

Editorial N°10

“Protectorados Internacionales”

Este nuevo número de la revista pretende acercarse a una figura, la de los protectorados o administraciones internacionales, que ha adquirido una relevancia política creciente en el mundo de la post-Guerra Fría. En los últimos veinte años, hemos sido testigos de la creciente voluntad de la denominada comunidad internacional de encargar a Naciones Unidas (en adelante ONU) y otras organizaciones internacionales la tarea de gobernar y administrar, de forma temporal, un estado o parte de él con el fin, en general, de transformar un país afectado por un conflicto en una sociedad democrática, eficaz y respetuosa con los derechos humanos. Tanto en Camboya (UNTAC), Eslavonia del Este (UNTAES), Bosnia-Herzegovina, Kosovo (UNMIK), Timor Oriental (UNTAET), Afganistán (UNAMA) como - de forma más *sui generis* - en Irak, se ha creado una administración internacional con amplísimos poderes (legislativos, ejecutivos y judiciales), el mandato de crear una democracia liberal y una economía de mercado, así como de reconstruir el estado para hacerlo viable.

La institución del protectorado o administración internacional no es una novedad en el panorama internacional. Existió en el pasado en el contexto de la expansión colonial europea, de los mandatos de la Sociedad de Naciones o las administraciones fiduciarias de la Carta de la ONU. Asimismo, guarda similitudes también con la ocupación aliada de Alemania y Japón después de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, como recoge el fragmento del libro de Robert Jackson (*The Global Covenant*), cuya traducción reproducimos en este número, el proceso de descolonización contribuyó a deslegitimar dicha figura al consolidar un régimen de soberanía negativo y de no intervención en el que todos los pueblos “con independencia de su preparación política, económica, social o educativa”¹ tienen igual derecho a la estatalidad, soberanía, independencia y no intervención.

La figura reaparece, sin embargo, en el escenario internacional de post-Guerra Fría de la mano de la revolución normativa que, en los últimos veinte años, ha transformado los significados del principio de soberanía. Un principio que ya no se

¹ Así lo establece la Resolución 1514 de la Asamblea General de la ONU, considerada la Carta Magna de la descolonización.

entiende como protección absoluta del estado frente a la interferencia externa, sino como una carga de responsabilidad según la cual los estados se conciben “como instrumentos al servicio de sus pueblos y no al revés”². Surge así el principio de la responsabilidad de proteger³ que presenta una vertiente estatal - la obligación de los estados de proteger a sus ciudadanos - y otra internacional basada en el derecho (o deber) de la llamada comunidad internacional de actuar cuando el estado no puede o no quiere proteger a sus ciudadanos. Un principio aprobado por la Asamblea General de la ONU en septiembre del 2005 que se refleja en la expansión del papel de la ONU, organismos regionales, estados, organizaciones no gubernamentales, empresas etc., dentro del mundo de la construcción de la paz, la resolución de conflictos, la reconstrucción de estados y la protección de los derechos humanos. La reaparición de las administraciones internacionales se encuadra también en el contexto de la revitalización del sistema de seguridad colectivo de la Carta de la ONU y de las misiones de paz. Dicha figura se ha convertido en la versión más extrema de las nuevas generaciones de misiones de paz dedicadas a la reconstrucción de los denominados estados fallidos.

Las nuevas administraciones internacionales han generado una ingente cantidad de literatura en la disciplina de Relaciones Internacionales centrada en el estudio de las experiencias recientes de administraciones internacionales; los desafíos operativos y técnicos que se han encontrado; los problemas de recursos, eficacia y efectividad; las dificultades relacionadas con el reclutamiento de personal preparado; las relaciones entre el personal internacional y el local, y otros aspectos. Muchas de estas cuestiones “técnicas” u operativas aparecen en el informe *Brahimi* que se recoge en la sección “Documentos” de este número. Sin embargo, la reaparición de la institución del protectorado plantea desafíos importantes que van más allá de las cuestiones operativas adentrándose en el terreno de la discusión normativa y política de la disciplina de Relaciones Internacionales; un terreno en el que esta figura está sujeta a fuertes controversias.

Un primer ámbito de controversia remite a los posibles elementos de continuidad o novedad de esta figura respecto a los protectorados internacionales de la época colonial. El artículo de Ángel Rodríguez analiza las posibles diferencias entre ambas figuras. Mientras los segundos fueron, para el autor, un instrumento “realista” de los estados al servicio de lógicas geopolíticas y económicas, las nuevas administraciones

² ANNAN, K. (1999), “Dos soberanías: nuevos tiempos, profundos desafíos” en *Meridiano CERI*, Vol. 30, p. 4.

³ ICISS-CIISE (2001), “La responsabilidad de proteger” en <http://www.dfait-maeci.gc.ca/iciss-ciise/> 2001.

están en manos de organizaciones internacionales, tienen otro fundamento jurídico, y responde a la defensa de los intereses generales y los valores de la comunidad internacional (la paz y la seguridad internacionales, el bienestar y la defensa de los derechos humanos de la población "tutelada", la reconstrucción del estado, etc.). Otros autores, por el contrario, insisten más en las similitudes entre ambas figuras. Así, Jackson considera que, en la práctica, los nuevos protectorados se parecen notablemente a los de la era colonial y son una violación de las reglas fundamentales de la sociedad internacional (soberanía y no intervención). También opina que implican una relación paternalista que construye a la sociedad "tutelada" como incapaz de gobernarse a sí misma negándole así su libertad y madurez. Para Jackson, el autogobierno es siempre preferible a un gobierno extranjero y la institución del protectorado es moralmente intolerable en una sociedad de estados basada en el principio de igualdad soberana. Así, Jackson se posiciona en la variante pluralista de la Escuela de la Sociedad Internacional y junto a las tesis que vinculan de forma crítica las nuevas administraciones con el resurgimiento de la "pesada carga del hombre blanco" característica de la decimonónica misión civilizadora de Occidente que pretende reconstruir las otras sociedades a su imagen y semejanza⁴.

Otros autores, más solidarios o cosmopolitas, rechazan por el contrario la idea de que es mejor ser oprimido por tu propia comunidad que por alguien de fuera y suscriben la tesis de John Vicent de que "la opresión es opresión cualquier que sea su fuente"⁵. Defienden que las nuevas administraciones internacionales son una institución útil para la transformación de las sociedades afectadas por la guerra y su conversión en sociedades pacíficas, democráticas y respetuosas con los derechos humanos. Algunos autores, sin embargo, observan cierta evolución en el proyecto de intervención internacional ya que consideran que la liberalización política debe subordinarse a la previa consecución de la paz, el estado de derecho y un estado viable para luego buscar la democracia.

Otro de los ámbitos de controversia sobre esta figura se refiere a los problemas de legitimidad y autoridad de las nuevas administraciones internacionales. El artículo de Dominio Zaum explora las cinco posibles fuentes de autoridad y legitimidad que podrían tener. Dos de ellas son procedimentales: el consentimiento (por ejemplo, por un acuerdo

⁴ PARIS, R. (2002), "International Peacebuilding and the «mission civilisatrice»" en *Review of International Studies*. Vol. 28, nº 4.

⁵ VICENT, J. (1986), *Human Rights and International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, p. 116.

de paz entre las partes como el de Dayton en Bosnia-Herzegovina o en Timor Oriental⁶) y la delegación de autoridad por parte del Consejo de Seguridad. Las otras tres fuentes se justifican por los fines que la administración internacional debe proporcionar: seguridad, derechos humanos y democracia o un gobierno efectivo. Fines sobre los que, salvo quizás en el caso de la democracia, existe en la actualidad un claro consenso internacional. Sin embargo, el autor insiste en que el elemento esencial para dotar de autoridad y legitimidad a las nuevas administraciones internacionales es la rendición de cuentas tanto en el ámbito internacional como ante la población local; algo que, en su opinión, ha dejado mucho que desear en los casos de post-Guerra Fría, lo que debilita la legitimidad de la nueva figura.

Los artículos de Ángel Rodríguez, Juan Tovar y Gaston Aín inciden en las dificultades que las nuevas administraciones encuentran para lograr los fines y objetivos que tienen encomendados. El primero critica, por un lado, el uso selectivo de esta figura por parte de las grandes potencias en Bosnia-Herzegovina, Kosovo, Timor Oriental o Afganistán y su ausencia en otros muchos casos de estados fallidos. También resalta, por otro lado, la aparente contradicción entre el mandato y los fines perseguidos por las denominadas “autocracias benévolas”⁷ (promover la democracia y los derechos humanos) y la enorme concentración de poder (legislativo, ejecutivo y judicial) en manos de sus máximos dirigentes, cuyas decisiones son impunes e inmunes y no pueden ser recurridas por la población local.

Por su parte, Juan Tovar, tras acercarnos a la tesis liberal de la “paz democrática” y su plasmación práctica en la política exterior de las Administraciones de George W. Bush y Tony Blair, muestra las dificultades que, en los casos de Kosovo y Afganistán, ha encontrado el actual “imperialismo liberal”. La actuación internacional no sólo no ha mejorado la situación de los derechos humanos en ninguno de los dos casos sino que, en el primero, el resultado (la independencia unilateral de Kosovo) ha dividido a la comunidad internacional y, en el segundo, no se ha conseguido ni consolidar la democracia, ni acabar con el poder de los talibanes y los señores de la guerra, ni con la economía política vinculada al comercio de opio. El artículo de Gastón Aín se detiene en el estudio de la misión de la ONU en Haití. Y aunque formalmente ésta no se considera una administración internacional, se ha querido recoger en este número para mostrar las enormes similitudes en cuanto a funciones, fines (y también dificultades) entre las

⁶ Donde Portugal, antigua potencia colonial, e Indonesia acuerdan transferir la autoridad a la ONU.

⁷ CHESTERMAN, S. (2004), *You, the people. The United Nations, Transitional Administration and State-Building*, Oxford University Press, Oxford.

llamadas misiones de construcción de la paz (*peacebuilding missions*) y las administraciones internacionales (que muchos consideran la variante más extrema de las primeras). El artículo muestra las dificultades de la misión de la ONU en Haití (MINUSTAH) de acabar con las causas de la violencia en el país y de generar instituciones democráticas y autosostenibles.

Por último, los artículos de Pere Vilanova e Isabel Lirola abordan otros aspectos de la problemática. El primero reflexiona sobre el fenómeno creciente de los llamados estados de facto, aquellas entidades políticas que funcionan como estado sin tener reconocimiento internacional. Tales serían los casos de Somalilandia, Puntlandia, Tíbet, Naborno-Karabaj y también de Kosovo o Bosnia-Herzegovina donde, según el autor, la presencia de las organizaciones internacionales es esencial para el éxito de la supervivencia del estado de facto. Por su parte, Isabel Lirola realiza un análisis de cómo el control por parte de la administración internacional de las relaciones exteriores del territorio “tutelado” ha favorecido el reconocimiento de la subjetividad internacional de dicho territorio y, en el caso de Kosovo, ha contribuido con el tiempo a su reconocimiento como estado; algo que no estaba en el mandato inicial de la administración internacional.

Como muestran la mayoría de los artículos recogidos en este volumen, la actuación de la administración internacional no es neutra, apolítica o técnica. Por el contrario, genera “ganadores” y “perdedores” dentro de la sociedad “tutelada”; refuerza y reconstruye los diferentes sistemas de poder que pernean esa sociedad, (étnica, clase, género...), y muestran las enormes dificultades de construir un estado democrático y efectivo desde fuera y desde arriba.