



Asamblea General

Distr. general
1 de julio de 2013
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

24º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Informe anual 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

Presidente/Relator: Anton Katz

Resumen

En el presente informe se ofrece una visión general de las actividades realizadas por el Grupo de Trabajo durante el período que se examina, incluidos los períodos ordinarios de sesiones del Grupo de Trabajo, las comunicaciones y las visitas a países.

En la parte temática del presente informe figuran los resultados del estudio que está realizando el Grupo de Trabajo sobre las leyes y reglamentos relacionados con las empresas militares y/o de seguridad privadas (EMSP). En el informe, el Grupo de Trabajo analiza las leyes y reglamentos de 13 países de África —Botswana, Gambia, Ghana, Kenya, Lesotho, Mauricio, Namibia, Nigeria, Sierra Leona, Sudáfrica, Swazilandia, Uganda y Zimbabwe— y describe las tendencias y diferencias presentes en los enfoques normativos aplicados en ellos. La conclusión del Grupo de Trabajo es que, mientras que existen elementos comunes en las leyes de esos países, la diversidad de los contextos nacionales afecta la forma en que están reguladas las EMSP, y los enfoques normativos de los países varían considerablemente. El Grupo de Trabajo reitera la necesidad de una regulación efectiva de las actividades de las EMSP e invita a todos los Estados Miembros a facilitar el estudio del Grupo de Trabajo sobre la legislación nacional, cuyo propósito es determinar las tendencias y buenas prácticas existentes y formular directrices que permitan a los Estados Miembros ejercer una supervisión efectiva de las actividades de las EMSP.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–3	3
II. Actividades del Grupo de Trabajo	4–18	3
A. Períodos de sesiones 16º, 17º y 18º del Grupo de Trabajo	6–8	3
B. Comunicaciones	9	4
C. Visitas a países	10	5
D. Observaciones sobre los manuales de política y de operaciones sobre la utilización de servicios armados de empresas de seguridad privadas	11	5
E. Contactos con el Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierto encargado de estudiar la posibilidad de elaborar un marco normativo internacional para la regulación, el seguimiento y la supervisión de las actividades de las empresas militares y de seguridad privadas	12	5
F. Reunión de información sobre personas condenadas por actividades mercenarias	13	6
G. Otras actividades de los miembros del Grupo de Trabajo	14–18	6
III. Investigación sobre la regulación nacional de las EMSP	19–52	6
A. Introducción	19–23	6
B. Análisis	24–52	7
IV. Conclusión y recomendaciones	53–59	14

I. Introducción

1. 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 describe las actividades que ha llevado a cabo desde que presentó su último informe al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/21/43). En la sección temática del informe se presentan los resultados de la fase inicial del estudio mundial realizado por el Grupo de Trabajo sobre la legislación nacional, que se centró en determinados países de África.

2. El informe se presenta en cumplimiento de la resolución 2005/2 de la Comisión de Derechos Humanos, por la que se estableció el mandato del Grupo de Trabajo, y las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 7/21 y 15/12, por las que el Consejo prorrogó dicho mandato, y 21/8.

3. El Grupo de Trabajo está integrado por cinco expertos independientes que actúan a título personal: Patricia Arias (Chile), Elzbieta Karska (Polonia), Anton Katz (Sudáfrica), Faiza Patel (Pakistán) y Gabor Rona (Estados Unidos de América). En diciembre de 2012, el Grupo de Trabajo decidió que el Sr. Katz ocupara el cargo de Presidente-Relator del Grupo de Trabajo desde enero de 2013 hasta diciembre de 2013.

II. Actividades del Grupo de Trabajo

4. De conformidad con su práctica habitual, el Grupo de Trabajo celebró tres períodos ordinarios de sesiones: dos en Ginebra y uno en Nueva York. Mantuvo reuniones periódicas con representantes de los Estados Miembros, organizaciones no gubernamentales (ONG) y expertos. Asimismo, examinó denuncias relativas a las actividades de mercenarios y de empresas militares y/o de seguridad privadas (EMSP) y sus efectos sobre los derechos humanos, y adoptó decisiones sobre las medidas pertinentes.

5. Para los fines del presente informe, por EMSP se entenderá "la entidad empresarial que preste servicios militares y/o de seguridad remunerados por medio de personas físicas y/o jurídicas". Por servicios militares se entenderá "los servicios especializados vinculados con actividades militares como planificación estratégica, inteligencia, investigación, reconocimiento terrestre, marítimo o aéreo, vuelos de todo tipo, tripulados o no tripulados, vigilancia por satélite, cualquier tipo de transferencia de conocimientos con aplicaciones militares, apoyo material y técnico a las fuerzas armadas y otras actividades conexas", mientras que por servicios de seguridad se entenderá "la guardia y protección armadas de edificios, instalaciones, propiedades y personas, cualquier tipo de transferencia de conocimientos con aplicaciones en los ámbitos de la seguridad y la policía, el desarrollo y la aplicación de medidas de seguridad de la información y otras actividades conexas"¹.

A. Períodos de sesiones 16°, 17° y 18° del Grupo de Trabajo

6. El Grupo de Trabajo celebró su 16° período de sesiones en Nueva York del 30 de julio al 3 de agosto de 2012. Como parte de ese período de sesiones, organizó debates de mesa redonda con expertos acerca del proyecto de convención sobre las empresas militares y de seguridad privadas, y con representantes de ONG que realizan actividades en el terreno

¹ Proyecto de una posible convención sobre las empresas militares y de seguridad privadas (EMSP) para su examen y la adopción de medidas por el Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/15/25, anexo I.

de las empresas y los derechos humanos acerca de los posibles vínculos entre la labor del Grupo de Trabajo y la aplicación de los Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos. El Grupo de Trabajo expresa su agradecimiento a los expertos y a los representantes de ONG que participaron en los debates. Además, el Grupo de Trabajo se reunió con el Secretario General Adjunto del Departamento de Seguridad, Gregory Starr, para tratar de la formulación de políticas relativas a la utilización de empresas privadas de seguridad armadas por los órganos y organismos de las Naciones Unidas. Al término del período de sesiones, el Grupo de Trabajo decidió transmitir observaciones sobre los proyectos de Manual de políticas de seguridad sobre las empresas de seguridad privadas armadas (Manual de políticas) y de Manual de seguridad de las operaciones de las Naciones Unidas y directrices sobre la utilización de servicios de empresas de seguridad privadas armadas (Manual de operaciones).

7. El 17º período de sesiones del Grupo de Trabajo se celebró en Ginebra del 17 al 19 de diciembre de 2012. Durante el período de sesiones, el Grupo de Trabajo celebró una conferencia de prensa sobre su visita a Somalia del 8 al 14 de diciembre de 2012, así como consultas con representantes de los Estados Miembros y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Además, en cumplimiento de la resolución 21/8 del Consejo de Derechos Humanos, en que se pedía al Grupo de Trabajo que creara una base de datos de personas condenadas por actividades mercenarias, el Grupo de Trabajo decidió enviar una nota verbal a los Estados Miembros para solicitar información relativa a casos de mercenarios condenados por tribunales nacionales.

8. Del 11 al 15 de marzo de 2013, el Grupo de Trabajo celebró en Ginebra su 18º período de sesiones, durante el cual mantuvo consultas con representantes de Estados Miembros, de la comisión de investigación internacional independiente sobre la situación en la República Árabe Siria, del Comité Internacional de la Cruz Roja, de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y de ONG. En ese período de sesiones, el Grupo de Trabajo decidió emprender un estudio sobre la utilización de EMSP por las Naciones Unidas y presentar un informe al respecto a la Asamblea General en 2014. Como parte de este estudio, decidió también celebrar un seminario de expertos sobre la cuestión durante su próximo período de sesiones, en Nueva York. El Grupo de Trabajo examinó asimismo las respuestas a su solicitud de información relativa a las personas condenadas por actividades mercenarias, recibidas de Alemania, Bahrein, Bosnia y Herzegovina, Francia, Ghana, Mauricio, Polonia, Suiza y el Togo.

B. Comunicaciones

9. Desde que presentó su último informe al Consejo de Derechos Humanos, el Grupo de Trabajo ha transmitido cuatro comunicaciones a los gobiernos de Colombia, Honduras, Liberia y los Estados Unidos de América, respectivamente. Los resúmenes de las comunicaciones transmitidas a Colombia, Honduras y Liberia se presentaron en el 22º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/22/67), y en la adición del presente informe figura un resumen de la comunicación transmitida a los Estados Unidos de América. El Grupo de Trabajo expresa su agradecimiento al Gobierno de Colombia, que ya envió su respuesta, e invita a los demás gobiernos a hacerlo a la mayor brevedad posible.

C. Visitas a países

10. El Grupo de Trabajo efectuó dos visitas a países en el período que se examina. Visitó Somalia del 8 al 14 de diciembre de 2012 y Honduras del 18 al 22 de febrero de 2013. Los informes sobre las visitas a Somalia y Honduras figuran como adiciones del presente informe.

D. Observaciones sobre los manuales de política y de operaciones sobre la utilización de servicios armados de empresas de seguridad privadas

11. El Grupo de Trabajo ha venido siguiendo la elaboración del Manual de políticas y del Manual de operaciones sobre la utilización de servicios armados de empresas de seguridad privadas, y ha colaborado con el Departamento de Seguridad para ayudar a formular un marco de políticas coherente y respetuoso de los derechos humanos para la contratación y utilización de empresas de seguridad privadas armadas por los órganos y organismos de las Naciones Unidas. El 28 de agosto de 2012, el Grupo de Trabajo transmitió observaciones sobre los proyectos de los manuales de política y de operaciones, en las que subrayaba la necesidad de incorporar normas de derechos humanos en esos documentos. El Grupo de Trabajo recomendó, entre otras cosas, que se reforzaran los criterios de selección de las empresas de seguridad privadas armadas exigiendo que la empresa tuviera un historial irreprochable en materia de derechos humanos y llevara a cabo una evaluación del impacto en los derechos humanos.

E. Contactos con el Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta encargado de estudiar la posibilidad de elaborar un marco normativo internacional para la regulación, el seguimiento y la supervisión de las actividades de las empresas militares y de seguridad privadas

12. El Grupo de Trabajo efectuó una presentación en el segundo período de sesiones del Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta encargado de estudiar la posibilidad de elaborar un marco normativo internacional para la regulación, el seguimiento y la supervisión de las actividades de las empresas militares y de seguridad privadas, celebrado del 13 al 17 de agosto de 2012. La Sra. Patel, que en ese momento ocupaba el cargo de Presidenta-Relatora del Grupo de Trabajo, participó en el segundo período de sesiones en calidad de especialista. La Sra. Patel expuso la opinión del Grupo de Trabajo de que la solución más eficaz al problema de la regulación de las EMSP sería una convención internacional, ya que en su forma actual el derecho internacional no prohíbe la contratación de funciones del Estado a EMSP ni define claramente el contenido mínimo de las obligaciones de diligencia debida de los Estados para asegurar que las EMSP respeten el derecho internacional humanitario y los derechos humanos. La Sra. Patel también se refirió a la falta de legislación nacional suficiente para regir las actividades de las EMSP y al carácter transnacional de las actividades de muchas de esas empresas como factores adicionales que ponen de relieve la necesidad de una convención internacional sobre las EMSP.

F. Reunión de información sobre personas condenadas por actividades mercenarias

13. En su resolución 21/8, el Consejo de Derechos Humanos pidió al Grupo de Trabajo que creara "una base de datos de personas condenadas por actividades mercenarias" (párr. 18). Atendiendo a esta petición, el 22 de enero de 2013 el Grupo de Trabajo transmitió a todos los Estados Miembros una nota verbal en la que se solicitaba información sobre casos de mercenarios condenados por tribunales nacionales. El 6 de marzo de 2013 se envió un recordatorio de dicha solicitud. En el momento de redactar el presente informe, el Grupo de Trabajo había recibido respuestas de los 17 países siguientes: Alemania, Bahrein, Bosnia y Herzegovina, Cuba, Federación de Rusia, Francia, Ghana, Guatemala, Iraq, Mauricio, Montenegro, Polonia, Serbia, Suiza, Togo, Túnez y Ucrania. En esas respuestas, Cuba, Francia y Montenegro informaron sobre condenas concretas, mientras que otros países respondieron que no había casos de mercenarios o información pertinente debido a la inexistencia de legislación específica que prohibiera las actividades mercenarias.

G. Otras actividades de los miembros del Grupo de Trabajo

14. Del 6 al 8 de septiembre de 2012, la Sra. Patel participó en la 35ª Mesa Redonda sobre Problemas Actuales de Derecho Internacional Humanitario, que organiza anualmente el Instituto Internacional de Derecho Humanitario en San Remo (Italia), donde presentó un resumen del proyecto de convención sobre las empresas militares y de seguridad privadas.

15. El 21 de septiembre de 2012, el Sr. Rona participó en una reunión de la sociedad civil sobre el proyecto de estatuto del mecanismo de supervisión del Código de conducta internacional para proveedores de servicios de seguridad privada, organizada en Washington, D.C., por Amnistía Internacional y la Fundación Rockefeller.

16. El 5 de febrero de 2013, el Sr. Rona presentó una memoria sobre la labor del Grupo de Trabajo en la Facultad de Derecho de la Universidad de Minnesota.

17. El 5 de abril de 2013, en el marco de la reunión anual de la Asociación Americana de Derecho Internacional, celebrada en Washington, D.C., el Sr. Rona organizó una mesa redonda sobre la obligación de rendir cuentas de las EMSP, en la que intervino la Sra. Patel.

18. El 11 de abril de 2013, la Sra. Patel y el Sr. Rona fueron los anfitriones de una delegación de la Dwight D. Eisenhower School for National Security and Resource Strategy en un debate sobre los desafíos contemporáneos relacionados con las actividades de las EMSP.

III. Investigación sobre la regulación nacional de las EMSP

A. Introducción

19. Como se indicó en el informe del año pasado al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/21/43, párrs. 24 a 26), el Grupo de Trabajo considera que es fundamental estudiar y encontrar medios legislativos de regulación de las actividades de las EMSP y evaluar la eficacia de la legislación nacional para proteger los derechos humanos y promover la rendición de cuentas en casos de violación de esos derechos. Un estudio de este tipo podría servir de apoyo a los intentos del Grupo de Trabajo de demostrar la necesidad de un instrumento internacional jurídicamente vinculante que regulara las actividades de esas

empresas. Asimismo, ayudaría a determinar las mejores prácticas y podría constituir una aportación a los proyectos futuros destinados a orientar a los Estados Miembros que tratan de regular las EMSP.

20. Para los fines de este estudio, el 9 de mayo de 2012 el Grupo de Trabajo envió a todos los Estados Miembros una carta en la que solicitaba copias de las leyes y reglamentos relativos a las EMSP que estuvieran a disposición del público. El 26 de junio de 2012 se envió un recordatorio de dicha solicitud. El Grupo de Trabajo desea dar las gracias a todos los Estados Miembros que transmitieron esas leyes y reglamentos.

21. Paralelamente a esa solicitud, el Grupo de Trabajo ha estado realizando una investigación independiente de la legislación nacional sobre las EMSP región por región. La primera fase de la investigación se centró en muestras de países anglófonos de África, y en el presente informe se dan a conocer los resultados de esta investigación del Grupo de Trabajo. La próxima fase del estudio se centrará en los países francófonos de África, a los que seguirán los de otras regiones del mundo.

22. Los países africanos analizados en el presente informe son Botswana, Gambia, Ghana, Kenya, Lesotho, Mauricio, Namibia, Nigeria, Sierra Leona, Sudáfrica, Swazilandia, Uganda y Zimbabwe.

23. El estudio puso de relieve que, con la excepción de Sudáfrica, ninguno de los países examinados contaba con una legislación referente a la exportación de servicios militares o de seguridad. Sin embargo, en varios países había leyes que regulaban las empresas de seguridad privadas nacionales. Los temas principales abordados en el estudio eran los siguientes: a) si la legislación de esos países abarca tanto las empresas militares privadas como las empresas de seguridad privadas; b) si la legislación es aplicable a la exportación de servicios de seguridad y/o militares más allá de sus fronteras; y c) si esas leyes, de existir, tienen o no una aplicación extraterritorial. En el estudio también se hace hincapié en los requisitos para el establecimiento de una EMSP, incluidos los mecanismos pertinentes de expedición de licencias y de registro. También se examina la cuestión de si existen leyes y/o reglamentos referentes al uso de la fuerza y de las armas de fuego y al tráfico de armas por parte de suministradores de servicios militares y de seguridad. Se aborda también la promulgación de leyes encaminadas a aplicar los instrumentos internacionales sobre los mercenarios.

B. Análisis

24. El estudio pone de manifiesto que entre los países analizados existen niveles muy dispares de regulación de las actividades de las EMSP. En un extremo, hay países que establecen específicamente un régimen de expedición de licencias y prohíben a las EMSP realizar determinadas actividades. Sudáfrica es un ejemplo de este enfoque y el único país incluido en el estudio que cuenta con una legislación exhaustiva que regula las actividades de las EMSP y prohíbe específicamente la exportación de servicios militares y de seguridad. Varios de los otros países analizados regulan en distinta medida las empresas de seguridad privadas únicamente en el ámbito interno y no prohíben el suministro de servicios militares o de seguridad en el extranjero. Las iniciativas adoptadas por esos Estados para regular las actividades de las EMSP indican un reconocimiento de que la subcontratación de funciones del Estado a esas empresas privadas conlleva cierto grado de riesgo. Al otro extremo, hay países que no disponen de ningún tipo de legislación que aborde específicamente las actividades de las EMSP o que están considerando la posibilidad de establecer un marco legislativo.

25. La legislación de Sudáfrica también es única en tanto que prohíbe las actividades mercenarias. Mientras que en los instrumentos internacionales o regionales existen definiciones diferentes del término "mercenario", la legislación sudafricana se dirige específicamente a prohibir las actividades mercenarias y exige un permiso para el suministro de servicios militares o de seguridad a una parte en un conflicto armado o a un país determinado. En los demás países analizados no hay leyes que prohíban las actividades mercenarias.

26. Aun teniendo en cuenta esos enfoques distintos, las leyes de los países examinados presentan elementos comunes que se utilizan como base para el análisis comparativo que figura a continuación.

1. Regulación de las actividades de las EMSP

27. De los 13 países analizados, todos excepto Kenya y Swazilandia cuentan con legislación relativa al sector de la seguridad privada². Actualmente no hay ninguna ley que trate específicamente de las empresas de seguridad privadas en Kenya, mientras que la legislación de Swazilandia no regula el sector, las empresas o sociedades o siquiera los agentes de seguridad, sino tan solo los "salarios" relacionados con quienes trabajan en el sector de la seguridad, mediante la Orden sobre la regulación de los salarios (Sector de servicios de seguridad) de 2011.

28. Actualmente, dos países, Sudáfrica y Botswana, están atravesando una fase de transición, ya que han iniciado el proceso de enmendar las leyes existentes. Mientras que Botswana está estudiando el proyecto de ley de enmienda del Reglamento de los servicios de seguridad privados de 2008, Sudáfrica está examinando el proyecto de ley de enmienda de la Ley de regulación del sector de la seguridad privada de 2012. Cabe pensar que esto hará más eficaz el marco normativo sobre la seguridad privada en esos dos países. También es probable que aliente a otros países de la región a considerar la posibilidad de enmendar y/o promulgar legislación en un futuro próximo para seguir el ritmo de la dinámica de desarrollo del sector de la seguridad privada.

29. Como se ha señalado, Sudáfrica ha adoptado el enfoque más exhaustivo y cuenta con legislación que no solo regula el sector de la seguridad privada sino que también prohíbe la exportación de servicios militares y de seguridad. La Ley N° 56 de 2001 sobre la regulación del sector de la seguridad privada establece la Autoridad reguladora del sector de la seguridad privada y estipula detalladamente las condiciones específicas en que una persona jurídica puede ser registrada por dicha Autoridad como suministradora de servicios de seguridad. Por otra parte, la Ley de regulación de la asistencia militar extranjera (N° 15 de 1998) y la Ley de prohibición de actividades de mercenarios y reglamentación de determinadas actividades en países en situación de conflicto armado (N° 27 de 2006) prohíben específicamente las actividades mercenarias y regulan la prestación de asistencia o de servicios a una parte en un conflicto armado o a un país designado. En virtud de estas

² Botswana: Ley N° 28 de 1984 sobre el control de los servicios de guardia de seguridad; Gambia: Ley N° 5 de 2011 sobre empresas de guardia de seguridad privadas; Ghana: Reglamento de servicios de policía (Organizaciones de seguridad privadas), de 1992, Instrumento legislativo N° 1571, enmendado por el Instrumento legislativo N° 1579; Lesotho: Ley sobre agentes de seguridad privados, de 2002; Mauricio: Ley N° 5 de 2004 sobre seguridad privada, enmendada por la Ley sobre servicios de seguridad privados (Enmienda), de 2008; Namibia: Ley N° 19 de 1998 sobre empresas de seguridad y agentes de seguridad, enmendada por la Ley N° 21 de 2002 de enmienda de la Ley sobre empresas de seguridad y agentes de seguridad; Nigeria: Ley N° 23 de 1986 sobre empresas de guardia privadas; Sierra Leona: Ley N° 10 de 2002 sobre seguridad nacional y servicios centrales de inteligencia; Sudáfrica: Ley N° 56 de 2001 de regulación del sector de la seguridad privada; Uganda: Reglamentos de policía (Control de las organizaciones de seguridad privadas), de 1997 y 2004; y Zimbabwe: Ley de control de los investigadores privados y guardias de seguridad, Título 27:10 (1996).

leyes, ninguna persona podrá suministrar ningún tipo de asistencia o de servicios a una parte en un conflicto armado o en un país "regulado" que haya sido designado como tal por el Presidente por recomendación del Comité Nacional de Control de Armas Convencionales.

30. Otros países adoptan diversos enfoques para regular el sector de la seguridad privada a nivel nacional. Mientras que el alcance de la legislación y el grado de control contemplados por las leyes varían considerablemente entre los países, muchos de ellos establecen procedimientos y criterios para la expedición de licencias, la autorización y el registro de las EMSP.

31. Zimbabwe cuenta con una normativa muy estricta para el sector de la seguridad, que incluye las actividades de los investigadores privados, y establece un régimen de expedición de licencias y ciertas obligaciones para los investigadores privados y guardias de seguridad³. El sector de la seguridad privada en Botswana está regulado por la Ley sobre el control de los servicios de guardia de seguridad. Esta Ley establece un cargo de controlador de los servicios de guardia de seguridad, que es responsable de conceder las licencias para dedicarse al negocio de suministrar guardias de seguridad. Sin embargo, no regula estrictamente la conducta de los guardias de seguridad privados, y con el citado proyecto de ley de enmienda del Reglamento de los servicios de seguridad privados se procura resolver esta deficiencia estableciendo un Consejo Regulador del Sector de la Seguridad Privada que asegure que los suministradores de servicios de seguridad privada cumplan unas normas mínimas de conducta. En el caso de Lesotho, la Ley sobre agentes de seguridad privados regula la actividad de los agentes y guardias de seguridad privados por conducto del Consejo sobre los Agentes de Seguridad Privados y prohíbe que cualquier persona jurídica preste servicios de seguridad privados sin contar con un certificado de registro expedido por el Consejo. La legislación de Namibia, consistente en la Ley sobre empresas de seguridad y agentes de seguridad y la Ley de enmienda de la Ley sobre empresas de seguridad y agentes de seguridad, regula las "empresas de seguridad" y los "agentes de seguridad" por conducto del Consejo Regulador de las Empresas de Seguridad y Agentes de Seguridad.

32. La legislación de Gambia rige las "empresas de guardia de seguridad privadas" y las personas empleadas por esas empresas como guardias de seguridad privados. También establece en el Ministerio del Interior la Autoridad de expedición de licencias para las empresas de guardia de seguridad privadas. En Uganda, los Reglamentos de policía (Control de las organizaciones de seguridad privadas) prohíben que cualquier organización preste u ofrezca servicios de seguridad a menos que haya sido registrada como organización de seguridad privada por el Inspector General de Policía. Análogamente, en la legislación de Nigeria, la Ley sobre empresas de guardia privadas, prohíbe que cualquier organización preste "el servicio de vigilar, guardar, patrullar o transportar dinero para los fines de brindar protección contra un delito" a menos que haya sido registrada por el Ministerio de Asuntos Internos⁴.

33. Excepto Swazilandia, los países examinados presentan similitudes en cuanto a disponer de reglamentos para dar efecto a las principales leyes relativas a sus respectivos sectores de la seguridad privada. Los ministros competentes (con arreglo a las distintas leyes) son responsables de promulgar los reglamentos de aplicación de las leyes sobre seguridad privada. Solo en el caso del desempeño de ciertas actividades en países donde haya un conflicto armado, el Presidente —en calidad de Jefe de Estado y de Gobierno— será responsable de promulgar los reglamentos, como sucede en Sudáfrica.

³ Véase la Ley de control de los investigadores privados y guardias de seguridad.

⁴ Sección 1, párrafo 1, de la Ley sobre empresas de guardia privadas, de 1986.

2. **Ámbito de la legislación**

a) *Terminología*

34. El ámbito de la legislación que rige las EMSP difiere según los países, en parte a causa de definiciones distintas de los servicios militares y de seguridad sujetos a dicha legislación. De todos los marcos normativos, la legislación de Sudáfrica es mucho más compleja que la de los demás países, ya que el término "servicio de seguridad" está definido de manera amplia de modo que incluye ofrecer cualquier tipo de protección o salvaguardia de una persona o propiedad; prestar asesoramiento sobre la protección o la salvaguardia de una persona o propiedad; suministrar un servicio de reacción o respuesta en relación con locales o instalaciones; fabricar, importar o distribuir aparatos de vigilancia, o hacer publicidad de ellos; realizar funciones de investigador privado; impartir capacitación o adiestramiento en cuestiones de seguridad a un suministrador de esos servicios; instalar, mantener o reparar equipo de seguridad; y realizar funciones de cerrajero⁵. En comparación, la legislación de Mauricio, por ejemplo, define los servicios de seguridad privados como "el negocio consistente en suministrar, a cambio de una remuneración o retribución, un servicio de seguridad, los servicios de un guardia de seguridad y el transporte y la entrega de bienes en condiciones de seguridad", sin especificar qué se entiende por "servicios de seguridad"⁶.

35. Si bien en varios otros países no se establece específicamente una definición de "servicio de seguridad privado", al parecer a menudo se interpreta el término de modo que abarca solamente tareas de vigilancia, guardia y patrulla para los fines de brindar protección contra un delito. Por ejemplo, las leyes de Ghana y de Nigeria definen las entidades sujetas a la legislación como aquellas que suministran el servicio de vigilancia, guardia y patrulla para los fines de brindar protección contra un delito. La legislación de Zimbabwe también se centra en las funciones de guardia, y esencialmente define un "guardia de seguridad" como una persona que se dedica a proteger bienes o personas a cambio de una retribución. Análogamente, la legislación de Botswana define el término "guardia de seguridad" como una persona que actúa como guardia o vigilante⁷, y la legislación de Lesotho define un "guardia de seguridad privado" como una persona empleada para proteger o salvaguardar personas o bienes⁸.

36. Esta falta de coherencia en la terminología y en el ámbito de los servicios que abarca la legislación de cada país crea lagunas en la regulación, ya que las EMSP proporcionan una gran variedad de servicios además de limitarse a vigilar y patrullar, como servicios de capacitación y asesoramiento en cuestiones de seguridad y la aplicación de medidas de seguridad.

b) *Aplicación extraterritorial*

37. Únicamente la legislación de Sudáfrica incluye una cláusula sobre jurisdicción y aplicación extraterritorial. Se encuentra en la sección 39, párrafo 1, de la Ley de regulación del sector de la seguridad privada, con arreglo al cual se considerará como cometido en el país cualquier acto cometido fuera de Sudáfrica que sea constitutivo de delito en virtud de la Ley. Por otra parte, como se ha señalado, Sudáfrica prohíbe específicamente el suministro de servicios militares y de seguridad a una parte en un conflicto armado o a un país "regulado".

⁵ Sección 1, párrafo 1, de la Ley de regulación del sector de la seguridad privada, de 2001.

⁶ Sección 2 de la Ley sobre servicios de seguridad privados.

⁷ Sección 2 de la Ley sobre el control de los servicios de guardia de seguridad, de 1984.

⁸ Sección 2 de la Ley sobre agentes de seguridad privados, de 2002.

38. Las leyes de otros países relacionadas con las EMSP son aplicables únicamente en el ámbito nacional y no regulan el suministro de servicios militares o de seguridad en el extranjero. En particular, las leyes no prohíben que las EMSP se dediquen a determinadas actividades, como la participación directa en hostilidades. Esta es la laguna más importante, si se tiene en cuenta la función creciente de las EMSP en conflictos armados, situaciones posteriores a un conflicto y situaciones de conflicto armado de baja intensidad.

3. Entidades que controlan o regulan los agentes de seguridad privados

39. En varios países, como Gambia, Nigeria y Zimbabwe, las entidades y personas que controlan y/o regulan el sector de la seguridad privada son designadas por el ministerio competente en asuntos de seguridad interna, como el Ministerio de Asuntos Internos o el Ministerio del Interior, y dependen de este. En el caso de Nigeria, por ejemplo, el responsable de la seguridad privada es un funcionario del Ministerio de Asuntos Internos, que actúa esencialmente como autoridad competente para la expedición de licencias a las empresas de seguridad privadas, con arreglo a lo establecido por la ley del país. En Botswana, la responsabilidad recae en el Ministerio de Defensa, Justicia y Seguridad. En el caso de Sudáfrica, el Ministerio de Seguridad es el responsable de regular la prestación de servicios de seguridad privados, aunque el Ministerio de Defensa regula la prestación de asistencia militar y/o la participación en determinadas actividades en un país donde exista un conflicto armado, por conducto del Comité Nacional de Control de Armas Convencionales⁹.

40. En algunos países, el Servicio de Policía se encarga de la expedición de licencias y el registro de las EMSP. En Ghana, la industria de seguridad privada se rige por la Ley de servicios de policía y el Ministerio del Interior y el Servicio de Policía de Ghana son los responsables de regular el sector de la seguridad privada. En el caso de Mauricio, el Comisionado de Policía tiene la competencia de conceder licencias para prestar servicios de seguridad privados. Análogamente, en Uganda el Inspector General de Policía, el Presidente del Comité de Distrito y el Comandante de Zona de la Fuerza de Policía de Uganda desempeñan una función decisiva en la regulación del sector de la seguridad privada.

41. En otros países, como Lesotho, Namibia y Sierra Leona, un órgano intergubernamental que depende del ministerio encargado de la seguridad interna es el responsable de la expedición de licencias y la regulación de las EMSP. En Sierra Leona, por ejemplo, el Consejo Nacional de Seguridad, integrado por altos cargos políticos de varios ministerios, de forma general, y en particular la Oficina de Seguridad Nacional son responsables de regular el sector de la seguridad privada. En el proyecto de ley de regulación del sector de la seguridad privada de Kenya también se contempla una Autoridad Reguladora de la Seguridad Privada, de carácter intergubernamental, que será responsable de regular el sector de la seguridad privada.

42. Ninguno de los países cuenta con un órgano específico que sea el responsable exclusivo de la expedición de licencias, la regulación y la supervisión de las EMSP. Si bien es posible que los distintos modelos de supervisión respondan a cada contexto local, la experiencia del Grupo de Trabajo indica que un órgano específico de este tipo puede ser necesario y conveniente para fiscalizar adecuadamente la conducta de las EMSP y asegurar una supervisión efectiva de sus actividades.

⁹ Véanse la Ley de regulación de la asistencia militar extranjera, de 1998, y la Ley de prohibición de actividades de mercenarios y reglamentación de determinadas actividades en países en situación de conflicto armado, de 2006.

4. Regulaciones sobre el uso de la fuerza y las armas de fuego por las EMSP

43. Diversos países han establecido una normativa sobre la posesión y el uso de armas de fuego por las EMSP, allá donde está permitido. En Sudáfrica, la disposición relativa al uso de armas de fuego se encuentra en la sección 35 m) de la Ley de regulación del sector de la seguridad privada, que establece que el Ministerio puede dictar normas referentes, entre otras cosas, a la entrega, posesión y uso de armas de fuego y otras armas por parte de los suministradores de servicios de seguridad. En Lesotho y Mauricio, las leyes requieren que el uso de armas de fuego por suministradores de servicios de seguridad privados se ajuste a las leyes que rigen el uso de armas de fuego por la población en general. Un contraste interesante a este respecto son los Reglamentos de policía (Control de las organizaciones de seguridad privadas) de Uganda, que describen específicamente las circunstancias en que los suministradores de servicios de seguridad privados pueden utilizar armas de fuego y requieren que todos los suministradores de servicios de seguridad privados a quienes se permite usar armas hayan recibido el adiestramiento adecuado y posean un certificado de competencia en gestión de armas de fuego.

44. Si bien la legislación de Sierra Leona contempla el uso de armas de fuego por los suministradores de servicios de seguridad privados, ello no suele estar permitido en la práctica a causa del embargo de armas de las Naciones Unidas. No obstante, la empresa Sierra Rutile dispone de seguridad privada armada, autorizada por la Ley del acuerdo sobre Sierra Rutile (Ratificación), de 1989, y por la Ley del acuerdo sobre Sierra Rutile (Ratificación), de 2002.

45. En algunos países se prohíbe expresamente el uso de armas de fuego por suministradores de servicios de seguridad privados. Por lo que respecta a Gambia, se prohíbe la posesión y/o el uso de armas de fuego o municiones por un suministrador de servicios de seguridad privado. Del mismo modo, la legislación de Nigeria prohíbe el uso de armas de fuego y municiones en el cumplimiento de las funciones de esas empresas.

46. En otros países las leyes no tratan de la cuestión del uso de armas de fuego por los suministradores de servicios de seguridad privados. Por ejemplo, la legislación de Ghana y el proyecto de ley sobre seguridad privada de Kenya no hacen referencia a la posibilidad de permitir o no el uso de armas de fuego por los suministradores de servicios de seguridad privados. Esta cuestión puede abordarse en los reglamentos que se formularán para aplicar la ley sobre seguridad privada de Kenya.

47. Mientras que la regulación del uso de la fuerza y de las armas de fuego es uno de los elementos más cruciales de una supervisión efectiva de las EMSP, la legislación nacional sobre las EMSP a que ha tenido acceso el Grupo de Trabajo parece indicar que los países que permiten a estas empresas poseer y utilizar armas de fuego no han establecido una normativa suficientemente detallada al respecto. Aunque las leyes y normas internacionales en materia de derechos humanos y derecho humanitario disponen, entre otras cosas, que las armas de fuego pueden usarse de manera proporcionada solo en defensa propia o en defensa de terceros y de un modo que probablemente reduzca el riesgo de causar un daño innecesario, las leyes analizadas en el presente estudio no incorporan esos requisitos, o lo hacen solo parcialmente.

5. La promoción de normas en la regulación relativa a la selección, capacitación, equipo y conducta del personal de las EMSP

48. Las leyes de algunos de los países examinados establecen criterios mínimos para la selección de personal de las EMSP, entre los que suele figurar si el empleado en cuestión ha sido condenado por algún delito grave, la idoneidad de su carácter y su situación financiera. Por ejemplo, la legislación de Lesotho dispone que una persona no podrá registrarse como agente o guardia de seguridad privado si ha sido condenada por cualquier delito que

conlleve una pena de prisión o haya sido declarada culpable de cualquier otro delito que entrañe engaño o el uso de armas peligrosas, si padece una incapacidad mental, etilismo habitual, adicción a las drogas o dependencia de ellas, si es menor de 18 años de edad o si se le considera insolvente no rehabilitado. Algunas leyes van más allá y exigen que los empleados hayan recibido un adiestramiento apropiado. La legislación de Sudáfrica, por ejemplo, requiere que los empleados sigan un adiestramiento certificado por la Autoridad de Educación y Capacitación del Sector de la Seguridad.

49. En algunos de los países que son objeto del presente estudio, las entidades responsables de regular y/o controlar el sector de la seguridad privada también tienen a su cargo la responsabilidad de asegurar y promover criterios de capacitación para los agentes de seguridad privados. Por ejemplo, la Ley sobre empresas de seguridad y agentes de seguridad de Namibia establece, entre otras cosas, que las funciones del Consejo Regulador de los Agentes de Seguridad prestará asesoramiento en relación con la capacitación de los agentes de seguridad en Namibia y promoverá las normas aplicables a dicha capacitación¹⁰. En virtud de esa Ley, el Ministro también puede fijar normas relativas a la capacitación de los agentes de seguridad¹¹. La Ley de regulación del sector de la seguridad privada de Sudáfrica establece, entre otras cosas, que la Autoridad promoverá el establecimiento de criterios exigentes para la capacitación de los suministradores de servicios de seguridad y de quienes aspiren a serlo¹².

50. Esta investigación parece poner de manifiesto que el respeto de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario no ha sido reconocido como un elemento importante para la selección del personal de las EMSP. Sobre la base de la información de que dispone el Grupo de Trabajo, en ninguno de los países se tienen en cuenta los antecedentes o denuncias de violaciones de los derechos humanos cometidas por empleados de las EMSP para determinar si debe o no seleccionarse a la persona en cuestión. Análogamente, en ninguno de los países existe legislación que requiera específicamente que los empleados de las EMSP reciban una capacitación adecuada sobre el derecho internacional humanitario y las normas internacionales de derechos humanos.

6. Ratificación de instrumentos regionales e internacionales sobre los mercenarios

51. Ninguno de los países estudiados ha ratificado la Convención Internacional contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios, aunque Nigeria es uno de los Estados signatarios. Por lo que respecta a la definición de mercenarios, el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) define el término "mercenario" en el artículo 47, párrafo 2. Botswana se adhirió al Protocolo I en 1979, Lesotho en 1994 y Namibia en 1994; Sudáfrica y Swazilandia lo ratificaron en 1995 y Zimbabwe en 1992. Ello significa que esos países tienen una obligación jurídica de aplicar el Protocolo.

52. Según la lista en que se indica la situación de los países que han ratificado la Convención de la Organización de la Unidad Africana para la eliminación de los mercenarios en África, de 1977, solo Gambia, Ghana, Lesotho, Nigeria y Zimbabwe la han ratificado. Sin embargo, los países que han ratificado la Convención no parecen tener leyes para aplicarla efectivamente en su jurisdicción interna.

¹⁰ Sección 4 c) de la Ley de enmienda de la Ley sobre empresas de seguridad y agentes de seguridad, de 2001.

¹¹ Sección 38, párrafo 1 c) de la Ley de enmienda de la Ley sobre empresas de seguridad y agentes de seguridad, de 2001.

¹² Sección 3 j) de la Ley de regulación del sector de la seguridad privada, de 2001.

IV. Conclusión y recomendaciones

53. La investigación sobre la legislación interna relativa a las EMSP pone de manifiesto que los distintos Estados de África analizados en el estudio han dado respuestas diferentes a la privatización de la seguridad. Al no haber un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las EMSP, hay pocas orientaciones sobre la forma de abordar efectivamente el fenómeno de la privatización de la seguridad. Ello ha dado lugar a enfoques normativos divergentes a nivel nacional y ha creado lagunas en la regulación en ciertos sentidos.

54. El modo en que se han formulado las leyes de los países es un reflejo de los desafíos que plantea la privatización de la seguridad en los distintos Estados. Países como Sudáfrica, que se enfrentaban a un fenómeno en el cual sus nacionales, poseedores de amplia experiencia y conocimientos militares, prestaban servicios militares y de seguridad en el extranjero, y algunos de los cuales estuvieron involucrados en actividades mercenarias, respondió promulgando leyes que prohibían específicamente las actividades mercenarias y la exportación de servicios militares y de seguridad, además de regular las EMSP en el ámbito nacional. En otros países, donde el sector de la seguridad privada se orienta principalmente a funciones más tradicionales de protección de personas o propiedades, las leyes todavía no han evolucionado para responder a esos desafíos.

55. Las disposiciones relativas al uso o no uso de armas de fuego por los suministradores de servicios de seguridad privados, particularmente sobre el uso de fuerza letal, también constituyen uno de los indicadores que reflejan la forma que tienen esos Estados de considerar el sector de la seguridad privada. La prohibición del uso de armas de fuego por las EMSP en algunos países es un signo del reconocimiento del riesgo que conlleva subcontratar a otros agentes lo que puede considerarse una función del Estado. En otros países, donde el uso de armas de fuego está permitido por la ley o donde las leyes no tratan de la cuestión, existe el riesgo de que el uso de armas de fuego por las EMSP dé lugar a violaciones de los derechos humanos, puesto que las leyes existentes no ofrecen orientación suficiente sobre el uso de la fuerza de conformidad con las normas internacionales sobre derechos humanos y el derecho humanitario.

56. El Grupo de Trabajo subraya que el derecho a la seguridad es un derecho humano inalienable para todos, en el cual se sustenta el goce de otros derechos humanos.

57. De no haber una supervisión y un control efectivos, en algunos casos las actividades de las EMSP podrían poner en grave peligro los principios del estado de derecho y el funcionamiento eficaz de la institución de un Estado democrático responsable de garantizar la seguridad pública de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos y las leyes nacionales. Existe una necesidad acuciante de establecer unas normas internacionales mínimas para que los Estados regulen las actividades de las EMSP y de sus empleados a fin de lograr la realización de este derecho humano fundamental.

58. Cabe esperar que con este estudio, que aún está en marcha, el Grupo de Trabajo estará en condiciones de definir buenas prácticas y formular directrices para que los Estados Miembros regulen efectivamente las EMSP y garanticen el goce por todos del derecho a la seguridad. Por ejemplo, la regulación de la exportación de servicios militares y de seguridad es un ejemplo de buenas prácticas, que los Estados deben considerar abordar en sus marcos reglamentarios. Obviamente, se requiere seguir investigando sobre estrategias nacionales de regulación que hayan sido eficaces

con objeto de definir las tendencias, las deficiencias y las buenas prácticas en materia de regulación de las EMSP. Con este fin, el Grupo de Trabajo alienta a que los Estados Miembros que todavía no lo hayan hecho den respuesta a su solicitud de poner en su conocimiento las leyes y reglamentos relativos a las EMSP.

59. El Grupo de Trabajo reitera su opinión de que un instrumento internacional de regulación, que sea exhaustivo y jurídicamente vinculante, es la mejor forma de garantizar una protección suficiente de los derechos humanos. A este respecto, el Grupo de Trabajo acoge con satisfacción la labor del Grupo de trabajo intergubernamental creado por el Consejo de Derechos Humanos a fin examinar la posibilidad de establecer un instrumento internacional de regulación de las EMSP y alienta a todos los Estados a que participen activamente en este proceso.
