>23</sup>. Otras informaciones comunicadas al Grupo de Trabajo también muestran que se utilizan diferentes tipos de delitos para encausar a implicados en actividades relacionadas con el mercenarismo<sup>24</sup>.

#### **IV. Actividades relacionadas con el mercenarismo en los conflictos armados contemporáneos y contextos que amenazan el derecho a la libre determinación**

22. Para hablar de las nuevas tendencias y manifestaciones del fenómeno de los mercenarios es necesario realizar un análisis cuidadoso de los contextos en los que operan esos agentes. Como se ha señalado anteriormente, el marco jurídico internacional reconoce que los mercenarios operan en dos tipos de situaciones: los conflictos armados y los “acto[s] concertado[s] de violencia con el propósito de derrocar a un gobierno o socavar de alguna otra manera el orden constitucional de un Estado, o de socavar la integridad territorial de un Estado<sup>25</sup>”. Ambas posibilidades entrañan importantes amenazas para la protección de los derechos humanos y, en el caso de los conflictos armados, para la protección de los civiles, según lo dispuesto en el derecho internacional humanitario. Las actividades de los mercenarios han evolucionado paralelamente a los considerables cambios que se han producido en la naturaleza de la guerra desde que se creó el marco jurídico internacional sobre los mercenarios.

##### **A. Demanda de actividades relacionadas con el mercenarismo en los conflictos armados contemporáneos**

23. Los conflictos armados se han vuelto cada vez más complejos y se caracterizan por la participación de una multitud de agentes, incluidos los mercenarios y los agentes conexos. Ciertos elementos son especialmente pertinentes: el aumento sustancial de los conflictos armados no internacionales; la proliferación de agentes armados no estatales; la participación de terceros Estados en el apoyo a las partes en conflicto, que genera problemas concretos en lo que se refiere atribuir responsabilidades; y las diferencias desproporcionadas en los métodos y medios de guerra utilizados por las partes en conflicto.

##### **Incremento de los conflictos armados no internacionales**

24. El marco jurídico internacional sobre los mercenarios se elaboró en un momento en que predominaban los conflictos interestatales, lo que implicaba que los mercenarios eran percibidos como auxiliares de los Estados. El Protocolo I solo es aplicable a esos conflictos. Por consiguiente, no se tuvieron suficientemente en cuenta las características concretas y los desafíos relacionados con las actividades mercenarias realizadas en conflictos armados no internacionales.

25. Sin embargo, los conflictos armados más recientes y actuales son mayoritariamente de carácter no internacional; en ellos suele enfrentarse un Estado a

<sup>23</sup> Véase la presentación de la Federación de Rusia.

<sup>24</sup> Véase la presentación de Ukrainian Helsinki Human Rights Union.

<sup>25</sup> Convención Internacional contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de Mercenarios, art. 1 2) a).

un agente armado no estatal, o dos o más agentes armados no estatales entre sí<sup>26</sup>. Ambos tipos de partes beligerantes pueden contratar mercenarios, de forma que estos cuentan con una mayor base de clientes potenciales. Los agentes armados no estatales deben observar las normas aplicables del derecho internacional humanitario. Sin embargo, las normas internacionales de derechos humanos imponen menos obligaciones claramente definidas a los agentes armados no estatales<sup>27</sup> que a los Estados, lo que posibilita que se impongan requisitos menos estrictos a los mercenarios contratados al servicio de los agentes no estatales.

### **Proliferación de agentes armados no estatales**

26. Los conflictos armados contemporáneos también se caracterizan por la proliferación de agentes armados no estatales que varían mucho en cuanto a tamaño, estructura, capacidad y habilidad para ejercer un control *de facto* sobre el territorio. Estos grupos evolucionan durante un conflicto y pueden fragmentarse y reconstituirse con metas, jerarquías y lealtades diferentes y a veces superpuestas.

27. Esta proliferación y diversidad de agentes armados no estatales hace aún más difícil determinar los hechos y atribuir sus respectivas obligaciones en virtud de las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario, lo que genera incertidumbre con respecto al alcance de las protecciones aplicables y los retos a la hora de atribuir responsabilidades. Cuando se añaden mercenarios y sus agentes conexos a este contexto, se enturbia aún más el panorama porque su reclutamiento, financiación e integración dentro de las cadenas de mando de un cliente no estatal suelen seguir siendo opacos.

28. El Grupo de Trabajo recibió información sobre casos en que mercenarios y agentes conexos prestaban apoyo a agentes armados no estatales con el objetivo de fortalecer su capacidad y sus medios militares. Dicho esto, la presencia de importantes lagunas de información hace difícil establecer quién es responsable de su reclutamiento y pago y bajo qué cadenas de mando operan estos agentes.

29. En un caso señalado a la atención del Grupo de Trabajo, la utilización de personal militar privado ruso bien capacitado y entrenado en apoyo del Ejército Nacional Libio, que participaba en un conflicto contra el Gobierno de Libia, supuestamente dio lugar a operaciones ofensivas más precisas. Sería posible argumentar que este hecho podría haber servido para reducir los daños a la población civil, pero también se informó de abusos contra civiles realizados por el personal militar privado, entre ellos una denuncia de ejecuciones extrajudiciales<sup>28</sup>. La participación del personal militar privado contribuyó, además, a intensificar y prolongar el conflicto, con un costo trágico para la población civil. Además, la opacidad que rodeaba las condiciones en que se desplegaba el personal, incluidos los

<sup>26</sup> Véase Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia, *Fiscal c. Dusan Tadić*, Caso núm. IT-94-1-I, 1995.

<sup>27</sup> Véase [A/HRC/38/44](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session38/Pages/ListReports.aspx) (en inglés únicamente), disponible en <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session38/Pages/ListReports.aspx>. Cabe recordar también que la atribución de ciertas obligaciones en materia de derechos humanos a agentes armados no estatales no invalida las responsabilidades del Estado, ya que este sigue teniendo la obligación de adoptar todas las medidas diplomáticas, económicas, judiciales y de otra índole que sean necesarias para proteger los derechos humanos de la población que vive en la parte de su territorio que se encuentre fuera de su control.

<sup>28</sup> A lo largo del presente informe se hace referencia a las cartas de denuncia enviadas por los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos. Pueden consultarse todas esas comunicaciones en <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>. En el presente caso, véanse JAL RUS 1/2020, JAL LBY 1/2020 y JAL OTH 42/2020.

mecanismos de mando y control aplicables, entorpeció la atribución de responsabilidad y permitió a esos agentes actuar con aparente impunidad<sup>29</sup>.

30. Además, en lo que respecta a Libia la participación de combatientes de grupos armados sudaneses es otro ejemplo pertinente. Al parecer, no están integrados en la estructura de mando y control de las facciones libias; se los ha descrito como coordinadores y participantes en operaciones militares conjuntas con sus patrocinadores libios, mientras que su adhesión a determinadas facciones “viene determinada, generalmente, por la conveniencia, y algunas veces han cambiado de bando<sup>30</sup>”.

31. En otros casos, el riesgo de violaciones del derecho internacional humanitario y de abusos contra los derechos humanos aumenta si se contrata a elementos bien capacitados para reforzar la capacidad militar de agentes armados no estatales que desafían manifiestamente los derechos humanos, como los grupos impulsados por ideologías extremistas<sup>31</sup>. Sus actividades pueden incluir, por ejemplo, la capacitación en tácticas militares y el mantenimiento y uso de armas.

### **Participación de terceros en situaciones de conflicto armado**

32. En cierta medida, la proliferación de agentes armados no estatales puede vincularse a otro aspecto clave de los conflictos armados contemporáneos, a saber, la participación cada vez mayor de terceros que tratan de influir en un conflicto. Puede tratarse de un Estado, una coalición de Estados o misiones desplegadas por organizaciones internacionales y regionales<sup>32</sup>, y cada una de esas situaciones tiene consecuencias jurídicas específicas. En algunas circunstancias, el agente interviniente puede pasar a ser parte en un conflicto y, por lo tanto, quedar sujeto a las obligaciones conexas en virtud del derecho internacional humanitario, por ejemplo, si el apoyo consiste en operaciones militares destinadas a influir en la conducción de las hostilidades en detrimento de la otra parte<sup>33</sup>. Esto puede adoptar diferentes formas, como el apoyo en la planificación y coordinación de operaciones militares o el suministro de inteligencia para su uso inmediato en las hostilidades.

33. La intervención de un tercero también puede incluir el suministro de mercenarios y personal relacionado con ellos a una parte en conflicto con el fin de participar directamente en las hostilidades para debilitar la capacidad militar de la otra parte. Ejemplos de ello que han tenido lugar en conflictos armados recientes y se han puesto en conocimiento del Grupo de Trabajo indican que esta forma de intervención se utiliza cada vez más, en particular por parte de Estados.

34. Además, esta forma de apoyo aumenta la complejidad fáctica y jurídica para determinar si el Estado interviniente puede ser clasificado como parte en el conflicto y, por lo tanto, para clasificar el propio conflicto y determinar las normas aplicables del derecho internacional humanitario. La prestación de apoyo a través de un intermediario interpone distancia entre el Estado interviniente y la parte que recibe el apoyo, y puede ocultar la función y las responsabilidades reales del primero. Los informes facilitados al Grupo de Trabajo sugieren que, en algunos casos, esto se hace precisamente con el ominoso objetivo de proporcionar una “negación plausible” de la participación directa en un conflicto. Los Estados intervinientes han desplegado

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> S/2020/36, párr. 169.

<sup>31</sup> Véase, por ejemplo, <https://jamestown.org/program/malhama-tactical-threatens-put-china-crosshairs/>.

<sup>32</sup> Tristan Ferraro, “Posición jurídica del CICR respecto de los conflictos armados con intervención extranjera y la determinación del DIH aplicable a este tipo de conflictos”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 97, núm. 900 (2014).

<sup>33</sup> *Ibid.*, pág. 1.231.

mercenarios y agentes conexos para apoyar a un aliado, al tiempo que han rebatido el conocimiento o la autoridad sobre los desplegados en un intento de eludir la responsabilidad internacional por la conducta de los auxiliares, incluso en relación con presuntos abusos contra los derechos humanos y violaciones del derecho internacional humanitario. Los Estados también utilizan estos agentes para ocultar los verdaderos costos humanos y financieros de intervenir en un conflicto y así mitigar las consecuencias políticas internas negativas.

35. Un ejemplo que ilustra estos desafíos son las operaciones del llamado “Grupo Wagner”, que, según se ha informado, está dirigido por antiguo personal de las fuerzas armadas rusas. Las dificultades ya comienzan en el mismo momento de definir a esta entidad, que se ha descrito de diversas maneras como una empresa militar privada, un grupo paramilitar o unas fuerzas de seguridad semiestatales, lo que pone de relieve la ambigüedad jurídica en relación con su registro oficial y su identidad corporativa<sup>34</sup>. Esta falta de transparencia genera grandes dificultades para determinar qué leyes y reglamentos son aplicables al Grupo Wagner, cuya propia existencia ha llegado incluso a negarse de manera rotunda, lo que dificulta aún más averiguar cuáles son sus clientes y sus contratos. Además, el Grupo de Trabajo recibió denuncias de que, en 2018, varios periodistas que investigaban al grupo y sus actividades en diferentes partes del mundo murieron en circunstancias sospechosas, lo que suscitó gran preocupación por los peligros y las dificultades que entrañaban las tareas de investigar e informar sobre el Grupo Wagner y contravenía los derechos a la libertad de expresión y a la información<sup>35</sup>.

36. En sí misma, esa ambigüedad sobre el registro y la reglamentación de los agentes privados que ofrecen servicios de combate y apoyo al combate a escala internacional podría constituir una violación de las obligaciones positivas de los Estados de protegerse contra las amenazas razonablemente previstas para los derechos humanos, incluido el derecho a la vida<sup>36</sup>. Al cerrar acuerdos de contratación opacos a través de empresas registradas en paraísos fiscales dotados de marcos normativos poco estrictos, las empresas y sus clientes, incluidos los Estados, pueden obtener beneficios de las actividades privadas de combate y, al mismo tiempo, evadir la regulación y la responsabilidad jurídica. Esos arreglos también ocultan las estructuras de propiedad, en particular si hay funcionarios del Estado que poseen participaciones en esas empresas. Según se informa, en algunos casos los servicios privados de combate contratados por un Estado y prestados a través de empresas extraterritoriales se han presentado como seguridad marítima para dar la apariencia de uso legal de la fuerza en el contexto de las operaciones de lucha contra la piratería<sup>37</sup>. Esas prácticas contravienen las obligaciones positivas de los Estados de prevenir las violaciones y los abusos contra los derechos humanos y la exigencia de que las empresas privadas ejerzan la debida diligencia en materia de derechos humanos.

---

<sup>34</sup> Candace Rondeaux, “Decoding the Wagner Group: Analyzing the Role of Private Military Security Contractors in Russian Proxy Warfare”, Arizona State University Center on the Future of War (noviembre de 2019); Kimberley Marten, “Russia’s use of semi-state security forces: the case of the Wagner Group”, *Post-Soviet Affairs*, vol. 35, núm. 3 (2019); Sergey Sukhankin, “Russian PMCs in the Syrian civil war: from Slavonic corps to Wagner Group and beyond”, diciembre de 2019, disponible en <https://jamestown.org/program/russian-pmcs-in-the-syrian-civil-war-from-slavonic-corps-to-wagner-group-and-beyond/>.

<sup>35</sup> Véanse JAL RUS 23/2018 y JAL RUS 10/2018.

<sup>36</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 36 (2018) sobre el derecho a la vida, párr. 21.

<sup>37</sup> Candace Rondeaux, “Decoding the Wagner Group”.

37. Además, el secreto y la opacidad que rodean las relaciones entre los Estados y los agentes mercenarios y relacionados con ellos frustran la atribución de responsabilidad por los abusos y, por consiguiente, la rendición de cuentas y el recurso efectivo. La atribución de responsabilidad a los Estados dependerá de que se demuestre que el Estado ejerció un control o dirección suficientes sobre los mercenarios contratados y los agentes conexos<sup>38</sup>, lo que de manera intrínseca plantea importantes problemas prácticos.

38. El Consejo de Seguridad ha incluido cada vez más la disposición relativa al “personal mercenario armado” en los embargos de armas, en particular en lo que respecta a la situación en Sudán del Sur<sup>39</sup>, la República Centroafricana<sup>40</sup> y Libia<sup>41</sup>, así como mediante un embargo de armas dirigido a personas y entidades designadas en el Yemen<sup>42</sup>. De esta manera, los embargos amplían el alcance de las restricciones más allá del material militar para incluir también a los agentes humanos y hacen hincapié en la responsabilidad de un tercero de no intervenir en el conflicto mediante el suministro de “personal mercenario armado”<sup>43</sup>. Además, los embargos no definen “personal mercenario armado”, lo que deja abierto a la interpretación el alcance del término. El Grupo de Trabajo opina que puede interpretarse que el término abarca una amplia gama de actividades que van más allá de la definición restrictiva del marco jurídico internacional, ya que los embargos incluyen “la asistencia técnica, el entrenamiento, la asistencia financiera o de otra índole, relacionados con actividades militares o el suministro, mantenimiento o utilización de cualquier tipo de armas y material conexo, incluido el suministro de personal mercenario armado”<sup>44</sup>.

#### **Asimetría entre las partes en conflicto y sus capacidades y estrategias militares**

39. La prevalencia de los conflictos intraestatales, la multitud y la diversidad de los agentes armados no estatales y el apoyo prestado a las partes en conflicto por potencias externas reflejan las importantes diferencias entre las partes beligerantes que participan en los conflictos armados contemporáneos, en particular su estatuto jurídico, su capacidad militar y los recursos de que disponen. Se ha utilizado el término “guerra asimétrica” para describir esas situaciones, en las que una potencia militar muy superior, por lo general un Estado, se enfrenta a una parte más débil, por lo general un agente no estatal<sup>45</sup>. Para contrarrestar este desequilibrio, esa parte más débil adapta sus estrategias, por ejemplo, evitando los enfrentamientos directos y operando a través de estructuras descentralizadas. A su vez, la parte más fuerte ajusta sus propias estrategias, por ejemplo mediante operaciones de contrainsurgencia o el uso de tecnología avanzada para reducir al mínimo el peligro físico de su personal, al tiempo que debilita los recursos militares de su adversario.

40. La utilización de mercenarios y actividades relacionadas con ellos representa una de las herramientas de que disponen las partes en conflicto para contrarrestar las diferencias y elaborar estrategias en los enfrentamientos asimétricos. Como ya se ha

<sup>38</sup> Véase el proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos y los comentarios formulados, en particular los artículos 5 y 8.

<sup>39</sup> Véase la resolución 2428 (2018) del Consejo de Seguridad.

<sup>40</sup> Véase la resolución 2127 (2013) del Consejo de Seguridad.

<sup>41</sup> Véanse la resolución 1970 (2011) del Consejo de Seguridad y sus resoluciones posteriores sobre el mismo tema.

<sup>42</sup> Véase la resolución 2216 (2015) del Consejo de Seguridad.

<sup>43</sup> Hin-Yan Liu, “Mercenaries in Libya: ramifications of the treatment of 'armed mercenary personnel' under the arms embargo for private military company contractors”, *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 16, núm. 2 (2011).

<sup>44</sup> Véase la resolución 1970 (2011) del Consejo de Seguridad, párr. 9.

<sup>45</sup> Toni Pfanner, “Asymmetrical warfare from the perspective of humanitarian law and humanitarian action”, *International Review of the Red Cross*, vol. 87, núm. 857 (marzo de 2005).

mencionado, los agentes relacionados con los mercenarios han prestado apoyo a agentes armados no estatales para mejorar sus capacidades militares, por ejemplo al planificar operaciones o utilizar y mantener armas y equipo de otros tipos, así como para complementar los recursos militares y actuar como multiplicador de fuerza. Un Estado también puede recurrir a mercenarios y agentes conexos para complementar sus limitaciones de personal y su carencia de conocimientos especializados, por ejemplo, al tiempo que elude el escrutinio público y los mecanismos de rendición de cuentas que habitualmente se ejercerían sobre los servicios de seguridad del Estado.

41. En particular, se han aprovechado las nuevas tecnologías para obtener ventajas estratégicas y tácticas en la guerra asimétrica. Por ejemplo, agentes armados no estatales han empleado tecnologías disponibles comercialmente con un gran efecto militar, como ha sucedido con el uso de drones para tareas de vigilancia y lanzamiento de explosivos<sup>46</sup>. Los Estados también han reforzado considerablemente su capacidad tecnológica para responder y participar en confrontaciones asimétricas. Eso ha beneficiado a los agentes privados, que se han aprovechado del desarrollo, el mantenimiento y la explotación de nuevas tecnologías, por ejemplo en las esferas de las tecnologías de la información, las capacidades cibernéticas y los complejos sistemas de armas de alta tecnología.

42. La ciberguerra ha sido reconocida como un método de guerra que no solo permite infiltrarse, perturbar, dañar e incluso destruir objetos militares o civiles, sino que también puede causar graves daños humanos. Al igual que la guerra convencional, debe cumplir con el derecho internacional humanitario<sup>47</sup>. Esto es tanto más relevante cuanto que las capacidades estratégicas dependen cada vez más de las infraestructuras y la tecnología.

43. Además, en algunos Estados, los contratistas privados prestan un apoyo considerable para mantener y operar los drones utilizados en hostilidades, aunque ello no significa necesariamente que tomen decisiones de capturar o matar<sup>48</sup>. Los agentes privados también han participado en la invención y producción de sistemas autónomos de cuyos mantenimiento y funcionamiento pueden ser responsables durante las hostilidades<sup>49</sup>. Estas tendencias entrañan importantes desafíos para el respeto de las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario, ya que las nuevas tecnologías de combate fragmentan y difuminan la adopción de decisiones con respecto a la operación de sistemas de armas y, por lo tanto, complican el proceso de atribución de responsabilidades por violaciones y abusos.

## **B. Actividades relacionadas con el mercenarismo que socavan el derecho a la libre determinación**

44. Además de los conflictos armados, la Convención Internacional contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de Mercenarios y la Convención de la Organización de la Unidad Africana para la Eliminación de la

---

<sup>46</sup> Ash Rossiter, "Drone use by militant groups: exploring variation in adoption", *Defense & Security Analysis*, vol. 34, núm. 2 (2018).

<sup>47</sup> CICR, "International humanitarian law and cyber operations during armed conflicts", documento de posición, noviembre de 2019.

<sup>48</sup> Andreas Krieg, "Defining Remote Warfare: The Rise of the Private Military and Security Industry" (London, Oxford Research Group Remote Warfare Programme, marzo de 2018).

<sup>49</sup> Laura Dickinson, "Drones, automated weapons, and private military contractors: challenges to domestic and international legal regimes governing armed conflict", en *New Technologies for Human Rights Law and Practice*, Molly Land y Jay Aronson, eds. (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2018).

Actividad de Mercenarios en África abarcan la actividad mercenaria que participa en actos concertados de violencia para socavar el derecho a la libre determinación. De conformidad con el párrafo 2 del Artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas, el derecho a la libre determinación es un principio fundamental de la Organización, que se ha visto reforzado mediante resoluciones de la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos. También es un principio fundamental de las normas internacionales de derechos humanos, consagrado en el artículo 1 común del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como un derecho colectivo que conlleva una dimensión externa, a saber, la libertad de la dominación extranjera, y un aspecto interno que dota a un pueblo del derecho a cultivar libremente su desarrollo político, económico, social y cultural. Las actividades mercenarias también se mencionan de forma específica en instrumentos relacionados con la no intervención y el respeto de la integridad territorial, como la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas<sup>50</sup>.

45. No obstante, determinar qué contexto socava efectivamente el derecho a la libre determinación es una tarea que no siempre es sencilla y a menudo es eminentemente política. Contrariamente a las normas bien establecidas aplicables a los conflictos armados, el derecho a la libre determinación y su alcance y contenido han sido objeto de mucha menos interpretación y aclaración<sup>51</sup>. Si bien se exige a los Estados que promuevan la realización del derecho a la libre determinación, toda medida que se adopte para alcanzar este objetivo debe ser compatible con otras obligaciones en virtud del derecho internacional, en particular la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados<sup>52</sup>. A veces, esto crea una tensión entre el apoyo legítimo al derecho a la libre determinación y la injerencia interna; esa distinción a menudo se ve a través de una óptica política e ideológica, por ejemplo en lo que respecta al apoyo a los grupos insurgentes que afirman buscar la autonomía o la independencia política y cultural en un contexto de represión y persecución.

46. Una campaña de violencia dirigida a socavar el derecho a la libre determinación puede adoptar muchas formas y puede ser instigada por otro Estado o por agentes privados. Por lo general, las intervenciones de terceros que consisten en apoyar o iniciar actos de violencia y que se llevan a cabo con el fin de promover la política exterior o los intereses privados son contrarias al derecho a la libre determinación y a sus principios corolarios de no intervención y respeto de la integridad territorial. Si se utiliza para esos objetivos, el despliegue de mercenarios y agentes conexos para derrocar a un Gobierno o para influir a distancia en un conflicto armado contraviene el derecho a la libre determinación. La observación de que esto “reduce los umbrales [...] para declarar la guerra, ya que los costos financieros y políticos de la intervención son relativamente bajos” es preocupante a este respecto<sup>53</sup>.

47. La disponibilidad de servicios mercenarios y relacionados con los mercenarios crea la capacidad, para quienes pueden permitírselo, de complementar la falta de capacidad militar y aplicar políticas e intereses por medios agresivos. En consecuencia, la capacidad de intervenir en un conflicto armado interno o de llevar a cabo actos agresivos contra otro Estado puede quedar a disposición del mejor postor

<sup>50</sup> Véase la resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General.

<sup>51</sup> Matthew Saul, “The normative status of self-determination in international law: a formula for uncertainty in the scope and content of the right?”, *Human Rights Law Review*, vol. 11, núm. 4 (2011).

<sup>52</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 12 (1984) sobre el derecho a la libre determinación, párr. 6.

<sup>53</sup> Andreas Krieg y Jean-Marc Rickli, *Surrogate Warfare: The Transformation of War in the Twenty-First Century* (Washington, D. C., Georgetown University Press, 2019), pág. 152.

y constituir una amenaza para el derecho a la libre determinación. Además, al utilizar servicios mercenarios y relacionados con ellos, los responsables de esos actos pueden ocultar o negar su participación.

48. La gran dependencia de los combatientes extranjeros en algunos conflictos armados contemporáneos contribuye a su escalada y prolongación, y frustra las perspectivas de un entorno estable y una solución pacífica que permita a la población local ejercer el derecho a cultivar libremente su desarrollo político, económico, social y cultural. Esto es evidente en el conflicto de Libia, donde mercenarios de diferentes países han influido a veces de manera significativa en la conducción de las hostilidades. Es sorprendente que, según se informa, se hayan desplegado mercenarios sirios en ambos lados del conflicto libio, de manera que el conflicto en la República Árabe Siria se ha visto exportado y proseguido fuera de sus fronteras<sup>54</sup>. Además, seguir luchando en otro conflicto a cambio de ganancias privadas socava las perspectivas de reintegración de esos combatientes a la vida civil.

49. Los mercenarios y los agentes conexos pueden tener, a su vez, un interés directo en prolongar un conflicto y fomentar la inestabilidad. En la República Centroafricana, por ejemplo, la explotación y el tráfico de los ricos recursos naturales atrajo a mercenarios y agentes conexos, que aprovecharon el vacío de seguridad existente en el país. Su presencia, junto con la de múltiples grupos armados, dio lugar a graves amenazas a la integridad territorial del país y representó una barrera para el ejercicio del derecho a la libre determinación<sup>55</sup>.

## V. Agentes y actividades relacionados con los mercenarios y sus manifestaciones contemporáneas

50. Es evidente que una serie de mercenarios y agentes conexos siguen influyendo en el curso de los conflictos armados contemporáneos y socavando el derecho a la libre determinación. Muchos de esos agentes pueden no llegar a cumplir la definición estricta de mercenario que figura en el marco jurídico internacional aplicable, pero reúnen muchas de las características de los mercenarios y generan riesgos e impactos similares. Por consiguiente, el Grupo de Trabajo se propone examinar una amplia gama de agentes y actividades relacionados con los mercenarios a fin de estimular un debate sobre la mejor manera de acotarlos y abordarlos.

51. Este planteamiento se basa en análisis anteriores del Grupo de Trabajo en los que se identificaba a los combatientes extranjeros como agentes relacionados con los mercenarios sobre la base de sus vínculos con estos, incluidas las similitudes y diferencias en sus respectivas definiciones. En su momento, el Grupo de Trabajo recordó que el significado comúnmente aceptado del término mercenario aludía “principalmente a los servicios profesionales de las personas a quienes se paga para intervenir en un conflicto armado en un país distinto del suyo” y recordó que “los mercenarios son exclusivamente no nacionales<sup>56</sup>”.

52. El Grupo de Trabajo desea subrayar que las categorías que figuran a continuación no deberían utilizarse para designar a los agentes relacionados con los mercenarios en general, sino que cada posible caso de entre esas categorías debe evaluarse a la luz de su contexto y circunstancias concretos. Dada la complejidad y la multitud de agentes que intervienen en los conflictos contemporáneos, cabe señalar

<sup>54</sup> Véase [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25970&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25970&LangID=E).

<sup>55</sup> Véase [A/HRC/36/47/Add.1](#).

<sup>56</sup> Véase [A/70/330](#), párrs. 10 y 87.

también que algunos agentes pueden participar en diferentes actividades simultáneamente o pasar de una actividad a otra.

53. El Grupo de Trabajo reconoce que entre esas diferentes categorías hay personas que viven en situaciones socioeconómicas y de seguridad especialmente vulnerables y que pueden ser objeto de coacción, explotación o abuso para llevar a cabo actividades relacionadas con el mercenarismo. En un caso que se puso en conocimiento del Grupo de Trabajo, por ejemplo, se contrató presuntamente a un grupo de hombres de uno de los países menos adelantados en el entendimiento de que trabajarían como guardias de seguridad privados en un país que tenía uno de los mayores ingresos per cápita del mundo. Según se ha informado, sin embargo, a su llegada los hombres recibieron entrenamiento militar y se les dijo que se desplegarían en zonas de conflicto para llevar a cabo tareas de seguridad no especificadas.

54. Los niños pueden correr un riesgo especial de ser reclutados para actividades relacionadas con el mercenarismo<sup>57</sup>, y el Grupo de Trabajo recibió denuncias de violaciones de los derechos humanos a este respecto. Concretamente, facciones afiliadas al Ejército Sirio Libre opuestas al Gobierno reclutaron muchachos sirios menores de 18 años que vivían en situaciones socioeconómicas extremadamente vulnerables y los desplegaron a través de Turquía para participar en el conflicto de Libia<sup>58</sup>. Por consiguiente, existen casos en que quienes se considera que participan en actividades relacionadas con el mercenarismo pueden ser de hecho víctimas de la explotación, la trata o el reclutamiento de niños. Es importante, por lo tanto, examinar cuidadosamente las causas fundamentales y los factores contextuales que llevan a las personas a participar en actividades relacionadas con el mercenarismo.

#### **A. Combatientes afiliados a grupos armados no estatales que operan en el extranjero**

55. Los grupos armados no estatales y sus combatientes pueden participar en actividades relacionadas con el mercenarismo cuando “exportan” sus recursos y conocimientos militares al territorio de otro Estado en busca de beneficios privados. En esas situaciones, los puntos en común con los mercenarios incluyen la intervención como un agente externo en un conflicto armado y motivado, en gran medida, por el beneficio material y financiero. Sin embargo, un grupo armado puede tener varias motivaciones al mismo tiempo para trasladarse al territorio de otro Estado; en algunos casos, el grupo puede hacerlo de manera independiente y no por haber sido “reclutado especialmente” por otro agente, como sería el caso de los mercenarios. Esto es particularmente pertinente en las regiones con fronteras porosas y lagunas en el estado de derecho y la seguridad. Además, en algunos contextos es difícil calificar a los grupos armados no estatales y a sus combatientes de “extranjeros” debido a los estrechos vínculos transfronterizos entre las comunidades, por ejemplo en la región del Sahel de África Occidental.

56. En algunos casos, los grupos armados no estatales y sus combatientes pueden participar en actividades mercenarias si se enfrentan a reveses militares en su territorio de origen. También puede darse este caso si no perciben o no tienen incentivos para participar en un proceso de paz, debido a la probabilidad de ser encausados o la falta de oportunidades para reintegrarse en la sociedad o integrarse en las fuerzas armadas regulares, por ejemplo. Los combatientes pueden seguir ofreciendo sus habilidades a quienes estén dispuestos a pagar, de manera que sometan a la oferta y la demanda sus capacidades y habilidades militares como si fueran un

<sup>57</sup> Véase [A/HRC/39/49](#).

<sup>58</sup> Véanse JAL TUR 7/2020 y JAL LBY 1/2020.

producto básico. Además, la participación en actividades mercenarias y otras actividades ilícitas en otro Estado puede constituir un instrumento para obtener recursos y mantener la capacidad militar. Un ejemplo de ello es la presunta participación de grupos armados sudaneses de Darfur en actividades de mercenarios y de contrabando en Libia. Según se informa, esos grupos han recibido dinero, armas y equipo a cambio de apoyo militar prestado a ambas partes del conflicto de Libia, y algunos han participado presuntamente en el tráfico de migrantes, incluido el secuestro de migrantes para obtener un rescate<sup>59</sup>.

57. El conflicto de Libia también ha atraído a combatientes de grupos armados no estatales de lugares más lejanos. Desde diciembre de 2019, se informó de que miles de combatientes afiliados al Ejército Sirio Libre, que abarca varias facciones armadas de oposición sirias, fueron desplegados a través de Turquía para participar en las hostilidades en Libia junto con las facciones que apoyan al Gobierno de Consenso Nacional de Libia. Los combatientes estaban supuestamente motivados por salarios significativamente mejores que los que habrían cobrado en la República Árabe Siria, compensación financiera para sus familiares en caso de lesiones graves o muerte y la perspectiva de obtener el pasaporte turco<sup>60</sup>.

## **B. Personal de agentes armados no estatales que operan a nivel nacional**

58. De forma parecida a los grupos armados no estatales que operan en el extranjero, muchos tipos de agentes armados no estatales que actúan a nivel nacional en un país pueden atraer reclutas mediante la perspectiva del beneficio privado. En esta categoría se incluyen los agentes armados no estatales, como las milicias, los grupos paramilitares, los grupos de delincuencia organizada y los grupos de vigilantes. En algunos casos se observan varias similitudes con los mercenarios, como la motivación financiera, la distinción con respecto a las fuerzas de seguridad del Estado y la participación directa en las hostilidades o en actividades que socavan el derecho a la libre determinación. Por ejemplo, esos agentes pueden controlar partes del territorio de un Estado mediante la violencia, la intimidación y la extorsión, con lo que podrían subvertir el orden constitucional existente y violar el derecho de los pueblos a la libre determinación. La situación en la región del Arco Minero del Orinoco, en la República Bolivariana de Venezuela, es un ejemplo claro de grupos delictivos organizados que controlan un territorio para extraer recursos naturales al tiempo que, según se informa, cometen abusos contra los derechos humanos, en particular contra los pueblos indígenas<sup>61</sup>.

59. Sin embargo, a diferencia de los mercenarios, estos grupos son agentes nacionales que pueden estar impulsados por una sucesión de motivaciones, como el control del territorio o la afiliación étnica o religiosa. Es posible que parte de su personal no sea reclutado especialmente para participar en hostilidades o acciones violentas que amenacen el derecho a la libre determinación, sino que se dediquen a actividades más generales y a largo plazo. Dada la amplia naturaleza de esta categoría, muchos de estos agentes pueden no reunir las condiciones para se considere que realizan actividades relacionadas con el mercenarismo. Por lo tanto, cada caso merece una cuidadosa evaluación del contexto y los hechos para explorar los posibles vínculos con el mercenarismo.

<sup>59</sup> Véase [S/2020/36](#).

<sup>60</sup> Véanse las comunicaciones de Maat for Peace, Development and Human Rights, R. Ali y Syrians for Truth and Justice.

<sup>61</sup> Véase [A/HRC/44/54](#) (español e inglés solamente). Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session44/Pages/ListReports.aspx>.

60. En muchos casos, este conjunto de agentes opera fuera del derecho nacional e internacional. Sin embargo, hay situaciones en las que se puede dar a esos grupos alguna forma de reconocimiento jurídico o en las que es difícil determinar que mantienen una separación estricta de las fuerzas de seguridad del Estado, por ejemplo cuando los grupos paramilitares operan en apoyo de un Gobierno nacional o de algunas de sus partes. Según se informa, en varios países esos grupos paramilitares han participado en graves violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario<sup>62</sup>.

61. En otros casos, los agentes armados no estatales pueden tratar de establecer entidades jurídicas, por ejemplo en forma de proveedores de seguridad privada, con la intención de legitimar algunas de sus actividades y ocultar la participación de los caudillos y los líderes de las milicias. Esta cuestión se planteó durante la visita del Grupo de Trabajo a Somalia<sup>63</sup> y en una investigación del Congreso de los Estados Unidos de América sobre la subcontratación de seguridad privada<sup>64</sup>. Al convertirse en entidades mercantiles, los grupos armados y las milicias también pueden tratar de mantener sus intereses y su poder tras el fin de un conflicto armado.

### C. Combatientes extranjeros

62. Los extranjeros pueden unirse a los agentes no estatales armados por varias razones, entre ellas el beneficio privado. En este caso, existen importantes similitudes entre los combatientes extranjeros y los mercenarios, incluido el papel de intervenir como un agente externo en un conflicto armado. No obstante, puede haber diferentes motivaciones en juego, ya que muchos combatientes extranjeros también están impulsados por creencias ideológicas, políticas o religiosas. El Grupo de Trabajo examinó el fenómeno de los combatientes extranjeros durante sus visitas a Túnez, Bélgica, Ucrania, las instituciones de la Unión Europea, la República Centroafricana, el Chad y Austria<sup>65</sup>. En cuanto a la situación en Ucrania, el Grupo de Trabajo constató que la presencia sustancial de combatientes y mercenarios extranjeros contribuía a exacerbar el conflicto en la parte oriental del país<sup>66</sup>. En los informes anteriores del Grupo de Trabajo se analiza este fenómeno en mayor profundidad<sup>67</sup>.

### D. Extranjeros contratados por servicios de seguridad de un Estado

63. Muchos Estados reclutan a extranjeros en sus servicios de seguridad y fuerzas armadas regulares, y algunos han recurrido ampliamente a ellos para aumentar sus capacidades y aptitudes militares. Según se ha informado en algunos casos, los servicios de seguridad de un país han motivado a extranjeros a inscribirse en ellos con la promesa de salarios comparativamente altos y la perspectiva de recibir otra nacionalidad. Sin embargo, ese personal parece ser reclutado con mayor frecuencia en las estructuras de seguridad del Estado a largo plazo, y no para participar en un conflicto armado concreto u otro contexto aplicable a las actividades mercenarias. Ser miembro de un servicio de seguridad de un Estado es otra diferencia crucial con

<sup>62</sup> Adam Day, *Hybrid Conflict, Hybrid Peace: How Militias and Paramilitary Groups Shape Post-conflict Transitions* (Nueva York, Universidad de las Naciones Unidas, 2020).

<sup>63</sup> Véase [A/HRC/24/45/Add.2](#).

<sup>64</sup> Véase

<https://oversight.house.gov/sites/democrats.oversight.house.gov/files/documents/Warlord.pdf>.

<sup>65</sup> Véanse [A/HRC/33/43/Add.1](#), [A/HRC/33/43/Add.2](#), [A/HRC/33/43/Add.3](#), [A/HRC/33/43/Add.4](#), [A/HRC/36/47/Add.1](#), [A/HRC/42/42/Add.1](#) y [A/HRC/42/42/Add.2](#).

<sup>66</sup> Véase [A/HRC/33/43/Add.3](#).

<sup>67</sup> Véanse [A/70/330](#) y [A/71/318](#).

respecto a la condición de mercenario. Por lo tanto, cada caso concreto requiere una evaluación atenta para determinar si puede considerarse una actividad relacionada con los mercenarios.

64. No obstante, en algunos contextos se plantean cuestiones legítimas sobre si el personal extranjero empleado por los servicios de seguridad del Estado puede participar en actividades relacionadas con el mercenarismo. En el contexto de un conflicto armado, por ejemplo, el reclutamiento de soldados extranjeros con salarios comparativamente altos para prestar servicios especializados, como la operación de nuevo equipo militar, o para fortalecer la capacidad de combate sobre el terreno, cumple muchos de los criterios de la definición de mercenario. En una de las situaciones que se pusieron en conocimiento del Grupo de Trabajo, se informó de que los servicios de seguridad ordinarios de un Estado habían reclutado a numerosos extranjeros y los habían utilizado para participar en violaciones contra miembros de un grupo religioso determinado, al tiempo que servían también para modificar la estructura demográfica del Estado en detrimento de ese grupo, práctica que podría contravenir el derecho a la libre determinación.

## **E. Empresas militares y de seguridad privadas y su personal**

65. La naturaleza de la relación entre los mercenarios y las empresas militares y de seguridad privadas ha creado divisiones entre los responsables políticos, los académicos, la sociedad civil y el propio sector privado militar y de seguridad. El Grupo de Trabajo ha definido a las empresas militares y de seguridad privadas como “entidades empresariales que prestan servicios militares o de seguridad remunerados por medio de personas físicas o personas jurídicas<sup>68</sup>”. El sector proporciona un amplio espectro de servicios que van desde la seguridad estática hasta las funciones de combate directo, y se cree que estas últimas son un componente menor dentro del sector. Esta observación se hace a menudo, incluso por los propios representantes del sector, para disociar las empresas militares y de seguridad privadas de los mercenarios.

66. Aunque esta observación pone acertadamente el énfasis en los tipos de servicios que se prestan, la distinción entre servicios ofensivos y defensivos o de apoyo no siempre es tan sencilla<sup>69</sup>. Además, se podría decir que algunos ejércitos estatales no podrían llevar a cabo el alcance actual de sus operaciones militares en todo el mundo sin contar con un amplio apoyo de contratistas privados<sup>70</sup>. No obstante, la mayoría de esos servicios de apoyo se prestan en las esferas de la logística, la seguridad y la protección, el adiestramiento, la interpretación y el apoyo tecnológico general, más que en las funciones de combate directo<sup>71</sup>.

67. Algunas empresas militares y de seguridad privadas sostienen que se las debe diferenciar de los mercenarios por el hecho de que están integradas en las fuerzas armadas oficiales. Según la descripción que un contratista militar privado realizó recientemente para los medios de información sobre esta forma de operar, el personal “privado” pasa a formar parte de las fuerzas armadas del Estado contratante mientras dure su contrato<sup>72</sup>. Dados los problemas inherentes a reunir información sobre la contratación estatal de proveedores militares privados, es difícil decir si se trata de una práctica común. Al mismo tiempo, la plena integración del personal privado en

<sup>68</sup> La definición completa figura en el documento [A/HRC/15/25](#), anexo, art. 2.

<sup>69</sup> Ver presentación de S. MacFate; véase también el párrafo 16 del presente documento.

<sup>70</sup> Véase la presentación de C. Kinsey y H. Olsen.

<sup>71</sup> Véanse la presentación de O. Swed y D. Burland y la de U. Petersohn.

<sup>72</sup> Véase [www.aljazeera.com/programmes/talktojazeera/2019/12/eeben-barlow-world-private-military-contractors-191229164548897.html](http://www.aljazeera.com/programmes/talktojazeera/2019/12/eeben-barlow-world-private-military-contractors-191229164548897.html).

las fuerzas armadas del Estado otorga inequívocamente al Estado la responsabilidad sobre su conducta.

68. En algunos casos en que determinados servicios militares privados comportan la participación directa en las hostilidades, se trataría de actividades mercenarias de conformidad con el marco jurídico internacional, como también se reconoce en el Documento de Montreux sobre las Obligaciones Jurídicas Internacionales Pertinentes y las Buenas Prácticas de los Estados en lo que Respecta a las Operaciones de las Empresas Militares y de Seguridad Privadas Durante los Conflictos Armados<sup>73</sup>. Por ejemplo, se alega que se utilizaron mercenarios y contratistas militares privados extranjeros para llevar a cabo ataques selectivos durante el conflicto armado en el Yemen<sup>74</sup>. En otros casos, los servicios militares y de seguridad privados podrían describirse como una actividad relacionada con los mercenarios si se pudieran establecer vínculos claros con las características del mercenarismo.

69. Algunas empresas militares y de seguridad privadas han tratado de ocultar su personalidad jurídica y su propiedad inscribiéndose en Estados que tienen marcos reglamentarios débiles o creando empresas ficticias para ocultar las estructuras de propiedad y gestión. En el caso de las empresas que operan en situaciones de conflicto armado y en contextos de violencia generalizada y debilidad del estado de derecho, esto plantea interrogantes sobre la legalidad de sus operaciones, incluida su posible participación en actividades mercenarias y relacionadas con los mercenarios. Las importantes diferencias y lagunas en las reglamentaciones nacionales de las empresas militares y de seguridad privadas de los distintos países<sup>75</sup> concede un amplio margen para que las empresas que tratan de ocultar sus operaciones aprovechen esas disparidades. Además, esas prácticas pueden menoscabar los logros alcanzados en el perfeccionamiento de la regulación de algunos sectores del sector militar y de seguridad privado, por ejemplo, mediante iniciativas como la International Code of Conduct Association<sup>76</sup>.

70. A la luz de la persistente preocupación por la falta de rendición de cuentas por las violaciones de los derechos humanos y los abusos cometidos por las empresas militares y de seguridad privadas y su personal, especialmente cuando operan a nivel transnacional, es primordial que la regulación, la vigilancia y la aplicación sean adecuadas. En algunos casos, las víctimas siguen sin contar con un recurso efectivo décadas después de que se hayan producido las presuntas violaciones y abusos. Por ejemplo, una empresa dirigida y dotada de personal de nacionalidad británica, pero registrada en el extranjero, estuvo presuntamente implicada en violaciones y abusos contra los derechos humanos durante el conflicto armado de Sri Lanka entre 1984 y 1988. En el momento de redactar el presente informe, no parece que se haya realizado ninguna investigación sobre el papel de esa empresa y su personal ni en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ni en Sri Lanka, lo que deja a las víctimas sin recursos efectivos, y las personas asociadas a la empresa siguen prestando servicios militares y de seguridad privados<sup>77</sup>.

<sup>73</sup> Véase [www.shop.icrc.org/the-montreux-document-on-private-military-and-security-companies-pdf-es](http://www.shop.icrc.org/the-montreux-document-on-private-military-and-security-companies-pdf-es), pág. 40.

<sup>74</sup> Véanse [A/HRC/42/CRP.1](#), párrs. 270 a 272 (en árabe e inglés únicamente), disponible en <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/session42/Pages/ListReports.aspx>; [S/2018/192](#), párrs. 27 y 142.

<sup>75</sup> Véase [A/HRC/36/47](#).

<sup>76</sup> Véase la presentación de J. Jezdimirovic Ranito y C.T. Mayer.

<sup>77</sup> Véanse [JAL GBR 4/2020](#), [JAL LKA 3/2020](#) y [JAL OTH 46/2020](#).

## F. Cibermercenarios

71. Las distinciones entre los servicios ofensivos y defensivos y entre la transparencia y la ambigüedad en cuanto a la condición jurídica también se extienden a los servicios militares y de seguridad prestados en el ciberespacio. Los Estados y los agentes no estatales pueden contratar agentes privados no solo para proteger sus propias redes e infraestructuras sino también con el objetivo de debilitar la capacidad militar de las fuerzas armadas enemigas o socavar la integridad del territorio de otro Estado. Por lo tanto, se puede considerar que las personas que llevan a cabo ciberataques realizan una actividad relacionada con los mercenarios, o incluso una actividad mercenaria si se cumplen todos los criterios de calificación.

72. Los estudios sugieren que tanto los Estados como los agentes no estatales han empezado a utilizar piratas informáticos como efectivos para hacer ver su poder cibernético, habida cuenta de los costos relativamente bajos de esas operaciones en comparación con la guerra convencional y de la posibilidad de ocultarse detrás de un atacante cuya identidad es muy difícil de descubrir. Por lo tanto, atribuir la responsabilidad de una agresión al atacante cibernético y a su cliente resulta sumamente difícil y plantea importantes preocupaciones debido a la posibilidad de que las operaciones cibernéticas socaven gravemente los derechos humanos. La posibilidad de que los agentes cibernéticos se desplacen a través de las fronteras y escapen así a los mecanismos de control y responsabilidad regulados es otro motivo de preocupación<sup>78</sup>.

73. El desarrollo de capacidades cibernéticas ofensivas requiere respuestas normativas y regulatorias apropiadas por parte de los Estados a fin de garantizar que se ajusten a las normas internacionales de derechos humanos y a los principios del derecho internacional humanitario. La Asamblea General ha establecido recientemente dos grupos para examinar cuestiones generales de seguridad en la esfera de la tecnología de la información y las comunicaciones que podrían proporcionar orientación al respecto: Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre los Avances en la Esfera de la Información y las Telecomunicaciones en el Contexto de la Seguridad Internacional<sup>79</sup> y el Grupo de Expertos Gubernamentales sobre la Promoción del Comportamiento Responsable de los Estados en el Ciberespacio en el Contexto de la Seguridad Internacional<sup>80</sup>.

## VI. Conclusiones y recomendaciones

**74. En los últimos años se ha desarrollado un amplio espectro de actividades que, en mayor o menor medida, comparten características clave del mercenarismo. Estas actividades han crecido paralelamente a los cambios que caracterizan a los conflictos armados contemporáneos, en particular el aumento de los conflictos armados no internacionales, la proliferación de agentes armados no estatales, la participación de terceros y la guerra asimétrica y cada vez más basada en las nuevas tecnologías. Teniendo en cuenta esta evolución y las correspondientes consecuencias para el disfrute de los derechos humanos, el Grupo de Trabajo examinó los problemas que habría comportado centrarse únicamente en las actividades que se ajustaban a la definición de mercenario en el marco jurídico internacional aplicable y adoptó un enfoque más amplio**

<sup>78</sup> Tim Maurer, *Cyber Mercenaries: The State, Hackers, and Power* (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2018).

<sup>79</sup> Véase la resolución [73/27](#) de la Asamblea General.

<sup>80</sup> Véase la resolución [73/266](#) de la Asamblea General.

consistente en examinar una variedad de agentes que encajaban en un concepto más adaptable de las actividades relacionadas con el mercenarismo.

75. El mercado diverso, opaco y rentable de los servicios privados de combate y de apoyo al combate plantea una amenaza para los derechos humanos, la protección de los civiles y la paz y la estabilidad en general. En las situaciones examinadas por el Grupo de Trabajo, la participación de mercenarios y agentes conexos conducía a menudo a la intensificación y prolongación de los conflictos y, por consiguiente, contribuía al sufrimiento humano de la población civil y menoscababa su derecho a la libre determinación. En algunos casos, esas actividades también dieron lugar a abusos contra los derechos humanos, entre ellos violaciones del derecho a la vida, el reclutamiento de niños menores de 18 años para participar en conflictos armados, la violación del derecho a un recurso efectivo y la violación del derecho a la libertad de expresión, así como violaciones del derecho internacional humanitario.

76. Subcontratar la ejecución de operaciones militares a agentes no estatales, incluso para proporcionar actividades mercenarias y relacionadas con ellas, no exime a los Estados de sus obligaciones en virtud del derecho internacional. Por consiguiente, es motivo de especial preocupación que los agentes contemporáneos relacionados con los mercenarios, que se caracterizan por la opacidad y la ambigüedad en cuanto a su identidad, organización interna, los tipos de servicios que prestan y la identidad de sus clientes, constituyan un medio esencial para que diferentes Estados influyan en el curso de conflictos armados al mismo tiempo que niegan que lo estén haciendo. Eso ha dado lugar a una situación en la que algunos Estados, ya sea por acto u omisión, ocultan su participación en un conflicto armado, eludiendo así las responsabilidades conexas en virtud del derecho internacional humanitario y las normas de derechos humanos, incluidas las relativas a las violaciones y los abusos cometidos por sus auxiliares.

77. Por consiguiente, las manifestaciones nuevas y en evolución de las actividades relacionadas con el mercenarismo exigen la atención urgente de los Estados y otros interesados pertinentes. El presente informe proporciona elementos para apoyar los debates entre los Estados sobre las formas de contrarrestar más eficazmente las actividades mercenarias y conexas, con miras a respetar, proteger y realizar el derecho de los pueblos a la libre determinación, proteger a los civiles en situaciones de conflicto armado y salvaguardar los principios de no intervención y de integridad territorial. Estos debates deberían basarse en el marco jurídico internacional relativo a los mercenarios, a pesar de sus deficiencias, y en el marco general de la legislación internacional humanitaria y de derechos humanos.

#### **Recomendaciones**

78. A fin de prevenir y mitigar los efectos negativos de las actividades de los mercenarios en los derechos humanos, los Estados deberían abstenerse de reclutar, utilizar, financiar y entrenar a mercenarios y deberían prohibir esa conducta en su legislación nacional, en consonancia con los delitos enunciados en la Convención Internacional contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de Mercenarios.

79. Los Estados no deberían subcontratar actividades que constituyan una participación directa en hostilidades y, además, deberían prohibir la prestación de servicios con fines de lucro que constituyan una participación directa en hostilidades por parte de particulares y empresas que estén registrados o tengan su sede principal de gestión en sus territorios. Esta prohibición debería aplicarse no solo en el ámbito nacional sino también con respecto a la exportación de esos

servicios al extranjero, y debería contar con mecanismos de vigilancia y control acordes.

80. Los Estados deberían garantizar la transparencia en lo que respecta a la contratación de servicios de apoyo militar y hacer pública la información sobre la naturaleza de los servicios, los procedimientos de contratación, las condiciones de los contratos y los nombres de los proveedores de servicios de manera suficientemente detallada y oportuna. No deberían emplear preocupaciones de seguridad nacional como justificación general para restringir el acceso a esa información; por el contrario, toda limitación del acceso a la información debe reunir las condiciones de ser legal, necesaria y proporcional, en consonancia con el derecho a la libertad de expresión.

81. Los Estados deben investigar, juzgar y sancionar las presuntas violaciones del derecho internacional humanitario y los abusos contra los derechos humanos cometidos por mercenarios y agentes conexos, y proporcionar recursos eficaces a las víctimas. En las investigaciones, los procesos y los juicios, se debe respetar y garantizar el derecho a un juicio imparcial y al debido proceso.

82. En este contexto, se deben tener debidamente en cuenta las causas fundamentales de las actividades mercenarias y relacionadas con ellas, así como las situaciones de vulnerabilidad en que pueden encontrarse algunas de las personas involucradas. Los niños reclutados para participar en actividades relacionadas con el mercenarismo y las víctimas de la trata y de las formas contemporáneas de esclavitud, incluido el trabajo forzoso, deberían ser tratados principalmente como víctimas y recibir protección específica de conformidad con el derecho internacional.

83. En el plano internacional, los Estados deberían entablar un diálogo sobre las formas nuevas y en evolución de las actividades mercenarias y relacionadas con los mercenarios, los riesgos que plantean para el derecho internacional humanitario y las normas de derechos humanos y las formas de abordarlas y contrarrestarlas con mayor eficacia. En todo diálogo de esa índole deberían participar organizaciones internacionales y regionales, la sociedad civil y expertos, y se deberían examinar los instrumentos e iniciativas existentes (véanse los párrafos 86 a 88).

84. Sobre la base de la inclusión de personal mercenario armado en los embargos de armas, el Consejo de Seguridad debería evaluar la aplicación de esa disposición y los problemas observados hasta la fecha, y extraer enseñanzas para aclarar y reforzar su aplicación.

85. Los Estados deberían revitalizar las conversaciones con el grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta encargado de elaborar el contenido de un marco normativo internacional para la regulación, el seguimiento y la supervisión de las actividades de las empresas militares y de seguridad privadas<sup>81</sup> y esforzarse por lograr progresos tangibles a este respecto. En particular, los Estados deberían utilizar este proceso para definir el alcance de los servicios militares y de seguridad privados permisibles y establecer las bases de los regímenes de registro y licencia y los mecanismos de vigilancia, supervisión y rendición de cuentas, teniendo en cuenta el carácter transnacional de muchos de esos servicios. Como medida complementaria, los Estados también deberían apoyar activamente iniciativas voluntarias internacionales dirigidas a las empresas militares y de seguridad privadas, como el Documento de Montreux y el Código Internacional de Conducta.

---

<sup>81</sup> Véase la resolución [36/11](#) del Consejo de Derechos Humanos.

**86. En los debates del Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre los Avances en la Esfera de la Información y las Telecomunicaciones en el Contexto de la Seguridad Internacional y del Grupo de Expertos Gubernamentales sobre la Promoción del Comportamiento Responsable de los Estados en el Ciberespacio en el Contexto de la Seguridad Internacional se deberían abordar las preocupaciones en materia de derechos humanos derivadas de la participación de mercenarios y agentes conexos en el desarrollo y la utilización de capacidades cibernéticas ofensivas.**

**87. En lo que respecta a las actividades relacionadas con el mercenarismo asociadas con agentes no estatales armados, los Estados deberían acordar y apoyar procesos internacionales para determinar, evaluar y seguir desarrollando mecanismos para reconocer más clara y oficialmente las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos de los agentes no estatales armados, incluidos criterios para determinar la capacidad de estos últimos de cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos.**

---