

EMPRESAS MILITARES DE SEGURIDAD PRIVADA ¿HERRAMIENTA DE LOS ESTADOS PARA SORTEAR OBLIGACIONES DEL DERECHO INTERNACIONAL? EL CASO DEL CONFLICTO DE YEMEN

PRIVATE MILITARY SECURITY COMPANIES. STATES DEVICE TO ELUDE INTERNATIONAL LAW OBLIGATIONS? THE CASE OF YEMEN CONFLICT

EMILIO DUCH RAMOS*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. EMPRESAS MILITARES Y DE SEGURIDAD PRIVADA: DELEGACIÓN DEL USO DE LA FUERZA EN OPERACIONES MILITARES. III. OBLIGACIONES INTERNACIONALES Y PARTICIPACIÓN EN CONFLICTOS ARMADOS INTERNOS. IV. ESTATUTO DE LAS EMSP EN OPERACIONES MILITARES Y VIOLACIÓN DE OBLIGACIONES INTERNACIONALES. V. PARTICIPACIÓN DE *REFLEX RESPONSES* EN EL CONFLICTO DE YEMEN ¿INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES INTERNACIONALES? VI. CONCLUSIONES.

RESUMEN: En los últimos años se ha constatado el uso de Empresas Militares y de Seguridad Privada para operaciones ofensivas, fenómeno que no se observaba desde la última década del pasado siglo. El empleo de las EMSP es una herramienta de las potencias extranjeras para apoyar a una de las partes en conflictos internos. Esta situación resulta especialmente alarmante porque podría estar produciéndose un incumplimiento por parte de algunos Estados de obligaciones internacionales relacionadas con el mantenimiento de la paz y la seguridad, empleando con impunidad a las EMSP como agentes por delegación para la consecución de sus objetivos estratégicos. La participación de *Reflex Responses*, una EMSP contratada por los EAU, en el conflicto de Yemen puede ser un ejemplo de esta práctica.

ABSTRACT: The employment of Private Military and Security Companies in offensive combat operations has been proved, a phenomenon not observed since the last decade of the past century. The employment of PMSC constitutes a device of foreign powers to support one of the parties in internal conflicts. This is a particularly alarming situation because some States could have been not complying with international obligations relative to peace and security maintenance, using PMSC as proxy agents with impunity to achieve strategic objectives. The participation of Reflex Responses, a PMSC hired by the UAE, in the conflict of Yemen can be a sample of this practice.

Fecha de recepción del trabajo: 5 de abril de 2019. Fecha de aceptación de la versión final: 11 de noviembre de 2019.

* Doctorando en Ciencias Jurídicas por la Universidad de Granada; e-mail: emiliod1@correo.ugr.es

PALABRAS CLAVES: Empresas Militares de Seguridad Privada (EMSP); Uso de la fuerza; Relaciones Internacionales; Yemen; Responsabilidad Internacional de los Estados.

KEYWORDS: *Private Military and Security Companies (PMSC); Use of force; International Relations; Yemen; International Responsibility of States.*

I. INTRODUCCIÓN

¿Son las Empresas Militares y de Seguridad Privada (EMSP) una herramienta de algunos Estados para su participación en conflictos armados sin carácter internacional? El análisis de este problema, desde la perspectiva del Derecho Internacional general hace que a su vez debamos realizarnos algunas preguntas adicionales. ¿Es legítimo defender intereses estratégicos y de seguridad mediante el uso de la fuerza? ¿Puede un tercer Estado participar en un conflicto armado sin carácter internacional? y ¿Apoyar activamente a una de las partes? ¿Pueden las EMSP, como actor de carácter privado, prestar servicio para un Estado, participando activamente, en Conflictos Armados? En ese caso ¿Se convierten en un agente del Estado?

Nuestra hipótesis inicial es que algunos Estados, a la vista de la participación de algunas EMSP en conflictos como el de Ucrania, Siria o Yemen, han encontrado en estos actores una herramienta cuyo uso resulta atractivo como elemento potenciador de su capacidad militar. Una utilización que *a priori* parece oponerse al cumplimiento de varias obligaciones internacionales como las de *prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales* o el *principio relativo a la obligación de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados*¹.

Mediante un análisis de la normativa internacional relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, los antecedentes de participación de EMSP en conflictos armados sin carácter internacional durante la década final del pasado siglo, y las reglas de atribución de responsabilidad a los Estados por hechos internacionalmente ilícitos, estableceremos un contexto de análisis para concluir en qué medida afecta al Sistema Internacional la intervención de los Emiratos Árabes Unidos (EAU), con un papel destacado de la EMSP *Reflex Responses*, en el conflicto de Yemen.

El conflicto de Yemen, en parte oculto a la atención pública por otros de mayor atracción mediática como el de Siria, es escenario de una intensa participación de actores externos especialmente de los países de la coalición internacional liderada por Arabia Saudita. El nivel de implicación política, recursos y esfuerzo militar empleado por los EAU en esta conflagración pueden, en apariencia, reducir la participación de una EMSP a un episodio meramente anecdótico. No obstante, consideramos que no se trata de un hecho casual o anecdótico, como intentaremos argumentar en el presente trabajo. Es lógico, pero también

¹ Principios del Derecho Internacional recogidos en la *Carta de las Naciones Unidas*, de 26 de junio de 1945, y en la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas *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*.

revelador de una determinada manera de defender los intereses estratégicos, que después de haber invertido decenas de millones de dólares y varios años de preparación en esta EMSP los EAU no hayan dudado en desplegarla en un conflicto armado donde se encuentran en juego tantos intereses para esa pequeña potencia del Golfo Pérsico. Lo determinante, y que hace digno de análisis el fenómeno es que los EAU, al igual que Rusia en los conflictos de Ucrania o Siria, han convertido un actor privado en una herramienta más de proyección de su poder militar.

Es indudable el carácter desestabilizador del empleo de una reducida fuerza altamente profesionalizada y lista para su intervención en operaciones militares en el contexto de un conflicto armado de carácter interno. Una fuerza de carácter privado cuyo empleo, aunque se integre formalmente para su intervención en las Fuerzas Armadas de ese Estado, no deja de ser un atajo para legitimar una nueva forma de la vieja práctica internacionalmente cuestionable de uso de fuerzas mercenarias. Entre las cuestiones que plantean dudas sobre este uso “discutible” de EMSP en Conflictos Armados sin Carácter Internacional resultan especialmente preocupantes las relacionadas con el ámbito de aplicación objetiva de las normas, en este caso los conflictos internos, y la atribución de responsabilidad a los Estados en caso de vulneraciones graves de estas normas por parte de las EMSP.

La ausencia de una regulación específica de carácter internacional y vinculante sobre el empleo de las EMSP o el control de las actividades que desarrollan facilita la existencia de zonas “grises” que, por su indefinición, obstaculizan la supervisión y rendición de cuentas de éstas y de los Estados contratantes. No obstante, consideramos que la normativa relativa al ordenamiento del sistema internacional y el Derecho Internacional Humanitario es lo suficientemente amplia, y está lo suficientemente desarrollada, como para acotar, al menos en la mayor parte de los casos, un uso indebido de las EMSP en conflictos armados. Dicho esto, el abuso del derecho de veto de algunos Estados a las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es una anomalía que facilita, tristemente con demasiada frecuencia, la vulneración de algunas obligaciones del Derecho Internacional o la aplicación de un doble rasero en el cumplimiento de estas.

Por las razones anteriormente esgrimidas es complejo demostrar el rol de las EMSP en un hipotético incumplimiento de obligaciones internacionales relacionadas con el Derecho Internacional general o el Derecho Internacional Humanitario. No obstante, los indicios apuntan a la facilidad que presenta el sistema internacional, precisamente debido a la carencia de una norma definitoria del tipo de servicios que pueden prestar las EMSP, para el uso de éstas como instrumento de los Estados para la defensa, por delegación, de sus intereses de seguridad y estratégicos.

II. EMPRESAS MILITARES Y DE SEGURIDAD PRIVADA: DELEGACIÓN DEL USO DE LA FUERZA EN OPERACIONES MILITARES

1. Empresas Militares y de Seguridad Privada y funciones inherentemente estatales

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua define una empresa como una “*Unidad de organización dedicada a actividades industriales, mercantiles o de prestación de servicios con fines lucrativos*”². Lo que distingue a las EMSP de otro tipo de empresas es el tipo de servicios que prestan, relacionados con sus atributos militares y de seguridad. Podría afirmarse que su carácter militar se debe a varios factores como el tipo de material que emplean para el cumplimiento de sus funciones, principalmente armamento o sistemas de armas de origen militar, su ámbito espacial de actuación, escenarios de conflicto, post – conflicto o alta inestabilidad, o sus clientes potenciales como pueden ser Estados, fuerzas armadas u organizaciones internacionales entre otros³.

Existe numerosa literatura sobre el tipo de servicios que prestan las EMSP y su posible clasificación en función de éstos⁴. No obstante, para el tipo de investigación que nos ocupa nos parecen relevantes aquellos servicios que por sus características parecen corresponderse con funciones de carácter inherentemente estatal y que por lo tanto no deberían ser delegados en entidades de carácter privado. El carácter inherentemente estatal, que no del gobierno en ejercicio, de determinadas funciones es conexo al propio concepto de Estado y su soberanía⁵.

El Grupo de Trabajo del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas “*Sobre la utilización de mercenarios como forma de violar los derechos humanos y la libre determinación de los pueblos*”⁶ adoptó un proyecto de una posible Convención sobre las Empresas Militares y de Seguridad Privada en cuyo artículo 2.i) define lo que son funciones inherentemente estatales. La definición de estas funciones, que se propone en ese proyecto, identifica aquellas asociadas al principio del monopolio del uso legítimo de la fuerza por parte del Estado. Algunas de estas actividades, y que en algún momento de

² <http://dle.rae.es/?id=EsuT8Fg>, consulta realizada el 12 de septiembre de 2018.

³ Entre los clientes de estas empresas podemos encontrar Organizaciones No Gubernamentales, grandes empresas extractoras de recursos, organizaciones criminales, grupos insurgentes, etc. ... IBAÑEZ MUÑOZ, J. “El mercado global de las Empresas Militares y de Seguridad Privada”, en GARCIA, C. y PAREJA, P. *Seguridad Inc.* Edicions Bellaterra, Barcelona, 2013, pp. 61 - 62.

⁴ Sobre posibles clasificaciones de estas empresas puede consultarse GARCIA, C. y PAREJA “La privatización de la seguridad: caracterización e implicaciones para las relaciones internacionales”, en GARCIA, C. y PAREJA, P. *op. cit.*, nota 3,30 – 34. TONKIN, H. *State control over Private Military and Security Companies in Armed Conflict*, 3ª edition, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, pp. 39 – 52 o LABORIE IGLESIAS, M. *La privatización de la seguridad. Las empresas militares y de seguridad privada en el entorno estratégico actual*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2013, pp. 76 - 83.

⁵ Véase GÓMEZ DEL PRADO, J.L. y TORROJA MATEU, H. *Hacia la regulación internacional de las empresas militares y de seguridad privadas*, Marcial Pons, Madrid, 2011, p. 115.

⁶ Documento del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, A/HRC/15/25. Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como forma de violar los derechos humanos y obstaculizar el derecho de los pueblos a la libre determinación*. 5 de julio de 2010. Disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/A.HRC.RES.15.25_sp.pdf.

los últimos años han desempeñado algunas EMSP, son la participación directa en las hostilidades, las operaciones bélicas y/o de combate, la captura de prisioneros, las tareas de espionaje, inteligencia y transferencia de conocimientos con aplicaciones militares, así como las de seguridad y policiales. Aunque este Proyecto se halla lejos de alcanzar forma de Convención⁷ consideramos que es una referencia adecuada para entender el concepto de funciones inherentemente estatales, que resulta clave para analizar las funciones del elemento subjetivo de estudio⁸.

Finalmente, la consideración del uso de la fuerza como rasgo definitorio del concepto de Estado moderno es una cuestión sobre la que ya reflexionaron, en su momento, pensadores como Hobbes, Rousseau o Weber⁹. Si consideramos, de esta manera, que el uso de la fuerza en las relaciones internacionales es una función inherentemente estatal, su delegación nos conduce en última instancia a la atribución de responsabilidad internacional a ese Estado mediante los criterios establecidos en las normas de derecho internacional relativas a este aspecto y que mencionaremos en un apartado posterior¹⁰.

2. Petróleo, diamantes y participación en conflictos armados internos

Los antecedentes más próximos sobre la participación de EMSP en operaciones de combate podemos encontrarlos en la última década del siglo XX. El colapso de la URSS y el fin de la Guerra Fría alumbraron, por varias razones, una era dorada para el negocio de la seguridad militar privada¹¹. La participación abierta de EMSP en conflictos armados sin carácter internacional generó inquietud en la comunidad internacional¹²

⁷ El mandato del Grupo de Trabajo ha sido renovado en varias ocasiones desde el año 2010, siendo la última ocasión en octubre de 2017 por Resolución A/HRC/36/11 de la Asamblea General de las Naciones Unidas en su 36 período de sesiones.

⁸ En la Cuarta Sesión del Grupo de Trabajo, abril de 2015, se adjuntó una propuesta que establecía como criterio de funciones inherentemente estatales aquellas por las que el Estado mantendría siempre la responsabilidad en última instancia, considerando como indelegables la participación en hostilidades en un conflicto armado y la detención e interrogatorio de prisioneros de guerra. Documento disponible en OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS, NACIONES UNIDAS https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGMilitary/Session4/WG_MercenariesCN_14_April2015.pdf

⁹ Rousseau sin llegar a especificar el uso de la violencia como un rasgo propio del Estado, si consideraba que la estabilidad del convenio entre éste y los ciudadanos quedaba garantizada por la *fuerza pública* y el *poder supremo* que este tenía capacidad para ejercer ROUSSEAU, J.J. *El contrato social*, 1ª edición, Akal, Madrid, 2017, p. 85. Para Jellinek es la fuerza el rasgo definitorio del Estado, véase en ABELLÁN, J. *Estado y soberanía*, Alianza Editorial, Madrid, 2014, p. 252. Hobbes hace referencia a la capacidad de usar *los medios y la fuerza* para lograr la *paz y seguridad* de todos, véase en HOBBS, T. *Leviatán*, 4ª edición, Alianza editorial, Madrid, 2018, p. 235. Finalmente, Weber considera que lo que define al Estado es el medio que usa para alcanzar sus fines, concluyendo que este es la violencia, véase en ABELLÁN, J. *op. cit.* nota 8, p. 255.

¹⁰ Nos referimos en concreto al *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad internacional de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos* de la Comisión de Derecho Internacional. Véase al respecto la nota 25.

¹¹ Véase SINGER, P.W. "Outsourcing War" *Foreign Affairs*, Marzo - Abril 2005, p. 2.

¹² La contratación por el Gobierno de Papúa Nueva Guinea de la EMSP británica Sandline International, en 1997, para combatir a la insurgencia generó un gran revuelo internacional, especialmente en Australia, principal potencia regional, y un motín en el ejército. Situación que forzó a las autoridades a la cancelación del contrato. El escándalo internacional, alimentado previamente por las discutidas operaciones de esta

produciéndose, al menos en apariencia, una brusca interrupción del fenómeno. Desde el punto de vista del Derecho Internacional Humanitario (DIH) la participación de EMSP en operaciones militares durante esa década, precisamente para sortear la normativa relativa al empleo de mercenarios¹³ y garantizar el estatuto jurídico del personal contratado¹⁴, se realizaba mediante la integración formal de los empleados de éstas en las fuerzas armadas de los Estados contratantes¹⁵, con el uso de su uniformidad, sus distintivos, sus empleos militares y la integración de la organización privada en la estructura de mando de éstas.

Un aspecto relevante para entender el empleo de las EMSP en operaciones de combate durante esa década es el vínculo entre estas EMSP y empresas extractoras de recursos naturales. La participación de esas empresas en la lucha contra grupos insurgentes de algunos Estados tenía una relación directa con la concesión de derechos o licencias para la extracción de valiosos recursos naturales, desde petróleo a diamantes, a corporaciones de ese sector, a cambio de esas concesiones las EMSP prestarían ese servicio consistente en operaciones de combate a las autoridades nacionales¹⁶.

En el fondo es el carácter de este tipo de servicios el que genera dudas e inquietud desde un punto de vista social y político. No podemos dejar de plantearnos serias dudas sobre la legitimidad y conveniencia de la externalización de servicios que implican el uso de la fuerza, entre otros motivos, por la degradación que supone para la calidad del sistema democrático. En estos casos el Estado no sólo deja de controlar una función tan delicada como el uso coercitivo de la fuerza, al dejar al margen de la cadena de mando habitual a estos actores, sino que pierde la capacidad de supervisar qué personal desarrollará esas funciones, en qué condiciones y con qué finalidad. A pesar de lo que se pueda afirmar, sobre la asepsia profesional de estas entidades, los intereses de éstas no tienen por qué coincidir con el interés del Estado para el que prestan dicho servicio. Al convertir a estas empresas en autoridad, delegando la capacidad de hacer uso de la fuerza, se les concede la capacidad de influir en la conducta de otros actores, se les proporciona una capacidad ilegítima para decidir¹⁷. Dicho de otra manera, un poder político desmedido y que no les

empresa y la sudafricana Executive Outcomes en escenarios como Angola o Sierra Leona, acabaron con la participación en operaciones ofensivas de las EMSP, véase TONKIN, H. op. cit., nota 4, p. 45.

¹³ La Convención de la OUA por la *eliminación de los Mercenarios en África* de 1977, documento CM817 (XXIX) aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno, en Libreville, 3 de julio de 1977, entró en vigor en 1985. Esta norma al ser de carácter regional sólo tenía aplicación entre los Estados de la región que la hubieran ratificado, no obstante, cualquier actividad que pudiera revestir la apariencia de esta forma de participación en conflictos armados podía generar un rechazo político importante desde la comunidad internacional.

¹⁴ En lo que se refiere a la protección del personal que participa directamente en las hostilidades desde el punto de vista del DIH, Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra relativos a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional.

¹⁵ VAN HEERDEN, R. y HUDSON, A. *Four Ball One Tracer: Commanding Executive Outcomes in Angola and Sierra Leone*, Helion and Company, Solihull, 2012, p. 144.

¹⁶ Las actividades de la empresa sudafricana *Executive Outcomes*, en Angola y Sierra Leona, estuvo vinculada directamente a empresas extractoras de crudo o diamantes como *Heritage Oil*, que mediaron para la contratación de la EMSP de forma paralela a la concesión de derechos de explotación de esos recursos, véase VAN HEERDEN, R. y HUDSON, A., op. cit. nota 13, p. 29, 38, 52 – 53, 142 – 143, 178.

¹⁷ En GARCIA, C. y PAREJA, P. op. cit., nota 4, p. 47.

corresponde. Un factor adicional de preocupación debería ser el hecho de que sus acciones pueden tener importantes repercusiones en las relaciones internacionales, cuestión que analizaremos en los siguientes apartados.

3. Dinero de los Emiratos para importar “soldados”

A) Origen y funciones de *Reflex Responses* en el sistema de Seguridad de los Emiratos Árabes Unidos

Reflex Responses, en adelante *R2*, es una EMSP creada tras el cierre de un acuerdo entre Erik Prince¹⁸ y el Jeque Mohamed bin Zayed al Nahyan, en Abu Dhabi¹⁹. Dicha empresa, en la que no consta el señor Prince como partícipe de esta, se constituyó con un 51% de participación de los EAU y con un capital inicial de 21 millones de dólares procedente de éstos. El acuerdo para la prestación de los servicios de esta empresa a los Emiratos Árabes Unidos se suscribió el 13 de julio de 2010 entre los representantes del Cuartel General de las Fuerzas Armadas emiratíes y de la propia empresa, siendo el objeto de este la provisión de servicios a unidades de las fuerzas armadas²⁰.

Con unos efectivos iniciales de 800 empleados, que debían constituir lo que en el contrato denominaron Grupo de Apoyo a la Seguridad, sus actividades consistirían en la realización de misiones de operaciones especiales, protección de infraestructuras críticas o control de masas siempre en el ámbito interno del Estado, subordinados directamente a la sección de Inteligencia Militar de las fuerzas armadas de ese país y con capacidad para actuar fuera de las estructuras formales de mando y apoyo²¹. No debe perderse de vista el entorno geoestratégico en el que los EAU recurren a esta fórmula. Un incremento de la protesta ciudadana, en lo que se dio a conocer como la “Primavera Árabe”, y el gran peso regional de Irán en una eterna disputa con sus vecinos suníes, explican la tendencia de las monarquías del Golfo Pérsico por reforzar sus capacidades militares. Los EAU, desde entonces, no solo han recurrido a la formación de un núcleo de reacción, como el que constituye *R2*, sino que han incorporado militares profesionales procedentes de otros países a sus fuerzas armadas, principalmente de Australia, como el general Mike Hindmarsh actual comandante de su Guardia Presidencial²².

¹⁸ Erik Prince fue el polémico propietario de la EMSP *Blackwater*, actualmente mutada en otra empresa denominada *Academi*, de la que supuestamente se desvinculó tras los diversos escándalos asociados a esa empresa en territorio iraquí.

¹⁹ Véase MAZZETTI, M. y HAGER, E. “Secret Desert Force set up by Blackwater’s Founder” *The New York Times*. 14 de mayo de 2011. <https://www.nytimes.com/2011/05/15/world/middleeast/15prince.html>

²⁰ Una copia del contrato se encuentra disponible en <https://graphics8.nytimes.com/packages/pdf/CONTRACT.pdf?action=click&contentCollection=Middle%20East&module=RelatedCoverage®ion=EndOfArticle&pgtype=article>

²¹ La dependencia orgánica y funcional de *R2*, así como los servicios a desempeñar por esta EMSP se encuentran en la Adenda G del contrato suscrito entre los EAU y *Reflex Responses*. Véase nota 20.

²² DONAGHY, R. “Revealed: The mercenaries commanding UAE forces in Yemen” *Middle East Eye*. 23 de diciembre de 2015. <https://www.middleeasteye.net/news/mercenaries-charge-uae-forces-fighting-yemen-764309832>

La ubicación de R2 en una base militar de los EAU, Zayed Military City, y el equipamiento de sus empleados con uniformes y distintivos de sus fuerzas armadas deja pocas incógnitas sobre el estatuto de éstos, o el grado de dirección y control de los EAU sobre la EMSP. La mayoría de los empleados originales procedían de Colombia y otros países de Iberoamérica donde se buscaba experiencia en lucha contrainsurgente. El reclutamiento de éstos se realizaba a través de la empresa *Thor Global Enterprises*, con sede en las Islas Vírgenes Británicas²³. En una segunda fase, se han ido incorporando numerosos empleados procedentes de Sudáfrica entre los que se encontraban miembros de la extinta *Executive Outcomes*.

B) R2 en Yemen

La presencia actual de R2 en Yemen se compone, según las fuentes citadas, de 800 efectivos portando uniformes y distintivos de las fuerzas armadas de los EAU²⁴. El segundo comandante de esa Brigada es el antiguo coronel de las fuerzas armadas colombianas Óscar García Batte que, además, es el propietario de la empresa *Global Enterprises* a través de la que se gestiona el reclutamiento de los empleados colombianos²⁵. De entre las diversas misiones que realizan las fuerzas emiratíes en Yemen, de las que R2 constituyen su unidad mejor preparada y eficaz, hay que destacar la protección y control de infraestructuras portuarias y aeroportuarias, el control de la isla de Socotra y la custodia de la red de oleoductos de las provincias de Mahrah y Hadramaut que transportan el petróleo con el que los EAU presuntamente autofinancian su intervención²⁶.

La divergencia entre los objetivos de los EAU y de Arabia Saudita en Yemen, con el apoyo de los primeros al recientemente constituido Consejo de Transición del Sur²⁷ y su control de las principales ciudades del sur del país, es evidente. Las repercusiones que implican el dominio de un punto de tanta importancia estratégica para el tráfico marítimo internacional dificultan una resolución del conflicto a corto o medio plazo. Además, son un fiel reflejo de la política exterior de los emiratos que se caracteriza por una tolerancia cero hacia cualquier amenaza para su seguridad²⁸. Bajo el prisma de esta política exterior cobra sentido el recurso a militares profesionales extranjeros para reforzar sus capacidades militares, como el caso de la incorporación de un notable número de antiguos

²³ MAZETTI, M y HAGER, E. *op. cit.* nota 43

²⁴ BEDOYA LIMA, J. “Los colombianos que pelearán otra guerra en el Golfo” *El Tiempo*, 2015, <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16406208>

²⁵ MAZETTI, M y HAGER, E. “Emirates secretly sends colombian mercenaries to Yemen fight” *The New York Times*, 2015, <https://www.nytimes.com/2015/11/26/world/middleeast/emirates-secretly-sends-colombian-mercenaries-to-fight-in-yemen.html>

²⁶ Véase FLORES, F. Entrevista “Fadi Baom “Queremos echar a saudíes y emiratíes de Yemen”. *La Vanguardia*. 1 de marzo de 2019.

<https://www.lavanguardia.com/internacional/20190301/46760211243/saudies-emiraties-yemen-guerra-entrevista-fadi-baum.html>

²⁷ Véase nota 44.

²⁸ ULRICHSEN, K. “Endgames for Saudi Arabia and the United Arab Emirates in Yemen”. *Project on Middle East Political Science*. 2018. Disponible en <https://pomeps.org/2018/01/12/endgames-for-saudi-arabia-and-the-united-arab-emirates-in-yemen/>

oficiales del ejército australiano, o la constitución de una reserva militar profesional en forma de una EMSP como *Reflex Responses*.

III. OBLIGACIONES INTERNACIONALES Y PARTICIPACIÓN EN CONFLICTOS ARMADOS INTERNOS

1. Base convencional de la prohibición del uso de la fuerza

En el artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas (CNU) se definen los principios por los que se deben regir los miembros del sistema internacional. La prohibición del uso de la fuerza (epígrafe 4 de ese mismo artículo) constituye tal y como la ha definido la Corte Internacional de Justicia una “piedra angular” de la Carta²⁹. No es difícil comprender por qué esa obligación tiene una importancia clave en el sistema que intenta regular esa norma. Surgida de un mundo devastado por dos guerras mundiales, en el que los Estados miembros de la comunidad internacional habían sido incapaces de prevenir el desencadenamiento de esos conflictos causantes de millones de muertos y de víctimas civiles. Desde esa perspectiva resulta lógico pensar que uno de los fundamentos del nuevo tratado fuese la prohibición del uso de la fuerza armada, con el objetivo de impedir en el futuro una repetición de esos hechos. El carácter de *ius cogens* de esta norma es indudable. Dicho esto, la prohibición del uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales cuenta, a su vez, con dos excepciones contempladas en la propia Carta:

- La invocación del derecho a la legítima defensa, contemplado en el artículo 51 de la CNU.
- Mediante resolución del Consejo de Seguridad (CSNU) ante la existencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión (Capítulo VII de la CNU).

Una de las condiciones que impone el artículo 51 cuando los Estados ejerzan su derecho a la legítima defensa es la obligación de informar de manera inmediata al CSNU. Esto es así para que el Consejo de Seguridad, como responsable del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (art. 24 CNU), adopte medidas para garantizar el mantenimiento o restablecimiento de la paz. El derecho a la legítima defensa, por lo tanto, no es ilimitado ni debe quedar fuera de la supervisión de las Naciones Unidas. La Corte Internacional de Justicia ha establecido jurisprudencia respecto a los requisitos que deben reunirse para que una respuesta armada en legítima defensa sea acorde a los principios de la Carta³⁰.

Algunas interpretaciones menos restrictivas del derecho a la legítima defensa o el empleo de la fuerza con carácter preventivo, como la realizada por los Estados Unidos después del 11 de septiembre y su declaración de la “guerra global contra el terror”, están provocando tensiones en el sistema internacional que aún pueden sentirse, especialmente

²⁹ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v Uganda)*. Judgement, ICJ, 2005, para. 148, p. 59.

³⁰ GÓMEZ ISA, F. “Los ataques armados con Drones en Derecho Internacional.” *Revista Española de Derecho Internacional*, 67/1, 2015, pp. 61 - 92

en conflictos sin carácter internacional. La práctica sobre la aplicación del principio de legítima defensa contra actores no estatales abre una peligrosa brecha en el sistema que permitiría a cualquier Estado intervenir en el territorio de un tercero, sin su consentimiento, para atacar cualquier amenaza³¹.

El uso de la fuerza armada por decisión del CSNU (art. 42, Capítulo VII, CNU) se produce como último recurso para el restablecimiento de la paz o la supresión de una amenaza contra la misma. Esta respuesta armada, decidida por el Consejo de Seguridad, puede ir precedida de otras medidas que no impliquen el uso de la fuerza evidenciando el carácter de *ultima ratio* que supone la aprobación de una resolución autorizando ese uso de la acción armada en cualquier circunstancia. Acción armada que debe además ser proporcional a la magnitud del ataque al que se pretende dar respuesta³².

Es indudable el valor de la CNU en la limitación y reducción de los conflictos armados internacionales, aquellos en los que se enfrentan los Estados Parte del sistema internacional. Sin embargo, el número de conflictos sin carácter internacional se ha incrementado en las últimas décadas, especialmente desde el desplome del bloque soviético a comienzos de la década de los años noventa. Es en este tipo de conflictos, en el que se enfrentan una autoridad gubernamental a una parte disidente, de sus propias fuerzas armadas o a grupos armados organizados, donde es puesta a prueba la eficacia del sistema establecido en la CNU. La actividad de los actores no estatales no genera responsabilidad internacional por parte de estos, al no ser Parte del sistema, dificultando la implementación de unos mecanismos pensados para los Estados³³.

2. Conflictos armados y respeto de las obligaciones internacionales

A) Tipología de los conflictos armados

La competencia objetiva es un elemento esencial para comprender la aplicabilidad de las normas y obligaciones de Derecho Internacional relativas al uso de la fuerza, elemento que se torna fundamental en lo que se refiere a aquellas relativas a la protección de las personas y los bienes, es decir, el Derecho Internacional Humanitario. El DIH contempla dos tipos de conflicto armado, el Conflicto Armado Internacional (CAI) y el Conflicto Armado sin Carácter Internacional, o No Internacional, (CANI). La definición del segundo se deduce a *sensu contrario* de una forma muy vaga en el artículo 3 común de

³¹ GUTIÉRREZ ESPADA, C, y CERVELL HORTAL, M.J., “La prohibición del uso de la fuerza en la sentencia de la CIJ de 19 de diciembre de 2005 (Asunto sobre las actividades armadas en el territorio del Congo (República Democrática del Congo C. Uganda).” *Revista Española de Derecho Internacional*, nº 58, 2006, pp. 240 - 256.

³² Uno de los argumentos por los que el Tribunal Internacional de Justicia concluyó que Uganda había violado la obligación que prohíbe el uso de la fuerza en las relaciones internacionales fue la falta de proporcionalidad entre la respuesta armada y la amenaza que suponía la actividad insurgente en territorio del Congo, al considerar que la intervención de este país, por su duración y magnitud, había constituido una violación grave del principio ya mencionado. Tribunal Internacional de Justicia. *Asunto de las actividades armadas en el territorio del Congo (RCD c. Uganda) fallo de 19 de diciembre de 2005 p. 148 a 165.*

³³ SASSÓLI, M. “Actores no Estatales y desafíos para el Derecho Internacional Humanitario.” *Revista Española de Derecho Internacional*, 68/2, 2016, pp. 313 - 320

los Convenios de Ginebra, al contrario del Conflicto armado Internacional que se encuentra definido en el art. 2 *común* de esas mismas normas convencionales. En el artículo 1.1 del Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra se indican una serie de elementos básicos que determinarán si nos encontramos ante un ámbito de aplicación ajustado a lo que se considera un CANI³⁴.

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ejerce una importante labor de difusión y desarrollo del DIH encomendada a esta organización por los Estados Parte de los Convenios de Ginebra. En un dictamen, publicado en marzo de 2008³⁵, definía un Conflicto Armado sin Carácter Internacional de la siguiente forma:

“Los conflictos armados no internacionales *son enfrentamientos armados prolongados* que ocurren entre fuerzas armadas gubernamentales y las fuerzas de uno o más grupos armados, o entre estos grupos, que surgen en el territorio de un Estado [Parte en los Convenios de Ginebra]. El enfrentamiento armado debe alcanzar *un nivel mínimo de intensidad* y las partes que participan en el conflicto deben poseer *una organización mínima*.”

En ese dictamen se determina que lo que caracteriza y diferencia a un tipo de conflicto respecto del otro son las partes enfrentadas y no el ámbito territorial donde se desarrolla. Es decir, si la conflagración se produce entre Estados o entre un Estado y grupos armados, o entre estos. Las características de las partes enfrentadas, por tanto, son de especial relevancia para determinar de qué conflicto se trata. No obstante, hay que decir que la realidad es algo más compleja, especialmente cuando se producen intervenciones de terceras Partes en un conflicto interno. Una dinámica geopolítica que se ha multiplicado en las dos últimas décadas. Son innumerables los conflictos internos en los que, en algún momento, han visto como se producía una intervención de otras potencias en apoyo de alguna de las partes, normalmente de la gubernamental. Es decir, podemos encontrarnos ante conflictos armados no internacionales que, *de facto*, se han internacionalizado. Ejemplos no faltan en los últimos años, especialmente en aquellos surgidos tras las revueltas árabes de 2011, como los de Libia, Siria o Yemen.

Otros factores de interés de la competencia objetiva son el nivel mínimo de intensidad. Este factor es importante para delimitar el conflicto, desde una perspectiva del grado de violencia empleado, con la finalidad de dejar fuera de una definición de conflicto las tensiones internas o disturbios que puedan producirse en el interior de un Estado (art. 1.2, Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra). La duración temporal y la mínima organización requerida a la parte no estatal del conflicto son otros dos aspectos que consideramos relacionados con el problema principal de este estudio.

³⁴ Estos elementos son que se desarrolle ese conflicto en el territorio de una Alta Parte, entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados, éstos deben actuar bajo la dirección de un mando responsable y controlar una parte del territorio, de forma que puedan desarrollar operaciones militares.

³⁵ CICR. “¿Cuál es la definición de conflicto armado según el derecho internacional humanitario?”.

Documento disponible en <https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/opinion-paper-armed-conflict-es.pdf>.

La injerencia externa en los conflictos internos, como ya hemos mencionado, es una constante en la práctica totalidad de estos. El apoyo de actores externos a alguna de las partes en conflicto contribuye a la prolongación de estos, tanto por el apoyo material o logístico como por el uso que hacen del conflicto estos terceros Estados para la defensa de sus intereses estratégicos. La realidad es que la prolongación de las hostilidades tan sólo acrecienta los daños y el sufrimiento a la población civil. Cuando los miembros del sistema internacional son incapaces de respetar o hacer respetar las normas relativas al uso de la fuerza o de la injerencia en los asuntos internos de otro Estado, este fracaso lo padecen los ciudadanos del Estado en conflicto.

B) Participación externa en conflictos armados internos

Como ya hemos comentado, la intervención de terceros Estados en conflictos internos es un hecho constante en los últimos años. En ocasiones este apoyo se convierte en una intervención directa de esos Estados, fenómeno que se ha evidenciado en algunas de las conflagraciones que se vienen desarrollando en Oriente Medio desde comienzos de esta década. Estas intervenciones, especialmente en Siria y Yemen, a favor de la autoridad gubernamental se suelen justificar mediante la apelación al consentimiento, cuando no petición de ayuda, del gobierno del Estado donde se está produciendo la lucha. Dicho esto, ese consentimiento permite, al menos en apariencia, sortear las obligaciones internacionales relativas al uso de la fuerza en las relaciones internacionales.

Las normas de *ius cogens* parecen claras en lo que se refiere a la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, un supuesto de intervención en un conflicto interno, *per se*, no se ajusta al derecho a la legítima defensa salvo que las circunstancias del caso así lo evidencien³⁶. Cualquier otro supuesto podría vulnerar además de la prohibición del uso de la fuerza el principio de *no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados*³⁷ (art. 2.7 de la CNU).

³⁶ Un caso en el que podría tener cabida la legítima defensa es en el de un Estado enfrentado a un grupo organizado cuyas acciones trascendiesen de su territorio a un Estado vecino. Una intervención de ese tercer Estado en el territorio donde se está desarrollando la lucha, con consentimiento del Estado origen del conflicto, podría reunir las condiciones para la consideración de legítima defensa. Pero para ello debemos recordar varias cuestiones como la obligación de informar inmediatamente al CSNU o el cumplimiento de los requisitos emanados de la jurisprudencia de la CIJ, ya mencionados, para poder considerar la respuesta armada como legítima defensa.

³⁷ Desarrollado a su vez en la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 24 de octubre de 1970, *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*.

En el *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos* de la Comisión de Derecho Internacional (CDI)³⁸, en adelante Proyecto, se contempla el consentimiento del Estado como elemento eximente de la ilicitud de un acto de un tercer Estado en su territorio (art. 20 del Proyecto). Este planteamiento, que en principio parece validar la capacidad de una intervención de un tercer Estado en un conflicto armado sin carácter internacional cuando existe el consentimiento de la autoridad gubernamental permitiría sortear los principios ya mencionados de prohibición del uso de la fuerza y de no intervención en los asuntos internos de otro Estado. Sin embargo, la CDI en su labor codificadora ya contemplaba la posibilidad del recurso al consentimiento del Estado como forma de sortear las normas imperativas del Derecho Internacional, dada la importancia del arreglo de controversias por medios pacíficos y la proscripción del uso de la fuerza. Para salvaguardar estos principios de *ius cogens*, en su artículo 26, determina la nulidad de cualquier circunstancia excluyente siempre que no esté en conformidad con una norma imperativa³⁹. Es decir, el consentimiento del Estado no permite eludir las obligaciones emanantes de la Carta de las Naciones Unidas (artículo 2.4 CNU) y resto de normas imperativas (Resolución 2625 AG). Es en este artículo 2 de la CNU donde además se determina la obligación de cumplir de buena fe por parte de los Estados con los principios del tratado (art. 2.2), así como de hacer que todos los Estados cumplan con los principios en la medida que sea necesario el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (art. 2.6).

Sobre la aparente colisión entre la proscripción del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, entendida como norma de *ius cogens*, y la licitud de prestar asistencia o ayuda militar es donde existe división de opiniones en el ámbito puramente doctrinal. En la resolución emitida por el *Institut de Droit Internationale* (IDI) en 2011 este órgano abogaba por una estricta observancia de la proscripción del uso de la fuerza limitando la licitud de la asistencia o apoyo externo a aquellas situaciones por debajo del umbral de los conflictos armados sin carácter internacional, es decir, en disturbios o tensiones internas y para hacer frente a actores no Estatales o individuos⁴⁰. Por el contrario, DINSTEIN sostiene que varios pronunciamientos de la CIJ y la práctica de los Estados apuntan en sentido contrario avalando la legalidad de la asistencia a una autoridad gubernamental en un conflicto interno⁴¹.

³⁸ La Asamblea General de las Naciones Unidas tomó nota del Proyecto en su Resolución 56/83 de 2001, llamando la atención sobre el mismo a los Gobiernos de los Estados, sin perjuicio de una futura aprobación en forma de Convención. Es indicativo del desequilibrio de poder entre Estados dentro del sistema internacional, a pesar del tan proclamado principio de igualdad de todos los actores internacionales, y el grado de compromiso con sus mecanismos, que después de 17 años desde la aprobación del Proyecto por la CDI y la Resolución de la Asamblea General no sea una prioridad de los Estados la aprobación de este en forma de Tratado. A pesar de ello, es indudable el grado de fuerza de ese documento en la práctica de los Estados.

³⁹ GÓMEZ ISA, F. op. cit., nota 17, p. 82.

⁴⁰ Resolución de la 10ª Comisión del *Institut de Droit Internationale* de 08 de septiembre de 2011, Rhodes, Problemas actuales sobre el uso de la fuerza. Ponente G. Haffner.

⁴¹ DINSTEIN, Y. *Non – International Armed Conflicts in International Law*. Cambridge University Press. Cambridge. 2014. P. 78.

A la vista de las normas imperativas y de otras labores codificadoras, como el Proyecto de la CDI, y la división de opiniones en el ámbito de la doctrina resulta difícil afirmar con rotundidad la ilicitud sobre la intervención de un tercer Estado en un conflicto armado sin carácter internacional. En los conflictos de ámbito interno que vienen desarrollándose en Siria y Yemen en los últimos años la participación de terceros países ha sido una constante desde sus inicios. Dicha intervención responde a una lógica geoestratégica conformada por los actores internacionales con presencia en la región. En consecuencia, esos conflictos se desarrollan en tantos niveles como intereses se encuentran enfrentados. A las luchas internas que se desarrollan en esos territorios se unen el enfrentamiento, por delegación, de potencias regionales o la intervención de otros Estados para la defensa de sus intereses estratégicos.

La capacidad de veto de las potencias con representación permanente en el Consejo de Seguridad facilita la prolongación de los conflictos internos y, en ocasiones, también agrava la intensidad de estos con nefastas consecuencias para la población civil. Cuando los intereses de alguna o varias de estas potencias se ven comprometidos por el curso del conflicto el derecho de veto constituye una poderosa herramienta para intentar influir en el mismo. Acciones que incluyen desde el apoyo político, logístico o la intervención militar directa, como en el caso de la intervención de la Federación de Rusia en Siria que ha terminado por decantar el enfrentamiento armado a favor del régimen de Bachar Al Asad, convierten los mecanismos de los que dispone el sistema internacional en una herramienta a disposición de algunos actores “privilegiados” en detrimento del resto. En último extremo podemos afirmar que este derecho de veto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de tan sólo cinco potencias, se ha convertido, de forma paradójica, en el aval para facilitar la vulneración de obligaciones del Derecho Internacional general relacionadas con el mantenimiento de la paz y la seguridad cuando ello resulta beneficioso para los intereses geoestratégicos de estos miembros del Consejo de Seguridad.

3. Los criterios de la CIJ sobre la prohibición del uso de la fuerza: Los casos de Nicaragua y la RDC, y sus similitudes con Yemen

Para clarificar algunas cuestiones relativas a la prohibición del uso de la fuerza y que ya hemos mencionado, como el recurso a la legítima defensa, la obligación de informar al CSNU o la participación en actos de guerra civil son de especial interés dos casos juzgados por la Corte Internacional de Justicia (CIJ), como son el de las *Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua (Nicaragua c. los Estados Unidos de América) de 27 de junio de 1986* o el de las *Actividades armadas en el territorio del Congo (RDC c. Uganda) de 19 de diciembre de 2005*.

Resultan de interés de la sentencia del *Asunto sobre las actividades militares y paramilitares contra Nicaragua* (en adelante caso Nicaragua) varios aspectos relativos a la base consuetudinaria de algunas de las normas relativas al uso de la fuerza. La mera aceptación de la Resolución 2625 de la Asamblea General de las Naciones Unidas constituye, según la CIJ, una norma de derecho internacional consuetudinario en lo que se refiere al principio de prohibición del uso de la fuerza (par. 188) y el derecho a la legítima defensa, incluyendo la colectiva (pár. 193).

Sobre la vulneración del principio de prohibición del uso de la fuerza realiza una distinción entre formas graves y menos graves del uso ilícito de la fuerza. Siendo el ataque armado la más grave, y otras como la participación en actos de guerra civil o represalias que incluyan el uso de la fuerza como menos graves (pár. 191). Éstas últimas formas, menos graves, parecen proscribir de forma clara cualquier injerencia en un Conflicto Armado sin Carácter Internacional.

La obligatoriedad de haber sido víctima de un ataque armado, incluidas aquellas formas contempladas en el artículo 3 de la Resolución 3314 de la Asamblea General *Definición de Agresión* para poder recurrir a la legítima defensa. (pár. 195 y 232), así como la prohibición de invocar la legítima defensa colectiva ante cualquier situación que no constituya un ataque armado (211). Esta última es de especial interés dado el habitual recurso a la invocación de este derecho, por parte de terceros Estados, para intervenir en conflictos internos.

En el caso concreto que se juzgaba en ese procedimiento la CIJ determinó que los Estados Unidos de América habían violado la prohibición del uso de la fuerza, como norma internacional consuetudinaria, considerando insostenible la pretensión del ejercicio del derecho a la legítima defensa colectiva por acciones previas de Nicaragua contra el Salvador, Honduras y Costa Rica. Asimismo, determinó que la asistencia a *las contras*, la oposición armada al Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), había constituido una amenaza o uso de la fuerza (par. 238).

El caso relativo a las actividades armadas de Uganda en el territorio de la República Democrática del Congo (RDC) es interesante en tres aspectos relativos al recurso a la legítima defensa, relacionadas con el objeto del presente estudio. Especialmente sobre un uso inadecuado de ese derecho o para fines para los que no ha sido contemplado.

Uganda había justificado su intervención en el territorio de la RDC, entre otras cuestiones, alegando su derecho a la legítima defensa ante los ataques de bandas armadas procedentes de ese territorio. No obstante, la CIJ determinó que Uganda no había informado en ninguna ocasión haber sido víctima de un ataque armado por parte de la RDC y que no se había podido demostrar que los ataques perpetrados por bandas armadas habían sido dirigidos por ese Estado. En consecuencia, los mismos no podían atribuirse a la RDC (par. 146).

El recurso a la legítima defensa no puede ser un argumento que avale una acción armada que persiga otras necesidades de seguridad u objetivos estratégicos, como asegurar ciudades o aeropuertos. Una actuación en este sentido constituye una violación del principio que prohíbe el uso de la fuerza armada (par. 163).

La duración y magnitud de la intervención son factores reveladores sobre un uso ilícito de la fuerza. La intervención de Uganda en la RDC constituyó una violación grave de la prohibición del uso de la fuerza debido a su prolongación en el tiempo y los medios y recursos empleados (par. 165). Es decir, debe existir proporcionalidad entre la agresión

de la que un Estado dice haber sido víctima y los efectos materiales y temporales de la respuesta armada.

Hay dos aspectos de esta sentencia que consideramos muy relevantes, a la vista de la deriva relativa al uso de la fuerza en numerosos conflictos internos que hoy en día se vienen desarrollando en Oriente Medio. En primer lugar, consideramos importante la claridad con que la CIJ determina que los Estados no pueden recurrir al uso de la fuerza, amparándose en el derecho inherente a la legítima defensa, para salvaguardar otros intereses relativos a su seguridad. Y, en segundo lugar, el cumplimiento del principio de proporcionalidad en la respuesta ante un ataque armado para determinar la licitud de esta, resultando claves la duración y magnitud de la misma.

4. La Coalición de Estados en la guerra de Yemen

El actual conflicto de Yemen se remonta a los enfrentamientos entre el Estado y los rebeldes huzíes desde mediados de la pasada década. Situación que, tras un breve alto el fuego, se unió con la revuelta de 2011 contra el presidente Saleh. Tras un proceso de Diálogo y Transición fracasado⁴² el alzamiento de los huzíes, consecuencia de los enfrentamientos sectarios en el norte del Estado, provocó que el presidente Hadi fuera depuesto por éstos a comienzos de 2015 iniciándose la fase actual de la conflagración. Consecuencia del deterioro severo de la situación el Consejo de Seguridad dictó tres resoluciones a comienzos de 2014. En su Resolución 2140 (2014), de 26 de febrero, insta a todas las partes a cumplir con sus obligaciones internacionales y define la situación en Yemen como una amenaza para la paz y la seguridad en la región. En virtud de lo establecido en el Capítulo VII de la CNU se dictan una serie de medidas sancionadoras, que no contemplan el uso de la fuerza, para forzar el cumplimiento de la Iniciativa de Diálogo del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG).

A) Fundamentos de la participación externa

Desde abril de 2015 el conflicto armado de Yemen suma nuevos actores internacionales que, invocando el derecho de legítima defensa (artículo 51 CNU), han acabado por intervenir directamente en el mismo. Las razones esgrimidas para legitimar dicha intervención son; la petición de asistencia del Presidente Hadi, en una Carta dirigida a esos países y presentada por estos al CSNU⁴³, y la consideración de los rebeldes huzíes como una “amenaza grave e ininterrumpida” para los países de la región, considerando

⁴² En 2011 el consejo de Cooperación del Golfo llega a un acuerdo para la implementación de un mecanismo de transición en Yemen. Desde entonces toda una serie de resoluciones del CSNU se han dictado para facilitar ese proceso, con ese mecanismo propuesto como instrumento para llevarlo a cabo. GULF COOPERATION COUNCIL, “Agreement on the Implementation Mechanism for the Transition Process in Yemen in Accordance with the Initiative of the Gulf Cooperation Council (GCC)”. Documento disponible en <https://peacemaker.un.org/yemen-transition-mechanism2011>

⁴³ La misiva se distribuyó, a petición de los representantes permanentes del Reino de Arabia Saudí, Bahrein, Kuwait, Catar y los Emiratos Árabes Unidos (EAU) como Documento de Naciones Unidas S/2015/217 Consejo de Seguridad, 27 de marzo de 2015. Disponible en <http://undocs.org/sp/S/2015/217>.

como evidencia de ello la existencia de antecedentes de ataques armados en el pasado contra Arabia Saudí y la amenaza de una posible repetición de estos⁴⁴.

Respecto al consentimiento del Estado en el propio Proyecto de artículos de la CDI se contempla la licitud de un acto de un tercer Estado en su territorio con una salvedad, dicho consentimiento no puede ir en contra de una norma imperativa (art. 26 del Proyecto). La CIJ en su sentencia sobre el caso Nicaragua había determinado que con la aceptación de la Resolución 2625 de la Asamblea General, en la que se incluye el *principio de abstenerse de participar en actos de guerra civil*, podía considerarse que dicho principio se constituía en *ius cogens*⁴⁵. Por lo que desde esta interpretación de la norma resulta evidente que la intervención en Yemen, en apoyo al gobierno de ese Estado, aún con su consentimiento, podría vulnerar el *principio de abstenerse de participar en actos de guerra civil*. No obstante, ya hemos mencionado la ausencia de un criterio mayoritario y uniforme en ese sentido constituyendo la participación externa en conflictos armados sin carácter internacional, con el consentimiento o a petición de la autoridad gubernamental, en una práctica habitual de los Estados.

El otro punto en que se fundamenta la legitimidad de la intervención de la Coalición Internacional es la invocación del derecho al recurso de la legítima defensa (artículo 51 de la CNU), en este caso colectiva. La CIJ en el mismo fallo del caso Nicaragua determinó que ese derecho es inmanente, al igual que el de la legítima defensa individual, constituyendo una norma de carácter consuetudinario (caso Nicaragua, pár. 193). Sin embargo, ese derecho a la legítima defensa, tanto individual como colectiva, puede ser ejercido tan sólo si ha sido precedido de un ataque armado (caso Nicaragua, pár. 211), lo cual no es el caso de Yemen. La consideración de los rebeldes huzíes como una amenaza alegando una serie de choques fronterizos en el año 2009 entre éstos y Arabia Saudita, responde más a su condición de grupo armado chií con vínculos con Irán, es decir a razones geoestratégicas, que a razones de legitimidad. Dicho de otro modo, los países de la Coalición han recurrido al derecho a la legítima defensa no para responder a un “acto armado”, sino para defender sus intereses estratégicos y de seguridad lo que se asemeja de forma nítida a una modalidad de uso de la fuerza por la que ya fue condenada Uganda por la CIJ en el caso de las *Actividades armadas en el Congo* (pár. 163).

La compleja situación del Yemen se ha agravado más desde la proclamación a finales de enero de 2018 del Consejo de Transición del Sur⁴⁶ (CTS). El CTS es apoyado abiertamente por los EAU⁴⁷ lo que confirma la persecución de distintos intereses

⁴⁴ El Reino de Arabia Saudita justificó el recurso a la legítima defensa remontándose a enfrentamientos fronterizos producidos entre fuerzas de seguridad saudíes y los rebeldes huzíes, en noviembre de 2009, motivados según estos últimos por el apoyo de Arabia Saudí al gobierno de Yemen.

⁴⁵ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua v United States of America)*. Sentencia, CIJ, 1986, párrafo 188.

⁴⁶ El Consejo de Transición del Sur es un movimiento secesionista que aspira a la división de Yemen en dos Estados, volviendo a la situación anterior al año 1990.

⁴⁷ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS (NNUU). Documento A/HRC/39/43 de la Asamblea General, 39º período de sesiones (10 a 28 de septiembre de 2018), informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la *Situación de los Derechos Humanos en el Yemen, incluidas las violaciones y conculcaciones cometidas desde septiembre de 2014*. p.5

estratégicos, incluso dentro de la propia Coalición Internacional, con las perniciosas repercusiones para la población civil consecuencia del agravamiento del conflicto.

IV. ESTATUTO DE LAS EMSP EN OPERACIONES MILITARES Y OBLIGACIONES INTERNACIONALES.

1. El estatuto de las EMSP y sus empleados en un conflicto armado interno.

El tipo de conflicto armado, el ámbito objetivo de aplicación de las normas, va a determinar a quién deben aplicarse estas. Es decir, en el caso de estudio que nos ocupa la posición respecto a esas normas de las EMSP como organización y de sus empleados como personas. La indeterminación sobre el principio y fin de la aplicabilidad del DIH⁴⁸, circunstancia que se acentúa cuando se trata de conflictos internos, puede ser un primer factor de dificultad para determinar la consideración de las EMSP y sus empleados frente a la normativa a aplicar, con implicaciones tan importantes como la categoría y grado de protección frente a los ataques directos.

Analizando el problema desde la perspectiva de los conflictos armados sin carácter internacional, los servicios para los que son contratadas estas empresas pueden determinar en gran medida el ámbito subjetivo de aplicación. Hay división de opiniones desde el punto de vista doctrinal. En aquellas misiones que no impliquen la participación directa en operaciones militares, incluyendo la protección armada de bienes o personas, la vinculación del empleado con la empresa mediante un contrato privado impide discernir, según algunos autores, el estatuto de éstos en caso de conflicto armado quedando sin la protección de las normas al no detentar la condición de combatientes⁴⁹. Sin embargo, para otro sector doctrinal es evidente que salvo que se integren en una de las Partes o participen de forma directa en las hostilidades, los empleados de las EMSP son personas civiles a efectos de la protección debida por las normas de DIH. Para MELZER es innegable la protección de los empleados de las EMSP salvo si participan directamente en las hostilidades y mientras dure tal participación⁵⁰. Los empleados de las EMSP serán considerados civiles, a efectos de aplicación de las normas de DIH, salvo que estén integrados en las fuerzas armadas de la parte estatal o en un grupo armado organizado de la parte no estatal. Compartiendo el criterio al que hace referencia MELZER consideramos que los empleados de la EMSP, en cuanto personal civil, poseen cierto grado protección frente a los ataques directos con la salvedad de una participación directa en las hostilidades que les convertiría en un objetivo legítimo, durante el período en que

⁴⁸ RODRÍGUEZ - VILLASANTE PRIETO, J.L. "El Derecho Internacional Humanitario ante los desafíos que plantean los actores no estatales." *Revista Española de Derecho Internacional*, 68/2, 2016, pp. 303 - 312

⁴⁹ EJÉRCITO DE TIERRA ESPAÑOL. *OR7-004 El derecho de los conflictos armados*. Vol. I., Ministerio de Defensa, Madrid, 2007, p. 23. Sin embargo, sí que contarían con la protección prevista en el artículo 75 del Protocolo I Adicional de 1977 a los Convenios de Ginebra relativos a la protección de las víctimas de los conflictos armados.

⁵⁰ MELZER, N. *Guía para interpretar la noción de participación directa en las hostilidades, según el Derecho Internacional Humanitario*. Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 2010, p. 40.

durase dicha participación⁵¹. Es decir, continuarían siendo civiles pero que han perdido la protección debida a estas personas con motivo de su participación en una acción armada. La pérdida de la condición de personas civiles, a efectos de protección contra ataques directos, les afecta sólo mientras dure su participación en la acción que ha producido dicha pérdida de protección. Es decir, esa pérdida de protección frente a ataques directos es transitoria, cuenta con un inicio y un final, momento a partir del cual tienen derecho a recuperar la protección frente a ataques directos que les corresponde en aplicación de las normas de DIH.

Otra forma de participación como podría ser la integración de los empleados de la EMSP en las fuerzas armadas de una de las Partes, u organizados bajo la dirección o control de ésta, les proporcionaría la protección como combatientes establecida en el DIH⁵². En ese caso un comportamiento ilícito de los empleados sería atribuible a ese Estado puesto que actuarían bajo la condición de órganos *de iure* o agentes *de facto*⁵³.

En conclusión, la participación de la EMSP o sus empleados en las operaciones militares cambia su estatuto en lo que se refiere a la aplicación del Derecho Internacional Humanitario. Mediante una participación directa en las hostilidades, en claro incumplimiento de los servicios para los que habrían sido contratados, perderían la protección como personas civiles. En el caso de una actuación como Órgano/Agente *de iure* o *de facto* del Estado al que prestan ese servicio, también cambiaría su estatuto de personas civiles ya que pasarían a ser combatientes⁵⁴.

⁵¹ La protección debida a la población civil, salvo su participación directa en las hostilidades, se encuentra regulada en el Protocolo Adicional I y el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra. 1977 en sus artículos 51.3 y 13.3 respectivamente.

⁵² La pertenencia a una estructura armada y organizada bajo un mando responsable de la conducta de sus subordinados, así como el sometimiento a un régimen de disciplina interna que haga cumplir las normas de derecho internacional (art. 43.1 del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra. 1977) es la que determina la consideración de combatientes, y por lo tanto otorga el derecho a participar directamente en las hostilidades.

⁵³ Estos dos criterios de atribución corresponderían con los artículos 4 y 8, respectivamente, del *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos* de la CDI de 2001.

⁵⁴ Un conflicto armado sin carácter internacional, en el caso en que actuasen en apoyo de la parte disidente, tendrían la consideración de personal que participa directamente en las hostilidades pero no de combatientes, por la reticencia de la comunidad internacional a reconocer un derecho a combatir de los rebeldes o insurgentes en este tipo de conflictos, como afirma Suárez Leoz en SUÁREZ LEOZ, D. "Conflictos Armados sin carácter internacional y Derecho Internacional Humanitario: Normativa aplicable" en RODRIGUEZ – VILLASANTE Y PRIETO, J y LÓPEZ SÁNCHEZ, J. (coordinadores) *Derecho Internacional Humanitario*. 3ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 971 - 992.

2. Atribución de responsabilidad a los Estados por el comportamiento de particulares

A) Actores no Estatales y uso de la fuerza

Ya hemos hablado en un apartado anterior de aquellas funciones que se podrían considerar inherentemente estatales⁵⁵. En el caso de los conflictos armados esta cuestión adquiere una relevancia mayor puesto que son el escenario natural en el que los actores internacionales ejercen plenamente el monopolio legítimo del uso de la fuerza. Hasta tal punto esto es así que una interpretación restrictiva del artículo 51 de la ONU, que es como suele realizarse, entiende que es en los Estados donde reside el recurso a la legítima defensa⁵⁶, pero frente al ataque armado de otro Estado. El juez Simma en su opinión particular sobre el caso de las *actividades armadas en el territorio del Congo*, y en la línea de la opinión del juez Kooijmans, considera que la CIJ perdió una ocasión adecuada para aclarar la licitud de la legítima defensa de un Estado para hacer frente a un ataque de actores no estatales, como era el caso de los grupos armados procedentes del territorio de la RCD, aunque los mismos no puedan ser atribuidos a otro Estado⁵⁷. Esta es una de las cuestiones que generan zonas grises en las que actores no estatales actúan con cierta impunidad. Y en estas mismas zonas es precisamente donde algunos Estados han encontrado la forma de sortear sus obligaciones internacionales, en relación con el uso de la fuerza, mediante el empleo de esos actores no estatales en la defensa de sus intereses geoestratégicos como puede ser el caso del *Grupo Wagner* en Ucrania⁵⁸. En el caso que pudiera verificarse que efectivamente la EMSP o sus empleados hubieran llevado a cabo ataques armados siguiendo instrucciones, o bajo la dirección o control efectivo de un Estado ese uso de la fuerza sería atribuible a éste produciéndose, en consecuencia, una violación de dicha prohibición.

En el caso en que no pudiese demostrarse la existencia de instrucciones, dirección o control de la EMSP podría existir responsabilidad internacional del Estado origen, pero por el incumplimiento de una obligación distinta a la de la violación del principio de prohibición del uso de la fuerza.

⁵⁵ Considerando como funciones inherentemente estatales, en el caso que nos ocupa, las que tienen que ver con la responsabilidad última de los Estados y el uso legítimo de la fuerza en conflictos armados y las relativas a la detención e interrogatorio de prisioneros. Véase nota 8.

⁵⁶ De ahí la sentencia contraria a Uganda, que ya hemos comentado con anterioridad, en la que la CIJ determinó que el recurso a la legítima defensa de ese Estado no había sido lícito, puesto que no se había podido demostrar que los ataques que había sufrido por parte de bandas armadas se hubiesen llevado a cabo bajo la dirección o control de la RCD. INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *op. cit.*, nota 16, par. 146.

⁵⁷ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia 2003 - 2007*. ICJ, Naciones Unidas, Nueva York, 2010, p. 168.

⁵⁸ Véase COLÁS, X. "Los mercenarios de Wagner no están sujetos a ninguna ley". *El Mundo*, 7 de agosto de 2018. <http://www.elmundo.es/internacional/2018/08/06/5b6723ece5fdea39688b45e3.html>

Aunque no existan vínculos directos entre las EMSP y su Estado de origen, sus actividades pueden afectar a la política exterior del mismo⁵⁹. Asimismo, hay ocasiones en las que el vínculo con las EMSP es tan estrecho, como puede ser la del *Grupo Wagner* con la Federación de Rusia, que la actividad de esta puede ir alineada con los intereses de su Estado de origen generando dudas en cuanto al grado de implicación de ese Estado con la actuación de esa empresa⁶⁰.

B) Atribución al Estado del comportamiento de las EMSP

Para la exigencia de responsabilidad a un Estado primero debe producirse un hecho internacionalmente ilícito que le sea atribuible y que a su vez suponga el incumplimiento de una obligación internacional. Sin embargo, para la existencia de responsabilidad del Estado no es requisito indispensable la culpabilidad o la intencionalidad de éste⁶¹.

La principal dificultad para atribuir la actuación de una EMSP a un Estado es su condición de actor privado. Su condición de particulares impide la atribución del comportamiento de éstos a un Estado salvo que se demuestre el incumplimiento de alguna obligación internacional o que la EMSP actuaba por cuenta de aquel, en su condición de Órgano o bajo la dirección o el control del Estado en el momento de la comisión del acto⁶².

a) Atribución de responsabilidad por la actuación de un actor privado

En el Proyecto de la CDI se dan tres supuestos de atribución de responsabilidad de especial interés en relación con la actividad de las EMSP. Atribución por el comportamiento de órganos del Estado (artículo 4), por el comportamiento de una persona o entidad que ejerce atribuciones del poder público (artículo 5) o por el comportamiento bajo la dirección o control del Estado (artículo 8). Los supuestos contemplados en estos tres artículos son los que consideramos que presentan gran interés para el estudio sobre la actividad de las EMSP ya que dan cobertura prácticamente a todas aquellas situaciones en las que un acto ilícito de una EMSP podría acabar siendo atribuido a un Estado.

Cuando el hecho ha sido cometido por los órganos del Estado, entidades o grupos asimilados, éste es atribuido al mismo. En este supuesto, contemplado en el artículo 4º, se trataría de sujetos o entidades considerados como órganos del Estado debido a su dependencia o subordinación total a éste. Para ello no deben disponer de ningún grado de autonomía y el grado de control por parte del Estado se corresponde con el empleado por la CIJ en el Asunto Nicaragua como *control total*. En el caso de personas o entidades que

⁵⁹ TONKIN, H. *op. cit.*, nota 4, p. 26.

⁶⁰ LUHN, A. y ENSOR, J. "Putin's shock troops - how Russia's secret mercenary army came up against the Us in Syria." *The telegraph*. 18 de febrero de 2018.

⁶¹ Véase CRAWFORD, J. "Artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos", United Nations Audiovisual Library, 2009, p.4, disponible en www.un.org/law/avl . Efectivamente, el dolo o culpa en la comisión del hecho que se le atribuye al Estado no son un requisito indispensable para la existencia de la responsabilidad del sujeto internacional.

⁶² Véase BALLESTEROS MOYA, V. *Actores no Estatales y responsabilidad internacional del Estado*. Bosch, Madrid, 2016. Esta obra es un excelente estudio sobre esta cuestión que viene a clarificar los aspectos más complejos de la responsabilidad de los Estados por las actividades de Actores no Estatales.

ejercen atribuciones del poder público, y sería el caso contemplado en el artículo 5º, el elemento decisivo es que éstas hayan sido facultadas para el ejercicio de estos poderes mediante regulación interna del Estado. Razón por la cual en este caso no resulta requisito indispensable la demostración del control por parte del Estado en el momento de la comisión del hecho. Sin embargo, el actor si debe haber sido facultado para el comportamiento que motivo el hecho ilícito y no simplemente para el ejercicio de la actividad con carácter general⁶³.

El criterio de atribución previsto en el artículo 8º se corresponde con la exigencia de *control efectivo* establecida por la CIJ en el Asunto Nicaragua, control efectivo que debe demostrarse que se producía en el momento de la comisión del acto. Es requisito indispensable la demostración de este control sobre un sujeto privado que no forma parte de las estructuras del Estado o en el que no se ha delegado el ejercicio de funciones públicas. El control efectivo resulta relevante porque establece un comienzo y un fin identificables para la situación de dependencia o la actuación bajo las directrices de un Estado del sujeto privado. Unos límites temporales que coinciden con la comisión del hecho ilícito y que como consecuencia de ello son atribuibles al Estado que ejercía ese grado de control sobre dicho sujeto.

b) Atribución por incumplimiento de otras obligaciones

Hay ocasiones en las que el comportamiento de un sujeto privado, y en nuestro caso de una EMSP, no puede ser atribuido a un Estado. No obstante, esto no tiene por qué suponer la extinción de responsabilidad internacional para éste. La comisión de un hecho internacionalmente ilícito por un sujeto privado puede suponer responsabilidad para un Estado si dicho acto pudo cometerse por el incumplimiento por parte de ese Estado al que se le atribuye responsabilidad de una obligación internacional de prevención o protección.

Este incumplimiento de obligaciones positivas, que suponen la existencia de responsabilidad internacional, tiene un vínculo muy estrecho con el control efectivo del territorio por parte del Estado al que se atribuye la responsabilidad. El control efectivo de un territorio, y estamos hablando de casos en los que no se trata de los límites territoriales propios del mismo, implica una serie de obligaciones internacionales cuyo cumplimiento es exigible a quien detenta la jurisdicción sobre éste⁶⁴. Parece lógico que si a un Estado se le atribuye la responsabilidad de proteger a los habitantes de su territorio⁶⁵, sean nacionales o no, de crímenes de grave trascendencia para la comunidad internacional⁶⁶,

⁶³ COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Documento A/56/10 Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 53º período de sesiones (23 de abril a 1º de junio y 2 de julio a 10 de agosto de 2001), p. 45.

⁶⁴ Estaríamos hablando de supuestos en los que un determinado Estado ejerce la administración internacional de otro territorio, Estados que ostentan la condición de Potencia Ocupante o de aquellos que ejercen el control *de facto* de un territorio, pero de forma indirecta, a través de administraciones locales sometidas a su control. BALLESTEROS MOYA, V. Op. cit. nota 41, p. 429

⁶⁵ Véase el informe del Secretario General A/63/677 de 12 de enero de 2009 *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*, donde se afirma que ésta descansa en tres pilares, el primero de los cuáles es la responsabilidad de proteger que incumbe al Estado, p.9.

⁶⁶ El de genocidio, depuración étnica, de guerra o de lesa humanidad.

que se le exija esa misma responsabilidad al que ejerce el control de otro territorio independientemente de la circunstancia que motive dicho control. Es decir, que la obligación de proteger a los habitantes de ese territorio bajo su control efectivo es la misma, aunque no sea su territorio nacional. Es en este punto donde parece relevante, desde la perspectiva del cumplimiento de las obligaciones internacionales, el empleo que han hecho los Emiratos Árabes Unidos de EMSP en el conflicto interno de Yemen.

V. PARTICIPACIÓN DE *REFLEX RESPONSES* EN EL CONFLICTO DE YEMEN. ¿VIOLACIÓN DE OBLIGACIONES INTERNACIONALES?

La participación de *Reflex Responses* en el conflicto del Yemen, bajo la cobertura de las fuerzas armadas de los EAU, presenta características similares a las del empleo de *Executive Outcomes* en Sierra Leona o Angola durante la década de los noventa. La fórmula de la integración de los empleados de la EMSP en las fuerzas armadas del Estado contratante les convierte en agentes *de iure* del mismo, una técnica, que como ya hemos mencionado, no es nueva. En el caso que estamos tratando de analizar cualquier comisión de un ilícito internacional por parte de los empleados de R2, supondría la responsabilidad internacional de los EAU por el vínculo entre éstos y el Estado. Esta forma de integración, y la consiguiente responsabilidad del Estado contratante, tienen encaje jurídico en lo establecido en el artículo 4 del Proyecto de la CDI. Sin embargo, la cuestión de fondo del presente artículo es si el empleo de R2 constituye una forma de sortear ciertas obligaciones internacionales.

A) La actividad de los EAU en Yemen

El papel de los EAU en el conflicto de Yemen debe entenderse en el contexto del enfrentamiento entre diversas potencias regionales, básicamente entre aquellas que profesan el islam suní frente a las de práctica chií. Además, hay que añadir el efecto de la intervención de terceros actores en otras dimensiones del conflicto, como diversos actores no estatales u otras potencias como Israel, los Estados Unidos o el Reino Unido por mencionar algunos. Para los EAU la intervención en el conflicto está indisolublemente asociada, al menos en el aspecto formal, a la lucha contra Al Qaeda en la Península Arábiga (AQAP). Lo que no significa que detrás de ese argumento para la intervención se encuentren otras motivaciones de carácter geoestratégico vinculadas a su seguridad.

Los EAU han tenido una participación intensa y decisiva en las operaciones militares, especialmente en las aéreas y terrestres. Hasta el momento el balance del conflicto en términos de pérdida de vidas humanas y personas afectadas resulta desolador, siendo el principal causante del mayor número de bajas la ejecución de las operaciones aéreas por parte de la coalición internacional⁶⁷. En la dimensión terrestre del conflicto su grado de implicación ha quedado patente al emplear las que son con toda seguridad sus herramientas más potentes, la Guardia Presidencial, entre cuyos mandos se encuentran numerosos oficiales procedentes del ejército australiano, y R2⁶⁸.

⁶⁷ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS (NNUU). *op. cit.* nota 51, p. 6.

⁶⁸ Véase nota 57

A pesar de formar parte de la coalición, los EAU están desarrollando actividades con carácter autónomo entre las que se encuentra el apoyo al CTS⁶⁹ o a distintos actores no estatales⁷⁰, actividades que están erosionando el control territorial y la autoridad del Gobierno del Yemen⁷¹. Resulta difícil determinar el grado de control y hasta qué punto esa milicias y grupos armados siguen las directrices o planes de los miembros de la coalición, y en concreto de los EAU. No obstante, es evidente que el apoyo que está prestando a esos actores además de suponer una violación de la prohibición del uso de la fuerza (en una forma menor), constituye una injerencia en los asuntos internos del Yemen puesto que dichas actividades no pueden quedar amparadas en la petición de asistencia inicial de ese gobierno a los países de la coalición. Como mencionamos en un apartado anterior, una vulneración de un principio de *ius cogens*, como es el deber de abstenerse de intervenir en los asuntos internos de otro Estado, no puede quedar amparada por una petición de asistencia concreta de un Estado a otro.

La Coalición, de la que forman parte los EAU ha sorteado la prohibición del uso de la fuerza acogiéndose a la petición de asistencia del gobierno de Yemen y al derecho a la legítima defensa colectiva. No obstante, ya hemos expuesto que distintas normas de *ius cogens*, pronunciamientos de la CIJ y la interpretación de las mismas por algunos sectores de la doctrina más bien podrían determinar lo contrario, es decir, la vulneración de la obligación de *abstenerse de participar en actos de guerra civil*. Especialmente si atendemos al tipo de misiones que están realizando las fuerzas emiratíes, que parecen empeñadas en la protección y control de enclaves e infraestructuras estratégicos dejando las operaciones de combate ofensivo a cargo de los diversos grupos organizados que patrocinan⁷².

La responsabilidad de un Estado que ejerce el control efectivo de un territorio ya sea de forma directa o indirecta, mediante la delegación del control en terceros actores, recae sobre este cuando se cometen violaciones del sistema internacional en ese territorio. En el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos⁷³ se concluye la posibilidad de que se hayan producido diversas violaciones de la ley internacional mencionándose en varios de sus apartados el papel de los EAU. Los hechos denunciados en el informe del Alto Comisionado incluyen actos como ataques a civiles, restricción de accesos, detenciones arbitrarias, desapariciones forzosas, tortura y maltrato,

⁶⁹ Véase nota 50.

⁷⁰ Entre los actores que están recibiendo apoyo de los EAU en la preparación, material y económico se encuentran diversos grupos armados denominados *Security Belt Forces*, *Hadrami Elite Forces* o *Shabwani Elite Forces*.

⁷¹ La situación ha sido denunciada por el propio gobierno del Yemen en una carta remitida al Presidente del Consejo de Seguridad y que se ha incorporado como documento de este. CONSEJO DE SEGURIDAD. Documento S/2018/242, 22 de marzo de 2018. En dicho documento el Gobierno del Yemen informa de la comunicación oficial en la que insta a los miembros de la coalición a restaurar la legitimidad del Ejecutivo, integrando en las instituciones oficiales militares y de seguridad a los distintos Actores no Estatales que reciben apoyo de esos países.

⁷² CARRION, F. “Amnistía denuncia que emiratos desvía armamento pesado a milicias en Yemen en plena resaca del mediático viaje del Papa”. *El Mundo*. 6 de febrero de 2019.

<https://www.elmundo.es/internacional/2019/02/06/5c5ac855fc6c837a6c8b45df.html>

⁷³ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS (NNUU). *op. cit.* nota 51.

violaciones de la libertad de expresión, violencia sexual o el reclutamiento y uso de niños en los combates. Hechos que constituyen vulneraciones de diversas obligaciones relativas al derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y que presuntamente podrían ser constitutivos de crímenes de guerra y de lesa humanidad. Muchos de estos posibles crímenes se atribuyen a varios de estos grupos armados apoyados por los EAU, que además de realizar operaciones de combate contra los rebeldes huzíes, ejercen funciones de los poderes públicos en los territorios bajo su control como las de orden público, control de centros de detención, control de los medios de comunicación, etc....

B) *Reflex Responses* y posibles incumplimientos de obligaciones internacionales.

Situaciones de conflicto armado sin carácter internacional, como el caso de Yemen, ilustran lo “cómodo” que resulta para los Estados el empleo de EMSP en operaciones de combate en el exterior, especialmente cuando se defienden los intereses de sociedades en las que sus ciudadanos no son especialmente proclives a empuñar las armas⁷⁴. A su vez, muestran como la instrumentalización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, por parte de sus miembros con derecho de veto, tiene como efecto más perverso la prolongación y la intensidad de estos conflictos cuyos efectos los sufre la población civil de esos territorios.

La intervención de los EAU en Yemen, aún con el consentimiento de la autoridad estatal, ha consistido en el apoyo a diversos grupos armados fuera del control gubernamental, cuestión ya denunciada por el gobierno de Hadi ante las Naciones Unidas⁷⁵. Estos grupos han llevado a cabo el peso de las operaciones en acciones como el asalto a la ciudad portuaria de Hudayda, liberando a las tropas terrestres de los emiratos que han dedicado su esfuerzo a la ocupación de enclaves estratégicos e infraestructuras críticas. Todas estas acciones, que claramente van más allá de la petición de asistencia que realizó el gobierno de Yemen a diversos países de la región, consistente en una intervención militar contra los rebeldes huzíes y Al Qaeda en la Península Arábiga, deslegitiman la intervención de los emiratos en ese país. La similitud entre la intervención de los EAU, con actividades que consisten en garantizar sus intereses estratégicos y de defensa en un tercer país, con las actividades armadas llevadas a cabo por Uganda en el territorio de la RDC y por la cual fue condenado por la CIJ como responsable de haber incumplido el principio de prohibición del uso de la fuerza es más que evidente. Al igual que en aquel caso los EAU han intervenido en Yemen a petición de su gobierno y, al igual que entonces, los EAU han ido más allá de la petición de asistencia de la autoridad del país apoyando a grupos armados que se han dedicado a actuar bajo los criterios establecidos por este país y fuera del control gubernamental, mientras las fuerzas emiratíes se han dedicado a ocupar y controlar los espacios ya mencionados.

Los servicios para los que fue contratada R2 incluían la creación de lo que se denominó Grupo de Apoyo a la Seguridad que materialmente constituía un núcleo de reserva

⁷⁴ MAZETTI, M y HAGER, E. *op. cit.* nota 46

⁷⁵ Véase nota 65.

altamente preparado para la ejecución de ciertas operaciones. La creación de este grupo con capacidades notables dotaba a los EAU de una importante herramienta estratégica con capacidad de proyección al exterior, aunque no se contemplase tal fin en el contrato suscrito entre ambas partes. Al haber sido integrados sus empleados, al menos en el aspecto formal, en las fuerzas armadas emiratíes puede haber quedado soslayada la cuestión referente al contrato. No obstante, desde ese momento la responsabilidad internacional por la posible comisión de actos ilícitos de estos pasa a ser de los EAU al haber concedido el estatuto de agentes *de iure* a estos.

Con un somero análisis de las misiones potenciales y las capacidades desarrolladas por R2 al servicio de los EAU no resulta difícil colegir que esta empresa ha aportado al Estado contratante un nivel de capacitación extraordinario para la ejecución de acciones rápidas y decisivas como la ocupación de la isla de Socotra, de puertos, aeropuertos y otras infraestructuras críticas. Resultaría sencillo afirmar que los EAU podrían haber llevado a cabo estas mismas operaciones con sus propias tropas, sin necesidad de contratar a una EMSP, pero la realidad es que con una “mínima” inversión económica y un bajo coste político los EAU⁷⁶, en un plazo breve de tiempo, han sido capaces de dotarse de una fuerza profesional y eficiente, con capacidades estratégicas, que le ha permitido alcanzar y consolidar sus objetivos de seguridad en Yemen con relativa facilidad.

Las capacidades que ha aportado R2 al ejército de los emiratos ha facilitado, con total seguridad, la decisión de este país de abordar acciones encaminadas a la defensa de sus intereses más que al cumplimiento de la petición de apoyo del presidente Hadi. Todo ello sin duda ha contribuido a facilitar el incumplimiento del principio que prohíbe el uso de la fuerza, aunque en una de sus formas menos graves, al facilitar operaciones que se han encaminado a “sobrepasar” los límites de la petición de asistencia realizada por Yemen para centrarse en la ocupación y protección de sus intereses estratégicos en la región, en detrimento de la autoridad y el control territorial de la legítima autoridad del país. El caso de R2 muestra la capacidad de un Estado, en este caso los EAU, para emplear una EMSP como herramienta esencial para la vulneración de algún principio del Derecho Internacional general. En el caso concreto del conflicto de Yemen la prohibición del uso de la fuerza, aunque en una de sus formas menos graves, o la injerencia en los asuntos internos de otro Estado.

Ya hemos visto como la instrumentalización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la facilidad para intervenir en conflictos armados sin carácter internacional contribuyen al deterioro de las situaciones de tensión interna que acaban derivando en este tipo de conflictos. En lo que se refiere a la participación de actores no estatales, y en nuestro caso concreto de las EMSP, cabe añadir que la falta de consenso y voluntad política para la redacción y aprobación de una norma que delimite claramente las funciones de las EMSP es un factor facilitador para el uso de este tipo de empresas de la

⁷⁶ Es evidente que en las sociedades modernas el empleo de “contratistas” presenta la gran ventaja, desde el punto de vista político, de pagar un bajo coste para los gobiernos en el caso que se produzca un incremento de las bajas producidas en combate o un hipotético descalabro militar.

forma que hemos intentado mostrar en el presente artículo⁷⁷. El único intento de regulación que ha prosperado hasta el momento es el denominado Documento de Montreux, un instrumento sin carácter vinculante que recoge una serie de buenas prácticas a cumplir por parte de las EMSP y las partes contratantes⁷⁸. La escasa fuerza de este instrumento para regular la actividad de estas organizaciones, unido a la de por sí ya ausente capacidad para determinar la forma de participación y responsabilidades de los actores no estatales en situación de conflicto interno, facilitan la existencia de una amplia zona gris en la regulación del sistema internacional que propicia la actuación de países como los EAU o Rusia que están recurriendo al empleo de EMSP para la consecución de sus intereses estratégicos.

Un impulso decidido de organizaciones internacionales como las Naciones Unidas o la Unión Europea en la regulación de las actividades de las EMSP podría contribuir a evitar que un fenómeno que comienza a extenderse como práctica de algunos Estados quedase limitado, o fuese directamente erradicado, contribuyendo al mantenimiento de la seguridad y la paz internacionales. No obstante, es discutible que en un breve plazo de tiempo se acometa algún tipo de instrumento normativo de estas características, especialmente si tenemos en cuenta que los Estados Unidos de América, el Reino Unido, Israel y otros Estados de occidente son el origen de la mayor parte de empresas que proporcionan servicios de seguridad militar. Por el momento la comunidad internacional tan sólo puede limitarse a observar mientras los distintos actores implicados en sus juegos de intereses geopolíticos emplean todos los recursos a su alcance, incluidas las EMSP, para alcanzar sus objetivos independientemente de los efectos para la paz y la seguridad internacionales. Mientras exista este vacío normativo situaciones como las de Ucrania, Siria o Yemen más que excepción serán norma.

VI. CONCLUSIONES

Es un hecho constatable que en las últimas décadas se ha producido un incremento de los conflictos armados no internacionales. De forma paralela, aunque no sólo en este tipo de conflictos, también han adquirido especial importancia las actividades de los actores no estatales. La cada vez mayor y habitual presencia de EMSP en escenarios de inestabilidad y conflicto les ha convertido en un agente cuyas actividades, en ocasiones, pueden resultar cuestionables. Para el Grupo de Trabajo sobre el uso de mercenarios como medio de violar los derechos humanos e impedir el ejercicio del derecho de los pueblos a la autodeterminación de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de

⁷⁷ Como ya mencionamos en la nota 7, el mandato del Grupo de Trabajo *sobre la utilización de mercenarios como forma de violar los derechos humanos y obstaculizar el derecho de los pueblos a la libre determinación*, ha sido renovado en varias ocasiones y a pesar de existir un proyecto de regulación de las EMSP no ha sido aprobado por la oposición mayoritaria de los países occidentales, entre los que se incluye España.

⁷⁸ Resultado de una iniciativa conjunta del gobierno suizo y el Comité Internacional de la Cruz Roja fue aceptado y aprobado en septiembre de 2008 por 17 países. En la actualidad ha sido suscrito por 55 estados. Véase en <https://www.eda.admin.ch/eda/en/home/foreign-policy/international-law/international-humanitarian-law/private-military-security-companies/participating-states.html>

las Naciones Unidas, en su labor de desarrollo de una posible Convención, identifica la participación en hostilidades en conflictos armados y la detención e interrogatorio de prisioneros de guerra como funciones inherentemente estatales e indelegables.

La Carta de las Naciones Unidas y todo el desarrollo normativo relacionado con la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales ha contribuido a reducir y limitar los conflictos armados internacionales. No obstante, el sistema internacional encuentra importantes limitaciones cuando se trata de implementar mecanismos de control de los conflictos armados sin carácter internacional.

La división de opiniones en el ámbito doctrinal y la práctica de los Estados en lo que se refiere al uso de la fuerza impiden afirmar la ilicitud de una intervención de un tercer Estado en un conflicto interno, especialmente cuando se produce al amparo de una petición de asistencia de la autoridad gubernamental. Esta realidad facilita la prolongación de los conflictos armados sin carácter internacional y su agravamiento al servir de terreno de disputa de los intereses estratégicos de terceros Estados. Yemen es un claro ejemplo de esta realidad donde el conflicto se está desarrollando en distintos niveles, entre actores con diversos intereses, como el caso de los EAU. El empleo de la EMSP *Reflex Responses* le ha servido a este Estado como multiplicador de fuerzas en el momento de perseguir sus propios objetivos estratégicos. El caso de Yemen es paradigmático de todas las cuestiones que ya hemos expuesto. Para los EAU el uso de la EMSP *Reflex Responses* ha constituido una herramienta esencial para sus operaciones militares, en este caso mediante su integración formal en sus fuerzas armadas. R2 se ha convertido, a su vez, en un actor relevante en las situaciones de la vulneración de los principios del derecho internacional ya mencionados. Sus actividades de custodia y protección de infraestructuras críticas, como puertos o aeropuertos, o relacionadas con los recursos energéticos, apuntan a la persecución de otros objetivos de seguridad con poca o ninguna relación con el apoyo a la autoridad gubernamental. Esta actividad plantea una vulneración del principio que prohíbe el uso de la fuerza equiparable y con muchas similitudes a la condena a Uganda en la CIJ por sus actividades en la República Democrática del Congo, como la existencia de un consentimiento previo del estado territorial.

El caso de R2 y los EAU en el conflicto de Yemen es demostrativo de la necesidad de regulación de las actividades de este tipo de empresas por parte de los actores internacionales, así como de revertir la capacidad desmedida para “desbordar” los principios de Derecho Internacional por parte de las potencias con derecho de veto en el Consejo de Seguridad cuando se trata de alcanzar sus intereses estratégicos, cuestión que jamás debería primar sobre la protección de la población de aquellos territorios sometidos a los efectos de un conflicto armado.

Podemos concluir sin miedo a equivocarnos que la irrupción de las EMSP en diversos conflictos armados sin carácter internacional con misiones que van más allá de las que se venían realizando en la pasada década, y que aportan una gran capacidad estratégica asociada a un “menor” coste político que el uso de las fuerzas armadas regulares, supone un factor potencial de desestabilización y agravamiento de futuros conflictos en el caso

que se generalice esta modalidad de uso de este tipo de entidades. Motivo por el que resulta imprescindible abordar una regulación de este tipo de empresas que vaya más allá de una autorregulación sin ningún tipo de control efectivo ni capacidad sancionadora o coercitiva.