

# RELACIONES INTERNACIONALES

---

Número 10 - Febrero de 2009

## PROTECTORADOS INTERNACIONALES

### ARTÍCULOS

Gastón Aín  
Ángel Rodrigo  
Pere Vilanova  
Isabel Lirola  
Juan Tovar

### FRAGMENTOS

Robert H. Jackson  
Dominik Zaum

### DOCUMENTOS

Grupo sobre las  
Operaciones de Paz de  
Naciones Unidas

### REVIEW-ESSAY

Jesús Rogado

### VENTANA SOCIAL

Juan Antonio Balsadore

### RESEÑAS

Sergio Caballero  
Matilde Pérez Herranz  
José Luis De La Flor



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica  
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)  
Universidad Autónoma de Madrid, España  
[www.relacionesinternacionales.info](http://www.relacionesinternacionales.info)  
ISSN 1699 - 3950

# RELACIONES INTERNACIONALES

---

## CONSEJO EDITOR

ESTHER BARBÉ  
MARK DUFFIELD  
CELESTINO DEL ARENAL  
PALOMA GARCÍA PICAZO  
CATERINA GARCÍA SEGURA  
JOAO TITTERINGTON GOMES CRAVINHO  
STEFANO GUZZINI  
PEDRO MARTÍNEZ LILLO  
FRANCISCO JAVIER PEÑAS ESTEBAN  
KARLOS PÉREZ DE ARMIÑO  
SANTIAGO PETCHEN VERDAGUER  
ITZIAR RUIZ-GIMÉNEZ ARRIET  
DANILO ZOLO

La revista *Relaciones Internacionales* no tiene ánimo de lucro, por lo que los contenidos publicados se hallan bajo una licencia de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 España de Creative Commons. Así pues, se permite la copia, distribución y comunicación

pública siempre y cuando se cite el autor del texto y la fuente, tal y como consta en la citación recomendada que aparece en cada artículo. No se pueden hacer usos comerciales ni obras derivadas. Los derechos de los artículos publicados pertenecen a sus autores o editoriales.



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica  
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)  
Universidad Autónoma de Madrid, España  
[www.relacionesinternacionales.info](http://www.relacionesinternacionales.info)  
ISSN 1699 - 3950



## ÍNDICE Número 10

### *Protectorados Internacionales*

Coordinado por Francisco Javier Peñas e Itziar Ruiz-Giménez.

#### 1. Editorial

#### 2. Artículos

1. *Intervención internacional. Haití: receta rápida, fracaso anticipado*  
Gastón AÍN
2. *La administración de territorios: del protectorado a la administración territorial internacional*  
Ángel RODRIGO
3. *¿"Estados de facto" versus "fallidos o frágiles"? Unas notas sobre la dificultad teórica de establecer nuevas tipologías*  
Pere VILANOVA
4. *El ejercicio de las relaciones exteriores de Kosovo por la UNMIK. ¿Una nueva manera de crear un "frankenstein" en Derecho Internacional?*  
Isabel LIROLA
5. *De Königsberg a Kosovo. La Paz Democrática*  
Juan TOVAR

#### 3. Fragmentos

"Los estados fallidos y la tutela internacional" en *The Global Covenant. Human conduct in a World of States*, Oxford University Press, Oxford, 2000  
Robert H. JACKSON

*La autoridad de las administraciones internacionales en la sociedad internacional*  
Dominik ZAUM

#### 4. Documentos

Informe Brahimi - Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de Naciones Unidas

#### 5. Ventana Social

*Una pincelada a la comunidad internacional en Kosovo*  
Juan Antonio BALSADORE

## 6. Review-Essay

*Radicalización y diferencia: ¿Hacia una nueva bipolaridad?*

Jesús ROGADO

## 7. Reseñas

1. PETRAS, James y VELTMEYER, Henry, *Social Movements and State Power. Argentina, Brazil, Bolivia, Ecuador*, Pluto Press, Nueva York, 2005  
Sergio CABALLERO
2. GARCÍA, Caterina y RODRIGO, Ángel J. (eds.), *La seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, Tecnos, Madrid, 2008  
Matilde PÉREZ HERRANZ
3. FASSIN, Didier, *When Bodies Remember: Experiences and Politics of AIDS in South Africa*, University of California Press, Berkeley, 2007.  
José Luis DE LA FLOR

## **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”<sup>1</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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”<sup>2</sup>. Surge así el principio de la responsabilidad de proteger<sup>3</sup> 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

---

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

<sup>3</sup> 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 semejanza<sup>4</sup>.

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"<sup>5</sup>. 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

---

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

<sup>5</sup> 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 Oriental<sup>6</sup>) 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”<sup>7</sup> (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

---

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

<sup>7</sup> 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.

## ***Intervención internacional. Haití: receta repetida, fracaso anticipado***

**Gastón AIN BILBAO\***

Resumen: En el momento de autorizar la intervención militar y la posterior creación de la misión de mantenimiento de la paz, de enero a junio del 2004, el Consejo de Seguridad de la ONU carecía de un diagnóstico preciso sobre el carácter del Estado haitiano y su historia, el tipo de conflicto y la naturaleza de la violencia en el país, lo que explica, a casi cuatro años de esa intervención, la recurrente inestabilidad y la persistencia de la violencia en la nación caribeña. El tipo de intervención y las estrategias de pacificación utilizadas por la comunidad internacional fueron inapropiadas y se mostraron ineficaces para atender casos como el haitiano. La misión de *imposición de la paz* desplegada en el país utilizó la disuasión militar para contener las manifestaciones externas de la violencia “congelando” así el conflicto y garantizando la realización de elecciones masivas y transparentes el 6 de Febrero de 2006. Sin embargo, las causas presentes e históricas que generan y reproducen esta violencia siguen intactas.

La democracia no puede prosperar en ausencia de un estado que garantice un orden político con un mínimo de institucionalidad, particularmente, cuando el desorden se ha convertido en el instrumento político por excelencia de algunos actores, para mantener el *statu quo*. Los beneficios del proceso de normalización democrática, en un contexto de ausencia estatal, no son sostenibles en el tiempo.

Palabras clave: Haití, intervención, violencia, imposición de la paz, construcción del estado.

***International intervention. Haiti: repeated recipe, failure ahead.***

**Gastón AÍN BILBAO\***

Abstract: When the UN Security Council authorized the military intervention in Haiti and passed a resolution creating a peacekeeping force in the country, it lacked a precise diagnosis on the character of the Haitian state, its history, the essential qualities of the ongoing conflict, as well as the nature of the violence the country was experiencing. This explains why, after almost five years of UN presence in Haiti, recurrent instability and persistent violence are still common features in the Caribbean nation. The kind of intervention and the strategies implemented by the international community to pacify the country were inappropriate and they proved to be ineffective in tackling cases such as the Haitian one. The peace enforcement mission deployed to the country used military deterrence to contain external manifestations of the violence, thereby “freezing” the conflict and pursuing the organization of massive and transparent elections that were held on 6 February 2006. However, the present and historical causes provoking and reproducing the violence in Haiti are still in place.

Democracy cannot thrive in the absence of a state structure able to guarantee a political order with a minimum of institutional development, particularly, when “disorder” has become the preferred political tool for some local actors in order to maintain the *status quo*. The benefits of a normalized institutional life, in a context of state absence, are not sustainable for the long term.

Keywords: Haiti, intervention, violence, peace enforcement, state building.

## **Introducción**

Es sumamente complejo obtener conclusiones definitivas, de carácter positivo o negativo, sobre la efectividad de las intervenciones que la Organización de Naciones Unidas (ONU) ha llevado adelante desde el fin de la Guerra Fría, bajo las modalidades de operaciones de mantenimiento, imposición o establecimiento de la paz. Estas operaciones han ido creciendo en número e importancia y sus mandatos se han ido complejizando para alcanzar diversos objetivos. Aunque existe un relativo consenso sobre el éxito de algunas de estas intervenciones, Haití asoma como un ejemplo paradigmático de las debilidades, contradicciones y fallas que las mismas tienen para estabilizar situaciones de tensión y conflicto interno. Luego de 7 misiones de Naciones Unidas en quince años<sup>1</sup>, el país sigue experimentando una inestabilidad institucional evidente a la que se agregan expresiones de violencia político-criminal que impiden el desarrollo económico y la paz social.

Desde las primeras misiones de mediación de la ONU y de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1991, que siguen al golpe de estado organizado por las Fuerzas Armadas de Haití contra el Presidente electo Jean-Bertrand Aristide, hasta la sanción de la Resolución 1529 del Consejo de Seguridad de la ONU en 2004<sup>2</sup>, por la que se autoriza el despliegue inmediato de una fuerza multinacional provisional (MIF), convertida posteriormente en una misión de mantenimiento de la paz (MINUSTAH, actualmente en el país), la comunidad internacional ha tenido un rol absolutamente relevante en la construcción del Haití “actual”.

Este trabajo pretende analizar el impacto de la intervención militar autorizada en enero de 2004 por el Consejo de Seguridad de la ONU convertida luego en una misión de mantenimiento de la paz, así como los presupuestos que precedieron el despliegue de la misma, incluyendo las carencias e imprecisiones en el diagnóstico sobre el tipo de estado, su historia, el conflicto existente y la naturaleza de la violencia reinante en el país. En el primer apartado se repasan los hitos más importantes de la historia institucional de Haití, el contexto político en que se produce la revolución de 1971, el surgimiento del Estado haitiano, su historia plagada de violencia y las dificultades para cristalizar una transición hacia un

---

<sup>1</sup> MICIVIH (ONU y OEA) Febrero 1993-2000; MINUHA Septiembre 1993 - Junio 1996; UNSMIH 1996 y 1997, UNTMIH Agosto - Noviembre 1997; MIPONUH Diciembre - Marzo 2000; MICAH Diciembre 1999 - Febrero 2001; MFI Febrero-Junio de 2004 y MINUSTAH Junio 2004 hasta hoy.

<sup>2</sup> Resolución 1529 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de 2004.

régimen democrático a fines del siglo XX. El segundo apartado aborda el debate teórico sobre la intervención desde las principales corrientes de pensamiento de la disciplina de las relaciones internacionales con especial referencia al denominado liberalismo, sus categorías y las particularidades de la intervención Haitiana. La Misión de Naciones Unidas para Haití (MINUSTAH), su mandato, objetivos y desempeño hasta el momento, serán analizados con detenimiento en el tercer apartado. La naturaleza del Estado haitiano y sus similitudes con el estado post-colonial africano, el tipo de conflicto que se da en el país y el rol que la violencia tiene en la instrumentalización de la política serán analizados en el cuarto apartado, dejando al descubierto las diferencias de fondo con la lectura, y por consiguiente con la solución propuesta por la Misión de Naciones Unidas. Como se verá, del nivel de precisión en el diagnóstico previo sobre estos elementos, surgirá el tipo de intervención necesaria y el mayor o menor nivel de éxito de la misma.

### **1. Antecedentes históricos**

El tratado de Rijswijk (1697) que finalizó la guerra de los nueve años en Europa cedió la parte occidental de la isla Hispaniola a Francia. Durante el período de esplendor del sistema de plantación instrumentado por la metrópoli, Haití llegó a representar dos tercios del comercio francés de ultramar. Hacia 1789, la colonia de Santo Domingo producía el 60% del café exportado al mundo occidental en lo que se llamó la Revolución del café<sup>3</sup>. La población de indios Arawak, moradores originales de la isla, fue insuficiente para abastecer la mano de obra requerida por el sistema de plantaciones y, entre 1680 y 1776, alrededor de 800.000 esclavos africanos fueron importados a la colonia de Santo Domingo, de los cuales hacia el fin de ese período, sólo 290.000 habían sobrevivido. En 1791 hubo una primera tentativa de revuelta y en enero de 1804, después de 350.000 muertes, Haití se convirtió en la primera y única nación independiente surgida al calor de una revuelta organizada por esclavos<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> TROUILLOT, Michel Ralph, *Haiti, State against nation: origins and legacy of duvalierism*, Monthly review press, Nueva York, 1990, p.37.

<sup>4</sup> JAMES, C., *The black Jacobins: Toussaint Louverture and the San Domingo revolution*, Penguin Books, Londres, 2001.

Sin entrar en el debate sobre el orden de precedencia histórico entre la nación y el estado y la influencia del segundo en la formación de la primera o viceversa<sup>5</sup>, no existen dudas acerca de la consistencia y particular fortaleza de la nacionalidad haitiana. Ésta se alimenta no sólo del orgullo de saberse la segunda República de América (la primera fue EE.UU.) y la primera república negra del mundo, sino también de la enorme onda expansiva que tuvo la revolución de Santo Domingo en el hemisferio americano. Bajo los postulados de libertad, igualdad y fraternidad consagrados en la Revolución Francesa, los esclavos de las plantaciones haitianas organizaron una revolución exitosa en 1791, la primera en su género, que terminaría luego de años de lucha, con la derrota definitiva de las tropas Napoleónicas en 1804. El miedo a un efecto contagio no se hizo esperar y los esfuerzos de Francia, Estados Unidos, España y Reino Unido por aislar a la nueva República Negra y evitar revueltas en sus colonias, retrasarían el reconocimiento formal del país durante 58 años<sup>6</sup>.

El activismo militante de los líderes de la revolución haitiana, en particular Dessalines y su apoyo decidido a Miranda para liberar Colombia, Ecuador y Venezuela, junto a la ayuda posterior que Alexandre Sabès “Pétion” le diera a Bolívar, representó un elemento de preocupación para las potencias europeas y los Estados Unidos.

En la turbulenta historia del país, repleta de gobernantes que se autoproclamaron emperadores o presidentes de por vida, modificando permanentemente las constituciones para prorrogar sus mandatos, los golpes de estado y la utilización de la violencia política han sido una constante. Haití ha tenido 50 jefes de estado desde su creación en 1804, que han servido bajo 25 constituciones diferentes<sup>7</sup>. Todos ellos, excluyendo Jean Bertrand Aristide y Dumarsais Estimé, quien gobernó entre 1946 y 1950, fueron militares o estuvieron directamente apoyados por la armada de Haití en el momento de acceder al poder<sup>8</sup>. Si se excluyera a Sudré Dartiguenave, que presidió el país durante la ocupación

---

<sup>5</sup> Sobre esta polémica, véanse entre otros: GELLNER, Ernest, *Nations and Nationalism*, Ithaca, Cornell University Press, Nueva York, 1983; KEDOURIE, Elie, *Nationalism*, Blackwell, Oxford, 1993; DELANNOI, Gil y TAGUIEFF, Pierre-André, *Teorías del nacionalismo*, Paidós, Barcelona, 1993.

<sup>6</sup> ETIENNE E., *Haiti 1804-2004: Deux cents ans de grands combats diplomatiques et de luttes intestines minables*, Biblioteca Nacional de Haiti; Port-au-Prince, 2004, p. 34.

<sup>7</sup> *Ibidem*, pp. 136-141.

<sup>8</sup> PEZULLO, R., *Plunging into Haiti: The defeat of diplomacy*, University Press of Mississippi, Jackson, 2006, p. 81.

americana en 1915 y fue presionado para ceder el poder a Louis Borno en 1922, solamente un presidente, René Préval, entre 1996 y 2001, pudo finalizar su mandato y traspasar la administración del país a otro presidente democráticamente electo.

La transición democrática abierta a partir de la caída de la dinastía de los Duvalier en Febrero de 1986, permitió una movilización popular sin precedentes y, al mismo tiempo, la aparición de un proyecto nacional que, por diversos motivos que resta analizar, nunca llegó a concretarse. El golpe de estado que sigue a las elecciones fraudulentas de 1987, vuelve a congelar las esperanzas de los haitianos que, después de 29 años de una dictadura sin comparación por su violencia y crudeza, reiniciaran la protesta, aglutinados por la Iglesia Católica y Evangélica, para consagrar, en las primeras elecciones libres, masivas y transparentes de la historia de Haití, al padre Jean-Bertrand Aristide como presidente por un período de cinco años. La ilusión volverá a durar sólo ocho meses. Las fuerzas armadas al mando del General Raoul Cédras harán uso de un recurso común en la historia de este sufrido país, el *coup d'état*, para desplazar a Aristide de la presidencia de la nación. En 1994, Aristide es el primer presidente en el hemisferio occidental repuesto en su cargo por la comunidad internacional después de un golpe de estado. En el mismo sentido, fue la primera vez que el Consejo de Seguridad autorizó la intervención de tropas en un país que no se encontraba inmerso en una guerra civil, ni representaba, en ese momento, una amenaza para la paz y para la seguridad internacional.

Aristide finaliza lo que resta de su mandato, presionado por la comunidad internacional, ya que él pretendía contabilizar solamente el tiempo en que había estado efectivamente a cargo del ejecutivo, y lo sucede René Préval, actual presidente de Haití, a través de elecciones transparentes. En el año 2001, en elecciones cuestionadas por observadores internacionales y la oposición, Aristide obtiene el 92% de los votos y asume nuevamente la presidencia de la República. En enero de 2004, el presidente debe abandonar el palacio, después de intensas jornadas de protesta y la fuerte presión de Estados Unidos, Francia y Canadá, quienes ejercen el liderazgo para autorizar el despliegue de una fuerza multilateral que será el antecedente de la actual misión de la ONU.

Según algunos medios de prensa prestigiosos, existió un plan gestado con un año de antelación a los hechos ocurridos en Puerto Príncipe y diseñado en una

reunión secreta entre Canadá como país anfitrión, EE.UU., Francia y un representante de El Salvador. La iniciativa "Ottawa", como se la denominó, fue presentada por el diplomático canadiense Denis Paradis, pero se menciona a Roger Noriega, subsecretario de estado para asuntos del Hemisferio Oeste de la administración Bush y al enviado de éste para Latinoamérica, Otto Reich, como involucrados en la misma.

Reina un "misterioso" silencio sobre las motivaciones reales de los países mencionados para remover a Aristide del palacio presidencial en enero de 2004, pero mucho se ha escrito en la prensa y se ha hablado en las embajadas sobre la vinculación estrecha de su segunda administración (2001 al 2004) al tráfico de drogas. Un secretario personal del ex presidente y otros miembros de su entorno, detenidos posteriormente en Estados Unidos por tráfico de cocaína, decidieron revelar detalles sobre el *modus operandi* del grupo, así como sobre el nivel de participación y conocimiento del propio Aristide en el mismo. También se arguye entre las causas que explican la hostilidad de los países mencionados hacia el ex presidente, la organización de un fraude masivo en elecciones parciales al senado cuyos resultados favorecieron a todos los candidatos oficialistas a pesar de las irregularidades señaladas por actores locales e internacionales.

Después de la intervención, Haití vivió una violencia institucional, política, económica y social<sup>9</sup> sostenida, en donde elementos leales al ex presidente, fueron perseguidos, reprimidos y encarcelados. En el mismo sentido, bandas armadas leales a Aristide, se enfrentaron a las fuerzas policiales bajo el mando del gobierno interino del Primer Ministro Gérard Latortue, traído especialmente desde Miami para hacerse cargo del gobierno provisional. En elecciones calificadas como transparentes por la totalidad de observadores internacionales, René Préval fue elegido presidente el 7 de febrero de 2006, tomando posesión del cargo en mayo del mismo año.

La realidad del país, después de 17 años desde la recuperación democrática, es absolutamente decepcionante. A la pobreza material extrema que sufre el 70% de los 8,5 millones de habitantes y al puesto 157 en el ranking de desarrollo humano elaborado por la ONU, se agregan, el crecimiento demográfico absolutamente

---

<sup>9</sup> Para más detalle sobre las diferentes clases y tipos de violencia véase: MOSER, C., "Urban violence and insecurity: an Introductory Roadmap" en *Environment and Urbanization*, volumen 16, número 2, octubre de 2004.

descontrolado, que amenaza con una crisis alimentaria en el futuro; los altísimos índices de analfabetismo; la presencia devastadora del SIDA y de otras enfermedades infecciosas; la falta de acceso a la salud y los altos niveles de degradación ambiental y de deforestación. En Haití no existe monopolio jurídico estatal y la realidad cotidiana muestra la imposibilidad de lo institucional como centro reactor de las conflictividades. El largo proceso de “desciudadanización”, “desocialización”, marginalización e injusticia productiva y distributiva, ha desatado una lucha por los recursos escasos y el control del aparato del estado como nicho desde el cual acceder a privilegios. El índice sobre estados fallidos elaborado por el Fondo para la Paz, que incluye 177 países, otorga a Haití el primer lugar en América y el número 11 en el mundo, detrás de Afganistán, Irak y varios países del África Subsahariana<sup>10</sup>.

Desde que las Fuerzas Armadas de Haití fueran disueltas por Aristide en 1995, según su propia justificación, por su vinculación a los repetidos e incesantes golpes de estado contra gobiernos electos democráticamente, en el país sólo hay una fuerza policial, insuficiente, mal entrenada y peor equipada, de unos 7,500 hombres hoy día, encargada de garantizar la seguridad en todo el territorio. La educación privada, con costos exorbitantes para el poder adquisitivo de cualquier haitiano, está reservada a una minoría vinculada a la élite económica del país, quedando a cargo del estado, la financiación de algunas escuelas públicas mal equipadas y cuyos docentes perciben salarios de miseria. La situación de la salud es similar a la de la educación y los pocos hospitales públicos poseen escasos recursos, materiales y humanos, para garantizar una cobertura mínima. En las zonas rurales, donde habita un 60 % de la población<sup>11</sup>, esta realidad es aún mucho más alarmante. Si hubiera que identificar un segundo protagonista, junto a la pobreza, en el drama que vive el país, sería la violencia. Ésta forma parte de la vida cotidiana de los haitianos desde hace décadas, pero en los últimos quince años, se presenta combinada de manera caprichosa con la actividad política de diversos actores locales y de la diáspora. Si bien podemos detectar una tendencia histórica a utilizar la violencia política como herramienta de reaseguro frente a las expresiones naturales de disidencia, ésta y el desorden “utilizados” y “operados” políticamente, se constituyeron definitivamente

---

<sup>10</sup> Ver indicadores, ranking y construcción del índice en Fund for Peace: <http://www.fundforpeace.org>

<sup>11</sup> BUREAU DU RECENSEMENT D'HAÏTI, *Censo general 2003* en <http://www.ihsi.ht>

en elementos permanentes del paisaje haitiano a partir del golpe de estado de 1991 que expulsa del poder al presidente Aristide.

La población civil ha sido víctima, desde los primeros años de la ocupación estadounidense en 1915 hasta nuestros días, de una violencia instrumentada y orquestada políticamente, en la que la ex armada, potencias ocupantes, la policía, el gobierno, las agencias de seguridad privadas, el narcotráfico y las bandas rivales que se disputan el control territorial de los barrios pobres o *bidonvilles* de la capital, han tenido un papel protagonista.

## 2. El debate sobre la intervención

Mientras desde una perspectiva realista de las relaciones internacionales, las intervenciones, sean éstas unilaterales o colectivas, son entendidas como manifestaciones ordinarias del esquema de poder existente en un medio anárquico<sup>12</sup>, desde el neorrealismo se hará hincapié en el rol determinante que juega la estructura del sistema internacional y, siendo que estos conflictos ocurren en estados de importancia limitada, se entenderá que los mismos no la afectan en lo más mínimo. En cuanto a las intervenciones colectivas, éstas son vistas por el neorrealismo como coaliciones circunstanciales para resolver temas puntuales, más que como manifestaciones de cualquier tipo de autonomía de las organizaciones internacionales<sup>13</sup>. Desde esta visión, los estados intentarán evitar las intervenciones, salvo que estén en juego intereses vitales vinculados a su seguridad en una crisis interna de otro país.

Las corrientes liberales, por el contrario, poseen una riqueza y variedad enorme y entre ellas existen diferencias y matices. Como sostiene Francisco Peñas (2003), el liberalismo constituye un horizonte moral, político, económico e ideológico único, que hegemoniza el mundo y sus miserias<sup>14</sup>. A pesar de estos matices, existen coincidencias en el interior del liberalismo a la hora de defender un paradigma legalista, cuyo dogma central consiste en reconocer a las comunidades políticas determinados derechos que son transferidos a los estados como representantes

---

<sup>12</sup> HOFFMANN, Stanley "The debate about Intervention" en *Turbulent Peace-The challenge of managing International conflict*, United States Institute of Peace, Washington DC, 2001, p. 273.

<sup>13</sup> WALTZ, Kenneth, "Structural Realism alter the cold War" en *International security*, 2000, ps. 5-41.

<sup>14</sup> PEÑAS, Francisco, *Hermanos y enemigos, Liberalismo y Relaciones Internacionales*, Libros de la Catarata, 2003, p. 15.

colectivos de éstas. Este proceso se denomina “de colectivización”<sup>15</sup>. Esos derechos, en el marco de una sociedad internacional de estados independientes, serán los de integridad territorial y soberanía política<sup>16</sup>. Así entendidos estos principios, solo la agresión justificará la intervención o guerra<sup>17</sup>. El paradigma legalista es revisado y dejado de lado en tres situaciones: cuando deba intervenir en favor de una nación que está intentando obtener su autodeterminación o su propio estado; cuando se intente contrarrestar la intervención previa de otra potencia; o en casos donde la conciencia moral de la humanidad es puesta a prueba ante violaciones masivas de derechos humanos o masacres<sup>18</sup>.

En estos tres casos, las reglas sobre la inviolabilidad del territorio y su soberanía política quedan sin efecto, ya que el bien primario que se intenta proteger es la vida individual y la libertad de la comunidad de la cual la soberanía en sí misma es solo una expresión<sup>19</sup>. Para algunos autores, Rawls forma parte de esta tradición afirmando que las intervenciones coercitivas serán justificadas cuando las instituciones domésticas violen los derechos humanos<sup>20</sup>. El liberalismo desapruueba la intervención en una guerra civil donde diversas facciones se disputan el control del estado<sup>21</sup>, ya que cada nación debe resolver el problema de quien la gobierna por sí misma, sin intervención externa. En el marco del debate filosófico sobre la pertinencia o no de las intervenciones de acuerdo a estos criterios liberales, se ha sostenido que estas reglas aplicadas a casos contemporáneos hubieran implicado una justificación de las intervenciones en Bosnia, Kosovo y Timor Oriental y una desaprobación a las de Haití, Somalia y Ruanda<sup>22</sup>. La institución de la intervención muestra así un cambio en la tradición liberal, que evoluciona de un sistema internacional basado únicamente en derechos y obligaciones de los estados, a uno en donde aparecen los individuos y la promoción de sus derechos fundamentales como epicentro del mismo<sup>23</sup>. Para quienes defienden la intervención en el orden internacional, la soberanía de los estados no es absoluta sino que es un conjunto de atributos que pueden dejarse de lado cuando los derechos humanos esenciales son

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, para más detalles sobre los matices y diferencias al interior de las corrientes liberales.

<sup>16</sup> WALZER, Michel, *Just and Unjust wars*, tercera edición, Basic Books, 2000, pp. 53 y 61.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 62.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 90.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 108.

<sup>20</sup> HOFFMANN, Stanley, *The debate about Intervention...* op.cit., p. 275.

<sup>21</sup> WALZER, Michel, *Just ...* op.cit. p. 96.

<sup>22</sup> HOFFMANN, Stanley, *The debate about Intervention...* op.cit., p. 274.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 275.

conculcados. Las causas esgrimidas para la intervención pueden ser de naturaleza humanitaria, orientadas a poner fin al sufrimiento humano y generalmente utilizadas por organizaciones no gubernamentales, o bien las que surgen del derecho de los estados a utilizar la fuerza dentro del territorio de otro estado<sup>24</sup>. La teoría de la “justa causa” es invocada por la comunidad internacional en defensa de los derechos humanos de pueblos oprimidos en casos de masacres, brutalidades cometidas por bandas armadas, limpieza étnica, etc.

La intervención militar puede adoptar diversas formas según sus objetivos: la disuasión, la prevención, la coerción, el castigo, el mantenimiento de la paz, la imposición de ésta, la ayuda en el fortalecimiento de las instituciones de un estado o las misiones de rescate o humanitarias<sup>25</sup>. En la práctica, las intervenciones militares en los asuntos internos de otro país tienden a responder a tres razones: construcción del estado, razones humanitarias, o imposición de la paz<sup>26</sup>. La comunidad de naciones ha otorgado una interpretación amplia al concepto de imposición de la paz y, en este sentido, ha presenciado grandes fracasos como Ruanda, Bosnia y Somalia, junto a algunos éxitos como El Salvador, Mozambique, Namibia y Camboya<sup>27</sup>.

### **2.1. La Intervención en Haití**

En el momento de decidirse la primera intervención en 1994, Haití muestra una situación de emergencia humanitaria que se conoció como “la crisis de los refugiados”, con miles de haitianos escapando de la persecución y la pobreza en balsas precarias con rumbo a las costas de Florida<sup>28</sup>. El embargo declarado por la OEA en octubre de 1991 y la suspensión de 85 millones de dólares de ayuda americana un mes más tarde, orientados a ejercer presión sobre la junta militar de Cedras, empeoraron la situación de pobreza y miseria en la isla.

El tema de los migrantes-refugiados no era nuevo para la administración americana. El presidente Reagan había tenido que enfrentar la primera crisis de “balseros” en los años 80, lanzando la operación de prohibición de migrantes

---

<sup>24</sup> *Ibíd.*, p. 275.

<sup>25</sup> HAASS, Richard, “Using Force” en *Turbulent Peace -The challenge of managing International conflict*, United States Institute of Peace, Washington DC, 2001, p. 295.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 298.

<sup>27</sup> DOYLE, Michel, “War making and Peace making” en *Turbulent Peace...op.cit.*, p. 529.

<sup>28</sup> Para obtener cantidades véase: PEZULLO Ralph, *Plunging...op.cit.*, p. 23.

haitianos apoyada logísticamente con helicópteros desde la base de Guantánamo<sup>29</sup>. Con un millón de migrantes viviendo en territorio americano, de los cuales 250.000 en el Estado de Florida<sup>30</sup>, sumado al tráfico creciente de cocaína a través de la isla, resolver “el problema haitiano” se transformó en una prioridad para la administración Bush. En mayo de 1992, el presidente Bush decretó, mediante orden ejecutiva, retornar a la isla a todos los haitianos interceptados en alta mar sin que se les otorgara la oportunidad de solicitar asilo político<sup>31</sup>. Esto era posible en base a un acuerdo bilateral que Aristide terminó rescindiendo unilateralmente. Cuando Aristide se instaló en Washington DC, comenzó una campaña de presión sobre el recientemente electo presidente Clinton, en relación a la cantidad de personas que, interceptadas en alta mar, eran devueltas a Haití sin importar si eran perseguidos políticos del régimen militar o simples ciudadanos huyendo de la miseria. El poderoso e influyente bloque de parlamentarios afroamericanos (*black caucus*) jugó un rol central de apoyo a los reclamos del Presidente en el exilio.

La presión que sufrió la administración Clinton, sostenida por artículos y editoriales semanales en los principales diarios americanos en donde se relataban las violaciones de derechos humanos bajo el régimen militar en el país y la travesía de quienes lo abandonaban en precarias balsas, fue central en la decisión que se tomó finalmente sobre la intervención. La gravedad de la crisis humanitaria en Haití era indudable. Sin embargo, las crónicas existentes sobre el tenor de las discusiones en el seno del consejo nacional de seguridad norteamericano muestran un debate mucho más centrado en la protección del interés nacional americano y en los efectos devastadores de una inmigración desordenada y empobrecida<sup>32</sup>.

La primera intervención en Haití, en 1994, se enmarca dentro de las más de cuarenta operaciones que tuvieron lugar desde la finalización de la Guerra Fría, en lo que se ha dado en llamar la época de “euforia” del intervencionismo humanitario<sup>33</sup>, aunque su particularidad consistió en que fue la primera y única misión que se autorizó para restaurar el régimen democrático en un país. En julio de 1994, el

---

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 111.

<sup>30</sup> MAGUIRE Robert, “Assisting a Neighbour: Haiti’s Challenge to North American Policy Makers” en SHAMSIE, Y. y THOMPSON, S., *Haiti, Hope for a Fragile State*, Wilfrid Laurier University Press, Canadá, 2006.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p.10.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 121.

<sup>33</sup> RUIZ GIMÉNEZ, I., *Las Buenas Intenciones*, Icaria Editorial, Madrid, 2003.

Consejo de Seguridad aprobó la resolución 940, autorizando lo que posteriormente sería la operación "*Restore Democracy*", después de dos años de intensos esfuerzos diplomáticos llevados adelante por el enviado especial de la ONU y la OEA para Haití, Dante Caputo. La resolución autorizaba simultáneamente a los estados miembros, a formar una fuerza multinacional bajo mando y control unificados, a recurrir a "todos los medios necesarios" para poner fin al régimen ilegal en Haití y a garantizar el pronto retorno del Presidente legítimamente electo. La resolución prorrogó además, el mandato de una misión que ya se encontraba en el terreno, la UNMIH, incluyendo la asistencia al Gobierno legítimo de Haití en la preservación del entorno seguro y estable creado en el curso de la etapa multinacional; la profesionalización de las fuerzas armadas haitianas; la creación de un cuerpo separado de policía; y la asistencia a las autoridades constitucionales de Haití para la celebración de elecciones libres e imparciales.

En enero de 2004 la situación fue diferente. Inmediatamente después de haber sido forzado a abandonar el país, Aristide repitió a la prensa internacional que había sido derrocado por un golpe de estado organizado por los americanos. Diputados demócratas reconocieron que la administración Bush no había hecho nada para evitar el golpe y disuadir a los rebeldes. El Consejo de Seguridad aprobó en febrero la Resolución 1529, autorizando el despliegue de una fuerza multinacional que se convertiría meses después en la actual MINUSTAH. Las circunstancias poco claras en las que cae Aristide y el rol de los gobiernos americano, francés y canadiense, generaron una polémica entre los países que enviaron tropas como Argentina, Chile y Brasil, donde se hizo referencia al origen golpista de la Misión<sup>34</sup>.

### **3. La MINUSTAH**

La intervención autorizada en febrero de 2004, actualmente en curso, es una misión de mantenimiento de la paz no tradicional que opera bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, lo que implica en la práctica, una misión de imposición de la paz.

La Resolución 1542 que autoriza la creación de MINUSTAH, refleja la naturaleza híbrida de la misma, ya que prevé la utilización de la fuerza contra

---

<sup>34</sup> HIRST Monica, *La intervención sudamericana en Haití*, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Documentos de trabajo, 2007, p. 7.

actores ilegales armados, las tareas de mantenimiento de la paz en áreas rurales y el apoyo a las tareas de distribución de ayuda humanitaria. Sus objetivos son, según el mandato del Consejo de Seguridad, garantizar un ambiente estable y seguro, proteger los derechos humanos de los haitianos y colaborar en el proceso de normalización político e institucional.

Entre los temas centrales que debían ser abordados para la consecución del mandato del Consejo de Seguridad, y que figuran en la resolución 1542, se encontraban la reforma de la Policía Haitiana (PNH por sus siglas en francés), la implementación de un programa de desarme, el mantenimiento del orden y el restablecimiento del estado de derecho, este último básicamente orientado a acompañar y apoyar las medidas para mejorar la administración de justicia y del sistema penitenciario.

Desde su creación en 1997, la PNH adolece de una serie de deficiencias que se han arrastrado hasta el presente pese a los importantes esfuerzos hechos por la comunidad internacional para profesionalizarla y reformarla<sup>35</sup>. Insuficiencia de efectivos, corrupción galopante, mal equipamiento, falta de entrenamiento, altos niveles de politización, antagonismo con los ex militares, violación de derechos humanos, ruptura de la cadena de mando, falta de recursos y jueces que liberan detenidos a cambio de dinero, lo que destruye la moral de la fuerza, figuran entre los obstáculos que debe superar la institución policial. A efectos de purgar la policía de elementos ineficientes y corruptos, el mandato de la MINUSTAH preveía desde un inicio un proceso de veto y de certificación por el que debían pasar todos los efectivos de la PNH. Lamentablemente, este proceso de veto no se inició hasta abril del 2007, retrasando enormemente la parte más importante de la reforma vinculada a la calidad de los hombres con los que se pretendía construir la nueva institución.

La corrupción existente en la fuerza policial obligó a que los altos mandos de la MINUSTAH excluyeran a la PNH de operaciones militares y civiles a efectos de evitar la filtración de la información, retrasando aun más la colaboración y el trabajo conjunto entre ambas fuerzas<sup>36</sup>. El plan de reforma de la PNH incluye la autosuficiencia en materia de seguridad interior para lo que se requiere alcanzar el

---

<sup>35</sup> GAUTHIER Amelia, *Haiti: Voices of the Actors, a research Project on the UN mission*, FRIDE, Documentos de trabajo, enero 2008. p.7.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p.7.

número de 14.000 efectivos antes del 2012, lo que implica doblar la cantidad de oficiales existentes. Para lograr este objetivo, el gobierno y la MINUSTAH están graduando 500 cadetes cada cinco meses de la Academia de Policía, lo que plantea dudas sobre la calidad de la formación recibida por los aspirantes. La PNH carece, entre otras cosas, de una unidad de inteligencia. Paradójicamente, la MINUSTAH tampoco posee dicha unidad hasta el momento, lo que explica las enormes dificultades que tuvo en el pasado para atrapar a líderes de bandas prófugos de la justicia así como para prever movilizaciones y explosiones de violencia.

Siendo la PNH incapaz de garantizar el control de fronteras, costas y puertos, un importante grupo de senadores y diputados impulsó la creación de una segunda fuerza o *gendarmerie* que se encargaría de esas funciones, además de garantizar la protección de instalaciones sensibles como los aeropuertos. Sin embargo, el tema está en estudio en una comisión especial del parlamento que aprobó a fines del 2006 un presupuesto de 3,2 millones de dólares para estudiar la viabilidad de la iniciativa.

Si hay un área en donde el fracaso de la MINUSTAH es fácilmente visible es en el de desarme. Los modelos de desarme importados de otras latitudes implicaban como condición previa en todos los casos, la existencia de fuerzas semi-regulares con voluntad de acompañar un proceso político y un acuerdo de paz que sostener. Por el contrario, durante los dos primeros años de actuación de la MINUSTAH en Haití, al frente del estado se encontraba un gobierno provisional “impuesto” por Estados Unidos, Francia y Canadá, que no gozaba de ninguna legitimidad para este tipo de iniciativas. Se perdieron Dos años hasta que el Presidente Préval, electo con el 51% de los votos, creó una Comisión Nacional de Desarme, Desmovilización y Reintegración que comenzó a dialogar y convencer a grupos dispersos de bandas para integrarse a los beneficios que se ofrecían desde el estado, tales como capacitación y una suma de 3000 dólares al final del proceso de aprendizaje. Pero la enorme fragmentación de los grupos armados, junto a sus diversas lealtades políticas, hicieron imposible cualquier intento de negociar un acuerdo global de paz.

Las operaciones exitosas de mantenimiento de la paz de “segunda generación”<sup>37</sup>, orientadas a garantizar transiciones políticas, tuvieron como condición previa unos acuerdos entre las facciones en disputa. Este fue el caso en

---

<sup>37</sup> DOYLE, Michel, *War making...*op.cit p. 532.

Mozambique, el Salvador, Camboya y en la descolonización de Namibia, pero no en Haití. Para muchos especialistas, la ausencia de un acuerdo político explica el recurrente fracaso de los planes de desarme en el país<sup>38</sup>. La ausencia de un acuerdo de paz explica también, al menos parcialmente, el fracaso en el mantenimiento del orden durante los dos primeros años de actuación de la misión, a pesar de los enormes progresos registrados hasta el momento, pero que solo comenzaron a materializarse a principios del año 2007.

Al no existir en Haití un acuerdo ni una paz que mantener, el modelo de *imposición de la paz* fue puesto a prueba con tareas de seguridad interior y policía para las que los cascos azules no estaban preparados. Las autoridades militares americanas ya habían aprendido la lección en su primera intervención en Haití en 1915, y el propio Collin Powell sostuvo que las tropas convencionales no serían adecuadas para una situación como la de Haití en donde quedarían atrapadas entre fuerzas rivales y sin entrenamiento para tareas de esa naturaleza<sup>39</sup>. En una sociedad enormemente polarizada como la haitiana, en donde la violencia era eminentemente urbana, las fuerzas de mantenimiento de la paz no fueron capaces de desarrollar tareas de prevención y de protección de personas y bienes.

La situación de los derechos humanos sigue siendo preocupante según consta en diversos informes internacionales y el estado de los detenidos en las prisiones es todavía desesperante<sup>40</sup>. La justicia está prácticamente paralizada y no se ha registrado ninguna tentativa seria de reforma<sup>41</sup>. El envío reciente al Parlamento y la aprobación de tres proyectos clave en el área de la Justicia (a saber: la creación del Consejo de la Magistratura, el Estatuto de la carrera y el Colegio de la Magistratura, todos orientados a garantizar la imparcialidad y transparencia en la selección de Jueces), no parecen suficientes para resolver el carácter disfuncional de un aparato judicial donde un juez cobra de media 250 dólares al mes.

---

<sup>38</sup> Entrevista personal realizada al *Deputy Director of Disarmament, Demobilization and Reintegration Program* de UNDP y MINUSTAH, Daniel Laduceur, 17 de Julio de 2006. Port-au-Prince.

<sup>39</sup> PEZULLO, Ralph, *Plunging...* op.cit. p. 39.

<sup>40</sup> CRISIS GROUP, "Haiti: Prison Reform and the Rule of Law", *Latin America/Caribbean Report* N° 15, 4 mayo de 2007; y US DEPARTMENT OF STATE, *Country Reports on Human Rights practice*, 11 de marzo, 2008.

<sup>41</sup> CRISIS GROUP, "Haiti: Justice Reform and the Security Crisis", *Latin America/Caribbean Briefing* N° 14, 31 de enero de 2007.

La utilización de una misión de imposición de la paz para atender una situación que era y es claramente de fragilidad estatal, no ha dado los resultados esperados en ninguna de las dimensiones mencionadas anteriormente. Existe una relación circular entre estado fallido y conflicto interno, ya que el estado ausente otorga espacio para que se intensifique el enfrentamiento entre facciones<sup>42</sup>, e incluso, para que bandas armadas suplanten al mismo, en la provisión de seguridad y el reparto de víveres.

Las intervenciones orientadas a la construcción del estado o *state building*, son mucho más ambiciosas que aquellas de carácter humanitario<sup>43</sup>, y su objetivo principal es el remplazo o creación de la autoridad política, la derrota y el desarme de la oposición local, así como el establecimiento de una autoridad que posea el monopolio de la fuerza. La vigencia del estado de derecho con su consiguiente impacto en la seguridad personal de los ciudadanos y la percepción sobre el respeto de los líderes hacia la constitución, son los aspectos más sobresalientes en el proceso de construcción del estado<sup>44</sup>. La capacidad de Naciones Unidas y otras organizaciones multilaterales para ejecutar programas de reconstrucción del estado, ha sido cuestionada, a la luz de los resultados obtenidos hasta el momento en diferentes países<sup>45</sup>, como consecuencia de la falta de recursos humanos adecuados.

En medio de la falta evidente de resultados a la que se sumaba un presupuesto anual de 510 millones de dólares de media, aparecieron las primeras propuestas de creación de un protectorado o fideicomiso de quince años en Haití, hechas por altos funcionarios de la MINUSTAH<sup>46</sup>. El balance negativo durante los dos primeros años de actuación de la Misión, a la que los haitianos denominaban “turista” por su inacción frente al delito y a las bandas armadas, se modificó con la solicitud del Consejo de Seguridad para que reorientara sus esfuerzos hacia programas para contrarrestar la violencia. Este cambio quedó reflejado en la resolución 1702 del Consejo de Seguridad, aprobada en agosto del 2006. Esta tendencia se viene

---

<sup>42</sup> AYOOB, Mohammed, “State Making” en *Turbulent Peace...*op.cit., p. 136.

<sup>43</sup> HAASS Richard, “Using Force” en *The challenge...*op.cit. p. 300.

<sup>44</sup> BRATTON Michel and CHANG C. C., Eric, “State Building and Democratization in Sub-Saharan Africa” en *Comparative Political Studies*, Volumen 39, Número 9, Noviembre de 2006 p. 1059.

<sup>45</sup> FUKUYAMA F. “Nation Building 101” en *Atlantic Monthly*, 293, Número 1. Enero - Febrero de 2004, p. 159,162; y ETZIONI, Amitai, “A Self-Restrained Approach to Nation-Building by Foreign Powers” en *International Affairs*, vol. 1. 80, enero de 2004, pp. 1-17.

<sup>46</sup> MORNEAU Jacques, “Reflections on the situation in Haiti and the ongoing UN mission” en *Turbulent Peace...*op.cit., p. 71.

modificando lentamente durante el último año pero sin embargo, a cuatro años de la llegada al país de la misión, Haití no muestra un entorno estable y seguro como lo demuestran las violentas movilizaciones en contra del alza en el costo de vida ocurridas en el mes de abril del 2008, que produjeron seis muertos y cientos de heridos (incluido un soldado nigeriano). Aunque la situación de la seguridad ha mejorado notablemente, el propio Jefe de Misión de la ONU admite que las bandas armadas estarían reorganizándose y que existió manipulación política en las últimas manifestaciones. Estas declaraciones constituyen un avance importante ya que como señala Susy Castor (2006), la ONU ha tendido a descartar los componentes políticos de la violencia que ha experimentado Haití hasta el momento, en sintonía con la lectura que ha hecho el Presidente Préval.

Si hay un área donde los esfuerzos de la comunidad internacional estuvieron particularmente centrados, esa fue en la normalización institucional. El 6 de febrero del 2006, en elecciones transparentes, los haitianos eligieron a su presidente. El coste total de ese proceso fue de 60 millones de dólares aproximadamente. Los haitianos pusieron en marcha el trabajoso engranaje descentralizado de gobierno que la Constitución de 1987 prescribe y que consta de más de 10.000 puestos de gobierno en asambleas locales, departamentales y consejos locales. Según un cálculo realizado por el Consejo Electoral Provisional de Haití, de los 7.791 puestos gubernamentales que deben ser elegidos directamente, hasta el momento 116 han sido ocupados por lo que quedan 7.675 puestos vacantes. Entre las elecciones indirectas que deben llevarse a cabo para completar el cuadro institucional previsto por la Constitución de Haití, se encuentran el Consejo Inter-Departamental, El Consejo Departamental, La Asamblea Departamental, La Asamblea Comunal, El Consejo Electoral Permanente, la Corte de Apelaciones y demás tribunales y los Jueces de Paz. La totalidad de los puestos que deben ser elegidos indirectamente, una vez se realicen las elecciones directas, asciende a 2.505. Es inevitable preguntarse si semejante estructura administrativa y burocrática llegará a ponerse en marcha alguna vez. En el mismo sentido, se advierte sobre el riesgo de no poder afrontar el pago de salarios de los casi 1.000 funcionarios que componen dicha estructura, en un país que solo recauda un tercio de lo que gasta<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> En el presupuesto 2006-2007, la ayuda internacional constituyó un 66% del mismo, totalizando 42.630 millones de gourdas (aprox. 1.100 millones de dólares).

El énfasis puesto en la organización de elecciones, relegando medidas que fortalezcan el estado de derecho y la independencia de la justicia, son, para algunos autores, una tendencia repetida en una lógica de “exportación de democracias liberales” hacia países o regiones menos desarrollados económicamente<sup>48</sup>. Sin embargo, la democracia y por tanto la estabilidad, solo emerge en el contexto de un estado efectivo y solo puede ser alcanzada con un mínimo de orden político<sup>49</sup>. La democracia es el último paso en el proceso de construcción del estado, y ésta no prospera ante la ausencia de una estatalidad mínima que provea un orden político<sup>50</sup>. En este sentido, el panorama de la democracia haitiana es sombrío y sus probabilidades de ser sostenible en el tiempo, sin la presencia de fuerzas extranjeras, son escasas.

#### **4. El estado, el conflicto y la violencia en Quisqueya**

La cuestión del Estado haitiano, la naturaleza de la violencia y el tipo de conflicto existente, son centrales para determinar el tipo de intervención necesaria y la problemática a abordar en el país. Basándonos en la abundante literatura sobre la formación del Estado moderno, fundamentalmente el surgimiento y centralización de su autoridad después del proceso de fragmentación de la edad media, es posible identificar, al menos, cuatro tareas básicas en dicho proceso: la expansión y consolidación del territorio bajo una autoridad política, el mantenimiento del orden en ese territorio, la extracción de recursos capaces de asegurar la seguridad y la policía y, finalmente, las tareas de administración<sup>51</sup>. Desde una visión más “hobbesiana”, donde la provisión de seguridad es la fuente de legitimidad por excelencia, hasta la clásica definición de Weber sobre el monopolio de la fuerza legítima, la misión primordial de un estado es la de proteger a sus ciudadanos de la violencia privada<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> SHAMSIE, Y. y THOMPSON, S., *Haiti, Hope for a Fragile State*, Wilfrid Laurier University Press, Canadá, 2006, p. 6.

<sup>49</sup> BRATTON Michel and CHANG C. C., Eric, “State Building ...op.cit...p. 1061.

<sup>50</sup> AYOUB Mohammed, “State Making” en *The challenge* ...op.cit. p. 138.

<sup>51</sup> TILLY, Charles, “War making and state making as organized crime” en *Bringing the state back in*. Editores: EVANS, Peter; RWESCHEWEYER, Dietrich y SKOCPOL, Theda; Cambridge University Press, Nueva York, 1985, pp.169-191.

<sup>52</sup> PNUD, *La democracia en América Latina: hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos*, Buenos Aires, Alfaguara, 2004, p. 184.

El Estado haitiano es un estado fallido<sup>53</sup>, que tiene enormes dificultades para garantizar las decisiones colectivas de sus ciudadanos<sup>54</sup>. Entre los rasgos característicos de un Estado fallido, encontramos la presencia de actores que desafían el monopolio de esta fuerza legítima, la incapacidad o falta de voluntad para utilizar esa fuerza legítima por parte de quienes controlan el aparato estatal y, por último, una tendencia a utilizar la violencia del Estado de manera prematura, ya que éste carece de otros instrumentos sociales, políticos, culturales, financieros y legales, para garantizar el cumplimiento de sus decisiones<sup>55</sup>. A estos elementos, otros autores agregan un mal desempeño económico, una falta de sinergia social, un autoritarismo presente en la historia del país, un militarismo y una degradación ambiental causada por un fuerte crecimiento de la población<sup>56</sup>.

De estas características principales derivan otras secundarias como la ausencia de partidos políticos de centro, un poder estatal en manos de la élite económica, la ausencia de una clase media, el legado colonial, la tensión entre mulatos y negros, y la ausencia de instituciones burocráticas apolíticas (servicio civil, policía, armada y justicia). Entre los múltiples legados de la dominación colonial francesa en el país, sobresale una tradición autoritaria muy arraigada en la cultura política haitiana, así como un componente fuertemente anti-colonial en los primeros años de política exterior de la revolución<sup>57</sup>. Esta tradición despótico-autoritaria se fue arraigando en el Estado haitiano e incluso reforzando una vez que los primeros líderes independentistas accedieron al poder. La disciplina de hierro impuesta en las plantaciones de la época colonial por los franceses, estaba basada en estructuras autoritarias que debieron ser preservadas por los líderes haitianos, una vez abolida la esclavitud, por riesgo de que colapsara la naciente economía del país<sup>58</sup>.

Esto fue necesario porque existía una contradicción evidente entre las necesidades del estado y la nación. Mientras Toussaint Louverture y los primeros líderes necesitaban mantener los niveles de exportación de azúcar, café, tabaco e índigo y para eso requerían trabajo forzado, quienes cultivaban la tierra, querían

---

<sup>53</sup> SHAMSIE, Y. y THOMPSON, S., *Haiti, Hope...* op.cit, p. 1.

<sup>54</sup> WOODWARD Susan, *Fragile States: Exploring the concept*, FRIDE, Documentos de trabajo, 2006.

<sup>55</sup> SHAMSIE, Y. y THOMPSON, S., *Haiti, Hope...* op.cit, p. 2.

<sup>56</sup> GROS, Jean-Germain, "Towards a Taxonomy of failed states in the new world order: decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti", en *Third World Quarterly*, número 17, 1996, p. 459.

<sup>57</sup> FATTON, Robert, "The fall of Aristide and Haiti's current predicament" en SHAMSIE, Y. y THOMPSON, S., *Haiti, Hope...* op.cit, p. 16.

<sup>58</sup> SHAMSIE, Y. y THOMPSON, S., *Haiti, Hope...* op.cit, p. 3.

pequeñas porciones de ésta su para subsistencia personal. En este sentido, se habla de un sistema de agricultura militarizada<sup>59</sup>.

Para autores como Ralph Trouillot (1990), el Estado haitiano ha sido siempre autoritario desde Dessalines en 1804, hasta Jean-Claude Duvalier, en 1986<sup>60</sup>.

En la configuración del Estado haitiano es imposible ignorar la influencia estadounidense durante los casi 20 años de ocupación militar a principios del siglo XX. Existen profundas divergencias sobre los verdaderos motivos de la misma, que incluyen a quienes sostienen que el principal objetivo fue asegurar el cobro de una deuda del banco nacional de Nueva York (que se terminó pagando con retenciones de la aduana haitiana<sup>61</sup>) hasta quienes la entienden como una reacción americana ante la creciente influencia alemana en la isla, a un año del comienzo de la Primera Guerra Mundial<sup>62</sup>.

Según el mismo Trouillot (1990), la ocupación estadounidense de 1915 a 1934, tuvo un efecto nocivo en la futura estructura del Estado ya que por un lado acentuó la irracionalidad del sistema económico al aumentar las contribuciones forzadas del campesinado hacia el Estado y, por el otro, aumentó la dependencia de la economía de un esquema de monocultivo. La ocupación estadounidense empeoró el panorama político al centralizar el aparato del Estado, sobre todo la armada, debilitando a las provincias, militar y económicamente<sup>63</sup>. En el mismo sentido, otros autores coinciden en que la ocupación americana no fortaleció la democracia, ni promovió un desarrollo económico sostenido<sup>64</sup>.

La respuesta de François Duvalier a la crisis de fines de los sesenta, fue la construcción de un aparato totalitario basándose en el modelo político autoritario existente<sup>65</sup>. Para Susy Castor (2006), quizás una de las intelectuales haitianas más dinámicas e influyentes, esta tradición autoritaria se mantiene hasta nuestros días y explica las turbulencias de una sociedad segmentada y atomizada que acompaña los

---

<sup>59</sup> TROUILLOT, Michel Ralph, *Haiti, State...* op.cit., pp. 44 y 46.

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 164.

<sup>61</sup> HERBERT, Gold, *The best nightmare on earth*, Prentice Hall, Nueva York, 1991, p. 17.

<sup>62</sup> TROUILLOT, Michel Ralph, *Haiti, State...* op.cit., p.100.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p.16

<sup>64</sup> FATTON, Robert, "The fall of Aristide and Haiti's current predicament" en SHAMSIE, Y. y THOMPSON, S., *Haiti, Hope...* op.cit, p. 23.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p.17.

cambios que se producen en el estado, la economía y la cultura. El Estado haitiano, tironeado entre las élites tradicionales, las potencias internacionales y los nuevos actores que se incorporan a la vida política (la *paysannerie*), queda enormemente debilitado en el momento en que Aristide ocupa la presidencia. En un contexto de permanente cuestionamiento de los métodos de cooptación, de contención y de dominación, los militares primero, Duvalier luego y finalmente Aristide, han utilizado a la masa de pobres y excluidos (*dépourvus*), armando a una parte de la población, para su propio beneficio<sup>66</sup>.

El Estado haitiano se asemeja enormemente en su fisonomía y *modus operandi*, al estado postcolonial africano, caracterizado por una separación formal de poderes con predominancia real del ejecutivo sobre el legislativo y judicial, la centralización extrema del poder, que pasa a tener rasgos unipersonales y clientelistas, el enriquecimiento de las élites a través de la estructura del estado y la fuerte ponderación de las fuerzas armadas<sup>67</sup>. Tanto los enfoques sobre el estado neo-patrimonial, hasta las teorías que se centran en el carácter híbrido del estado africano o su carácter trasplantado, para explicar su crisis post colonial, nos ofrecen explicaciones parcialmente plausibles sobre el fracaso y carácter fallido del Estado haitiano. El Estado haitiano es ilusorio. Su debilidad es manifiesta al igual que su incapacidad para funcionar y su naturaleza predatoria y corrupta<sup>68</sup>. Sin embargo, éste se vuelve imprescindible para las élites políticas y económicas que lo necesitan no solo como instrumento en el proceso de constituirse un patrimonio<sup>69</sup> sino también como atributo de soberanía y de reconocimiento internacional, condición esencial para gestionar recursos externos.

Para algunos autores, la armada ha sido el mecanismo más eficaz para asegurar el carácter predatorio del estado<sup>70</sup>. El estado predador provoca la inexistencia de redes de seguridad para la mayoría de la población y la ausencia de

---

<sup>66</sup> CASTOR Susy, "La difficile sortie d'une longue transition en Haiti," en SHAMSIE, Y. y THOMPSON, S., *Haiti, Hope...* op.cit, p. 113.

<sup>67</sup> AGUIRRE, Mariano, y SOGGE, David, *Crisis del estado y dominios civiles en África*, FRIDE, Working Paper número 30, Diciembre de 2006, p. 7. Para más detalle: BAYART, J., *The African State: the polity of belly*, Longman, Londres, 1993.

<sup>68</sup> Haití se ubica en el número 177 sobre 179 países en el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparency International.

<sup>69</sup> CHABAL L. y DALOZ, J. P., *Africa Walks. The disorder as a political instrument*, Library of African Studies, Bellaterra, Barcelona, 2001, p. 8.

<sup>70</sup> MAGUIRE, Robert, "Assisting a neighbor..." en SHAMSIE, Y. y THOMPSON, S., *Haiti, Hope...* op.cit, p. 31.

un contrato social entre quienes gobiernan y quienes son gobernados<sup>71</sup>. La incapacidad recurrente en la institucionalización de las prácticas políticas y la violencia como instrumento político presente en los procesos de crisis postcoloniales de algunos Estados africanos, han permitido a algunos autores elaborar un enfoque teórico enormemente útil para entender el caso haitiano. Según esta visión, para entender las razones del desorden reinante durante décadas y la enorme dificultad para estabilizar políticamente un país y pacificarlo, es necesario identificar quiénes se han beneficiado y se benefician del “estado de situación actual”, es decir, del desorden. Según enfoque de la instrumentalización política del desorden, el estado es vacío e ineficiente. Vacío porque no pudo consolidarse sobre la base de las estructuras coloniales, desintegrándose y cayendo presa de intereses particulares<sup>72</sup>. En este sentido, el estado no ha podido alcanzar ni la legitimidad, ni la eficiencia requerida que se observa en los estados modernos. El estado es ineficiente porque nunca ha sido materia de interés de las élites políticas la consolidación e institucionalización de un aparato estatal. La utilidad del estado es mayor cuando éste está menos institucionalizado<sup>73</sup>.

Como esta debilidad, este desorden y esta ineficiencia han sido beneficiosas para la élite económica y política, el desarrollo de maquinarias políticas, el fraude electoral, la utilización de la violencia y la extorsión a través de redes clientelares en el marco del sistema político, han sido herramientas útiles para garantizar la continuidad del esquema, la vigencia del *statu quo*. Un estado de tipo racional weberiano, relativamente organizado, con presencia en todo el territorio, con el monopolio de la fuerza, con un control de fronteras, con una armada subordinada a los mandos civiles, con capacidad para cobrar impuestos a grandes exportadores e importadores y con una justicia independiente en condiciones de terminar con la impunidad, no ha sido funcional para los intereses de la élite económica y política. En Haití, esta élite económica está constituida por un grupo de familias, entre las que se cuentan los Mevs, Brandts, Accras, Bigios, Berhmaus y Apeds, que monopolizan el comercio hacia y desde la isla del azúcar, de las aves de corral, del aceite de cocina, de los textiles, del acero, de los materiales de construcción y de los automóviles y camiones<sup>74</sup>. En el primer golpe de estado contra Aristide, ocurrido nueve meses

---

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>72</sup> CHABAL L. y DALOZ, J. P., *Africa Walks...* op.cit., p. 14.

<sup>73</sup> *Ibidem*, p.14.

<sup>74</sup> PEZULLO, Ralph, *Plunging...*op.cit., p. 24.

después de haber asumido la presidencia en 1991, un grupo de familias entre las que se menciona a los Accra, a los Halloum, a los Shemali, a los Hamdal y a los Bigio tuvo un papel protagonista<sup>75</sup>.

Construir un estado de derecho es aceptar la supremacía absoluta de las instituciones y las leyes por sobre los caprichos y ambiciones de los hombres. En Haití, que en 1971 vio jurar como nuevo presidente de por vida al hijo de 19 años del fallecido dictador François “Papa doc” Duvalier, las constituciones se adaptaron a los hombres y a sus caprichos.

#### **4.1. El conflicto haitiano**

Tras la Segunda Guerra Mundial aparecen dos constantes en la historia de los conflictos: su ubicación geográfica y su carácter interno. Una abrumadora mayoría de los conflictos ocurridos desde 1945 hasta hoy han tenido lugar en el tercer mundo, y la casi totalidad de los mismos se han desarrollado en el interior de los estados<sup>76</sup>. De un total de 27 conflictos en el período mencionado, 25 han sido intra-estatales<sup>77</sup>.

El caso haitiano se inscribe en esta ola de “nuevos conflictos” que siguen a la finalización de la Guerra Fría. Es posible detectar un cambio en la naturaleza de los conflictos a partir de 1990, cuando el epicentro en torno a la amenaza nuclear es reemplazado por conflictos regionales, guerras civiles, militancia religiosa, escasez de recursos, degradación ambiental, diplomacia preventiva e intervenciones humanitarias. Estos conflictos ocurren, la mayoría de las veces, en “espacios” donde el estado tradicional o bien ha dejado de cumplir algunas de sus funciones básicas, o bien se ha colapsado. A las demandas y presiones crecientes que los estados del tercer mundo han debido soportar para satisfacer las necesidades de sus poblaciones, se han sumado crisis políticas, sociales, económicas y militares que han debilitado aun más el estado post-colonial<sup>78</sup>. Desde una visión sistémica sobre los orígenes y causas de los mismos, es posible afirmar que las fuentes primarias de este tipo de conflictos tienden a derivar de variables internas, lo que a su vez limita

---

<sup>75</sup> *Ibidem*, p.144.

<sup>76</sup> HOLESTI, K. L., “War Peace and the State of the State” en *International Political Science Review*, vol.16, número 4, 1995, p. 322.

<sup>77</sup> AYOUB, Mohammed, “State Making” en *Turbulent Peace...op.cit.*, p. 127 y BETTS Richard, “The delusion of impartial interventions” en *Turbulent Peace...op.cit.*, p.298.

<sup>78</sup> AYOUB, Mohammed, “State Making” en *Turbulent Peace...op.cit.*, p. 131.

enormemente la capacidad explicativa de las teorías realistas por su excesiva vinculación a las experiencias de las grandes potencias<sup>79</sup>.

Las principales construcciones conceptuales que se han utilizado en occidente para aproximarse a los procesos de conflicto, guerra civil, migraciones e incluso los motivos de algunos desastres humanitarios y nuevas guerras surgidas en los años 90<sup>80</sup>, a saber, las teorías del neobarbarismo y del subdesarrollo vinculado a la escasez de recursos (*Malthus with Guns*), han carecido de capacidad explicativa y han dejado al descubierto los prejuicios y las falacias de los medios de comunicación y de los analistas<sup>81</sup>.

A las explicaciones centradas en la economía política de la guerra (*greed, not grievance*), que entienden los conflictos como una respuesta de las élites políticas y militares africanas a la crisis de legitimidad y de financiación que sufrió el estado post-colonial africano a fines de los ochenta y que podrían proporcionar una explicación parcial del caso haitiano<sup>82</sup>, es imprescindible agregar una perspectiva etnográfica que permite rastrear los orígenes del actual conflicto y sus manifestaciones violentas en la historia del país. Según a esta perspectiva etnográfica, los nuevos conflictos o nuevas guerras deben ser entendidos en relación a patrones de violencia incrustados en el interior de la sociedad durante años. Los conflictos armados solo pueden ser entendidos tanto en referencia a factores culturales como materiales, incluyendo la manera en que el miedo se construye en una sociedad, y las formas en que el terror se manipula por los diversos actores de un conflicto<sup>83</sup>. La guerra es, al igual que la paz, organizada por agentes sociales y los mecanismos de construcción de una y otra no suelen variar demasiado. Los conflictos son entonces empresas de largo aliento con fines políticos, que no ocurren simplemente, sino que tienden a ser eventos altamente organizados<sup>84</sup>.

---

<sup>79</sup> LEVY, Jack, "Theories of Interstate and Intrastate war" en *Turbulent Peace...op.cit.*, p. 20.

<sup>80</sup> Para un breve repaso, véase: RICHARDS, Paul, *No Peace, No war, An anthropology of contemporary armed conflicts*, Ohio University Press, Atenas y Oxford, 2005, p. 6.

<sup>81</sup> Para un análisis pormenorizado del tema con estudio de casos véase: RUIZ GIMÉNEZ, Itziar, *Las buenas...*, op.cit.

<sup>82</sup> RICHARDS, Paul, *No Peace, ...op.cit.*, pp. 8 y 9.

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>84</sup> *Ibid.* p.4.

De ese modo, el conflicto será entonces sostenido por una creciente sociología y economía de la guerra<sup>85</sup>. Haciendo un análisis retrospectivo sobre la modalidad e intensidad de las violaciones a los derechos humanos y la naturaleza de la violencia, podrá rastrearse un patrón de abuso del poder político a lo largo de la historia. En países como Camboya por ejemplo, bajo el régimen de Pol Pot, los crímenes contra la humanidad (en principio, aunque no en magnitud) podrían ser entendidos como parte de este “patrón de abuso del poder político” y utilización política de la violencia presentes en la historia de ese país<sup>86</sup>. Este patrón político, como se ha visto en el apartado sobre el Estado haitiano, es fácilmente identificable como una constante en los últimos doscientos años de historia del país, con expresiones más institucionalizadas, como el terrorismo de estado en épocas de los Duvalier<sup>87</sup> y de los llamados por Aristide a practicar la justicia por cuenta propia, de torturas conocidas como el *Pè Lebrun*<sup>88</sup>, o las primeras prácticas de *dechoukage*<sup>89</sup> de los esclavos negros en épocas del sistema de plantación. Como sostiene Robert Muggah (2005), Haití presenta una larga historia de utilización y recurso del activismo político militarizado<sup>90</sup>.

El intento recurrente de los gobernantes por constituir sus propios elementos de choque, más o menos institucionalizados, es también una muestra de este patrón. Desde los primeros *cacos*<sup>91</sup>, pasando por los violentos *Tonton Macoute*<sup>92</sup>, a los que les siguieron las *chimères*<sup>93</sup> de Aristide y los *zenglendos* de la armada<sup>94</sup>, la violencia

---

<sup>85</sup> *Ibid.* P.14.

<sup>86</sup> *Ibid.* p.22.

<sup>87</sup> Para más detalles sobre la persecución, tortura, encarcelación y fusilamiento de opositores políticos entre 1957 y 1971 véase: DIEDERICH, *Le Prix du Sang*, Ediciones Antillia; Port-au-Prince, 2005.

<sup>88</sup> El *Pè Lebrun* consiste en colocar una rueda de coche alrededor del cuerpo de la víctima, luego de rociarla con gasolina y prenderla fuego.

<sup>89</sup> Implica la destrucción total de instalaciones y cosas. En el pasado, implicó la destrucción de las plantaciones y fincas que eran usualmente incendiadas por los esclavos antes de partir a las montañas a organizar la resistencia armada.

<sup>90</sup> MUGGAH, R., “Securing Haiti’s Transition”, en *Occasional Papers, Small Arms Survey*, número 14, Graduate Institute of International Studies, Ginebra, 2005, p. 2.

<sup>91</sup> Formación semi-militar que se establece en 1804 después de la revolución independentista para consolidar el poder en manos de la nueva élite. Para más detalles véase: MUGGAH, R., “Securing ... op.cit. p. 31.

<sup>92</sup> Creados originalmente como voluntarios de la defensa nacional por François Duvalier en el año 1961, fueron adquiriendo la fisonomía de policía privada del régimen, matando, torturando y ejecutando a quienes se opusieran o criticaran. Ejercían una autoridad ilimitada en la totalidad del territorio a través de la figura del *Chef de section* en cada departamento.

<sup>93</sup> Bandas armadas al servicio del ex Presidente Aristide. Asentadas en los barrios más humildes situados en las afueras de Port-au-Prince, como *Cité Soleil*, *Carrefour*, *Martissant*, *Cité Militaire* y *La Saline*. Funcionaron como grupo de choque, encargadas de proveer seguridad al ex Presidente. Si bien en un principio recibieron apoyo directo del mismo Aristide, una vez depuesto, se volcaron masivamente en el secuestro, tráfico de drogas a gran escala y extorsión. Para más detalles sobre la modalidad de las operaciones véase el documental: *Ghosts of Cité Soleil*, Director Asger LETH, 2006.

ha sido utilizada para gobernar y ejercer un poder que podía haber sido obtenido o no mediante las urnas. Entre las causas económicas que favorecen la permanencia de estas nuevas guerras o conflictos internos, encontramos la viabilidad financiera de las organizaciones que disputan el poder, el tamaño y poder de sus diásporas y, en menor medida, el ingreso *per cápita* del país<sup>95</sup>. La pobreza extrema puede ser una condición que permite pero que no explica la violencia. De hecho, los dirigentes que hacen uso de ella, no se encuentran entre los más pobres de la población. Los actores, en el caso haitiano, han sido indistintamente ex miembros de la fuerzas armadas, organizaciones populares (OP), grupos criminales, bandas armadas, compañías de seguridad privada, políticos, ex paramilitares (FRAPH por sus siglas en francés) y convictos fugados de los penales nacionales<sup>96</sup> que, a través de actividades ilícitas o recibiendo financiación del estado o de las élites económicas, han consolidado su poder durante los últimos quince años.

La existencia de comunidades importantes de nacionales de un país viviendo en Estados Unidos de América, comúnmente denominadas diásporas, aumenta la capacidad de financiar actividades respondiendo simplemente a un deseo de cambio de régimen o bien a uno de venganza<sup>97</sup>. La misma diáspora puede convertirse en una exportadora neta de delincuentes que son repatriados una vez cumplida su condena, como ha ocurrido en Haití con presos que han cumplido sentencias en Canadá y Estados Unidos<sup>98</sup>. Por último y vinculado al bajo nivel de ingreso *per cápita*, está comprobado que, cuando la pobreza es extrema, la gente no tiene nada que perder al unirse a algunas de las bandas o grupos rebeldes que disputan cuotas de poder<sup>99</sup>.

En este sentido, Haití es un caso típico en tanto que presenta las tres características descritas anteriormente: bandas armadas que proliferaron al calor del poder estatal y que luego adquirieron autonomía operativa financiándose con el

---

<sup>94</sup> Formación paramilitar que respondía a las Fuerzas Armadas de Haití. Para más detalles véase: MUGGAH, R., "Securing ... op.cit. p. 31.

<sup>95</sup> COLLIER, Paul, "Economic causes of civil conflict and their implications for policy" en *Turbulent Peace...op.cit.*, p.152.

<sup>96</sup> En marzo de 2004, 2.000 prisioneros se fugaron de las cárceles del país para pasar a engrosar las filas de *l'armée Cannibale*, liderada por Guy Philippe.

<sup>97</sup> *Ibidem*, p.155.

<sup>98</sup> CASTOR Susy, "La difficile sortie d'une longue transition en Haiti," en SHAMSIE, Y. y THOMPSON, S., *Haiti, Hope...* op.cit, p. 117.

<sup>99</sup> *Ibid.* p. 152.

tráfico de drogas a gran escala, con el secuestro y la extorsión<sup>100</sup>; una diáspora poderosa que envía remesas por unos los mil quinientos millones de dólares al año<sup>101</sup> triplicando así lo que el Estado haitiano recauda<sup>102</sup>; y una pobreza alarmante, que vuelca a los jóvenes hacia actividades de dudosa legalidad ante la ausencia de oportunidades<sup>103</sup>. A los elementos mencionados se agregan algunos otros que deben ser ponderados para terminar de configurar un diagnóstico acertado sobre la dinámica del conflicto que azota al país, fundamentalmente desde 1995 y que explican parcialmente el fracaso de todo intento de desarme desde 1990<sup>104</sup>. 5.482 soldados de las Fuerzas Armadas de Haití (FADH) han sido desmovilizados desde 1995, siguiendo la decisión de Aristide de disolver la Armada. Sin embargo, éstos nunca entregaron sus armas<sup>105</sup>. Los programas de reinserción que debían acompañar el proceso, han tenido un dudoso éxito y todavía existen en el país soldados que reclaman pagos atrasados por ese concepto. Los movimientos de resistencia al golpe de estado organizado por Raoul Cédras en 1991, recibieron armas desde República Dominicana y Miami. De la misma manera, la sedición armada, que se inició en República Dominicana a fines del 2003 para derrocar a Aristide y que terminó tomando la ciudad de Gonaïves, recibió apoyo, entre 2000 y 2003, fundamentalmente de la élite económica haitiana y de organizaciones no gubernamentales vinculadas a la administración del gobierno norteamericano<sup>106</sup>.

Existen en Haití unas 170.000 armas pequeñas para uso personal en poder de civiles<sup>107</sup> como resultado del marco legal permisivo que rige en la materia<sup>108</sup> y de factores culturales. Los grupos armados que operan fuera del estado poseían en el año 2005, 13.000 armas de fuego<sup>109</sup>. Los puertos en Haití no pertenecen al estado y son controlados por la élite que importa y exporta productos y que debe contratar

---

<sup>100</sup> Para más detalles véase CRISIS GROUP, "Spoiling Security in Haiti", *Latin America/Caribbean Report*, número 13, 31 de mayo de 2005.

<sup>101</sup> MAGUIRE Robert, "Assisting a Neighbour: Haiti's Challenge to North American Policy Makers" en SHAMSIE, Y. y THOMPSON, S., *Haiti...* op.cit., p. 28.

<sup>102</sup> CRISIS GROUP, "Including Haitians from Abroad", *Latin America/Caribbean Report*, número 14, diciembre de 2007.

<sup>103</sup> UNICEF, *SOS Enfants en Danger, Haïti*, número 2, 2006.

<sup>104</sup> MUGGAH, R., "Securing ..." op.cit., p. XXV.

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>106</sup> Fundamentalmente el IRI (International Republican Institute), think tank ligado al partido Republicano, que recibió en el 2004 20 millones de dólares del National Endowment for Democracy de EEUU. Para más detalles véase: MUGGAH, R., "Securing ..." op.cit., p. 14.

<sup>107</sup> AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Disarmament Delay, Justice Denied*, Documento AMR 36/005/2005, 28 de Julio 2005 y MUGGAH, R., "Securing ..." op.cit.

<sup>108</sup> La Constitución de Haití permite la tenencia de armas de fuego, previo registro de las mismas en un catastro que posee la policía nacional. A finales de 2006, había 17.000 armas registradas.

<sup>109</sup> MUGGAH, R., "Securing ..." op.cit., p. 5.

pequeñas armadas privadas para protegerlos. Según el Departamento de Estado americano<sup>110</sup>, Haití cuenta con 1.125 millas de costa marina sin control de ningún tipo, por lo que se produce un tráfico monumental de cocaína que se estima constituye el 8% del total anual de esa sustancia que ingresa en los Estados Unidos de América (alrededor de 9 toneladas anuales). Según la Policía Nacional de Haití, el secuestro, en tanto que modalidad delictiva, no es un fenómeno novedoso en el país. Solamente en el 2005 se calcula que son mil los raptos ocurridos a personas<sup>111</sup>. Las ganancias percibidas por las bandas son difíciles de calcular debido al secretismo de las familias, sin embargo, en diarios locales se ha estimado que la cifra no sería menor al millón de dólares durante el periodo mencionado. En conclusión, Haití no ha tenido una guerra civil convencional con bandos más o menos regulares que combaten por el territorio, ni está atravesando una situación de post-conflicto tradicional. En el momento de la sanción de la resolución 1529 del Consejo de seguridad de la ONU, que autorizó el envío de una fuerza multinacional, Haití no estaba ni en guerra, ni en paz.<sup>112</sup>

Si hay algo que asemeja la situación en Haití con las de Somalia, Ruanda, Bosnia, Kosovo, Timor y Chechenia, es la ausencia de un terreno de batalla, de una línea divisoria entre combatientes y civiles, de la presencia de múltiples partes con niveles de disciplina y compromiso desigual, y de fuertes emociones desatadas por el conflicto que hacen aun más difícil su finalización<sup>113</sup>. No es casualidad que en los casos mencionados, el balance de las intervenciones de la comunidad internacional haya sido cuanto menos decepcionante, con errores injustificables y miles de víctimas civiles.

#### **4.2. La Violencia**

Haití ha experimentado todas las manifestaciones de las principales categorías de violencia urbana<sup>114</sup>, desde asesinatos políticos hasta muertes extrajudiciales acarreadas por la policía, pasando por linchamiento de sospechosos por el pueblo, tráfico de armas, robo, abusos físicos y psicológicos de hombres a mujeres, y lucha

---

<sup>110</sup> US STATE DEPARTMENT, "International Narcotics Control Strategy Report", Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, Caribbean Section. Haití, marzo de 2007.

<sup>111</sup> Conferencia de Prensa mensual de Mario Andresol, Jefe de la Policía de Haití, Sede de la Policía Nacional de Haití. Mayo de 2006, Port-au-Prince.

<sup>112</sup> GAUTHIER Amelia, Haiti: *Voices of the Actors*,... op cit., p.2.

<sup>113</sup> BETTS Richard, "The delusion of impartial interventions" en *Turbulent Peace*...op.cit., p. 298.

<sup>114</sup> MOSER, C., "Urban violence and insecurity: an Introductory Roadmap" en *Environment and Urbanization*, volumen 16, número 2, octubre de 2004, p. 5.

de bandas armadas<sup>115</sup>. Sin embargo, la lucha entre *gangs* o bandas armadas por el control de territorio en un escenario de ausencia total del estado, el enfrentamiento entre éstas y la policía o los cascos azules y los secuestros y extorsiones han sido los fenómenos más extendidos desde la llegada de la Misión de la ONU al país en 2004.

Sobre la naturaleza y origen de la violencia que ha vivido el país en la última década y particularmente desde que Préval inició su mandato en mayo de 2006, existe una ardua polémica entre, por un lado, Préval, sectores progubernamentales y altos rangos militares de MINUSTAH, que otorgan un carácter estrictamente delictivo a los secuestros, enfrentamientos y asesinatos en los barrios de Cité Soleil, Carrefour, Bel Air y Martissant; y por otro lado, algunos académicos que les otorgan un carácter político orientado a desestabilizar al gobierno de turno<sup>116</sup>.

La privación es en sí una forma de violencia estructural<sup>117</sup> que puede crear una violencia reactiva<sup>118</sup>. En este sentido, las manifestaciones de abril de 2008 en Port-au-Prince, masivas y al mismo tiempo violentas (hubo seis muertos y cientos de heridos), contra el aumento de precios de algunos productos de primera necesidad, fueron una prueba de la desesperación de amplísimos sectores de la población que no tienen acceso a la alimentación básica. El Primer Ministro de entonces, sin embargo, denunció la presencia de infiltrados que dirigidos por el narcotráfico. Según la información muy detallada sobre el tipo y ubicación de la pobreza producida por el propio Gobierno haitiano<sup>119</sup>, los departamentos del Nordeste y el Noroeste son las áreas más deprimidas del país, con valores de 91% y 87% por ciento de incidencia de la pobreza respectivamente. Sin embargo, ahí es donde se registra menos violencia. El ejemplo contrario por antonomasia es Port-au-Prince y sus alrededores, con un 21% de incidencia de la pobreza, donde hasta hace meses, bandas ilegales equipadas con armas modernas y con suministros regulares de munición, controlaban barrios enteros de la ciudad.

---

<sup>115</sup> MOSER, C., y MCILWAINE, C., *Encounters with Violence in Latin America: Urban Poor Perceptions from Colombia and Guatemala*, Routledge, Londres, 2004.

<sup>116</sup> CASTOR Susy, "La difficile sortie d'une longue transition en Haiti," en SHAMSIE, Y. y THOMPSON, S., *Haiti, Hope...* op.cit, p. 118.

<sup>117</sup> GALTUNG, John, *Peace by Peaceful means: peace and conflict, development and civilization*, International Peace Research Institute, Oslo, 1991.

<sup>118</sup> WINTON, Ailsa, "Urban Violence: A Guide to the literature" en *Environment and Urbanization*, volumen 16, número 2, octubre de 2004, p. 167.

<sup>119</sup> PNUD, *Inégalité et Pauvreté en Haiti*, Port-au-Prince, marzo de 2006, p. 38.

En Haití la violencia es principalmente política y está asociada al patrón histórico al que se ha hecho referencia en la sección sobre el estado. Actores que inicialmente tuvieron un rol político en el marco de las organizaciones de base *Lavalas*<sup>120</sup> y que resistieron durante la dictadura de Raoul Cédras militando por el regreso de su líder depuesto, fueron armados desde el estado, una vez Aristide repuesto en el Palacio presidencial en 1995, para equilibrar el poder de la élite económica y de la armada de Haití. Muchos de esos sectores, huérfanos del calor estatal con la partida forzada de Aristide en 2004, se volcaron completamente en el tráfico de estupefacientes, en el contrabando y en los secuestros. El Presidente Préval, actualmente en el poder, restableció el diálogo con algunos jefes de bandas intentando convencerlos para que aceptaran un desarme voluntario. El desarme esperado nunca se produjo, aunque los principales jefes de bandas fueron atrapados o asesinados en ajustes de cuentas internos en los últimos tres años<sup>121</sup>. La lógica de la reproducción interna de las bandas hace que la disponibilidad de nuevos liderazgos sea casi inmediata, aunque su capacidad operativa esté hoy enormemente mermada.

Lamentablemente, ésta no ha sido la lectura de la ONU, que ha demostrado una tendencia repetida a descartar los componentes políticos de la violencia que ha vivido Haití<sup>122</sup>. En el mismo sentido, algunos elementos de las disueltas fuerzas armadas de Haití fueron contratados por la élite económica para proveer seguridad privada a depósitos, puertos, fábricas y negocios, multiplicando las pequeñas armadas privadas. La policía de Haití, mal equipada y con un tercio de sus efectivos corruptos, según admitió el propio jefe de la fuerza, Mario Andresol, ha provisto de mano de obra para secuestros, tráfico de drogas y otras actividades delictivas.

## **Conclusiones**

El estado haitiano no atravesaba una situación clásica de post-conflicto en el momento del despliegue de la misión, sino de fragilidad absoluta y por eso una misión de imposición de la paz no resulta efectiva, así como tampoco lo son los planes de desarme clásicos. Haití es un estado fallido que requiere un esfuerzo de reconstrucción estatal con especial énfasis en la reforma del aparato judicial, penitenciario y policial, tareas para las que Naciones Unidas podría no estar

---

<sup>120</sup> En criollo, "la Avalancha", movimiento de base del ex Presidente Aristide.

<sup>121</sup> Eran: Tupac, Billy, Labanye, Amaral, Dread Wilmer y Evans.

<sup>122</sup> CASTOR Susy, "La difficile sortie d'une longue transition en Haiti," en SHAMSIE, Y. y THOMPSON, S., *Haiti, Hope...* op.cit, 118.

preparada. La lectura del conflicto, a juzgar por el remedio que se aplicó, no fue precisa ya que no eran ni son bandos más o menos regulares con control del territorio y comprometidos en un acuerdo de paz o proceso político los que intervinieron, sino un conjunto variado de actores con intereses económicos y políticos que obtienen beneficios al “utilizar” y “operativizar” esta violencia para la consecución de sus objetivos.

La violencia en Haití no es una manifestación más de la pobreza. La violencia ha sido utilizada históricamente en Haití como un instrumento de control que, con menor o mayor soporte desde el estado, ha servido a las élites políticas y económicas para obtener beneficios de toda índole. La violencia que experimenta Haití es la manifestación de un desorden coordinado por actores económicos y políticos que proliferaron al calor del estado, o bien con su connivencia, y a quienes la normalización de la vida institucional del país no beneficia. En el desorden orquestado en el que prospera una élite económica importadora y exportadora, los actores políticos usan la violencia o bien para desestabilizar al gobierno de turno, o bien para garantizarse un respaldo vital cuando están en el poder. El conflicto que vive el país desde 1994 enfrenta por un lado a la élite económica, a algunos políticos y a sectores de las ex fuerzas armadas disueltas; y a Aristide, la base *Lavalas*, y lo que podría considerarse el proyecto de corte populista actual del Presidente Préval, por el otro lado. En el marco de esta tensión, la comunidad internacional ha oscilado entre la intervención directa para restaurar a Aristide en 1994 y el apoyo resuelto de la revuelta que lo derrocó en 2004.

Esta disputa ocurre en el marco de un estado ausente, con redes que controlan el tráfico de drogas, de personas y de bienes, con puertos privados, con una policía incapaz y con una pobreza extrema, pero donde el abastecimiento de textiles, alimentos, repuestos de maquinarias y petróleo, sigue siendo un negocio rentable en manos de unos pocos. Las estructuras de poder vigentes, los grupos encubiertos y su relación con elementos armados, la naturaleza de la violencia y el carácter “instrumentalizado” del desorden reinante en el país no han sido identificados por la MINUSTAH, que ha congelado el conflicto desde el despliegue de tropas. Sin embargo, las condiciones que hacen posible el surgimiento y reproducción de esa violencia siguen intactas. En el mismo sentido, la comunidad internacional ha financiado y co-organizado elecciones democráticas que, aunque

constituyen un paso importante, son insuficientes para recrear un régimen democrático perdurable. Todo lo contrario. La pesada estructura de gobierno vigente y una constitución rígida que no se adapta a los desafíos del país, constituyen trabas para el desarrollo económico, político e institucional. La transformación de una misión de mantenimiento de la paz en una misión civil centrada en la reconstrucción y rehabilitación del aparato estatal, que implique una reducción considerable de los 8.000 soldados presentes y la llegada de ingenieros, arquitectos, médicos, abogados y profesionales de la administración pública, podría representar un cambio sustancial para este sufrido país situado al oeste de Hispaniola.

\* **Gastón AIN BILBAO** es Doctorando en Relaciones Internacionales por la UAM. Director Residente del National Democratic Institute (NDI) en Ruanda. Ex asesor político, Misión de la Organización de Estados Americanos (OEA) para reforzar la democracia en Haití.

**Bibliografía:**

- AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Disarmament Delay, Justice Denied*", Documento AMR 36/005/2005, 28 de Julio 2005.
- BAYART, J., *The African State: the polity of belly*, Longman, Londres, 1993.
- BONARDOT, M. Y DANROC, G., *La chute de la Maison Duvalier*, Ediciones Karthal, París, 1989.
- BRATTON, M. Y CHANG, C. E. , "State Building and Democratization in Sub-Saharan Africa" en *Comparative Political Studies*, volumen 39, número 9, noviembre de 2006.
- BOUTROS BOUTROS-GHALI, *An Agenda for Peace*, United Nations, Nueva York, 1992.
- BRUNEL, S., *L'Afrique. Un continent en réserve du développement*, Bréal, Rosny-Sous-Bois, 2004.
- CHABAL, L.; DALOZ, J. P., *Africa Walks: The disorder as a political instrument*, Library of African Studies, Bellaterra, Barcelona, 2001.
- CROCKER, Chester A., HAMPSON, Fen Osler y AALL, Pamela (ed.), *Turbulent peace, the challenge of managing international conflict*, United States Institute of Peace, Washington D.C., 2001.
- DESHOMMES, F., *La nation écartelée entre plan américain et project national*, Université de l'état d'Haiti, Port-au-Prince, 2006.
- DIEDERICH, B. *Le Prix du Sang*, Ediciones Antillia, Port-au-Prince, 2005.
- DUMAS, P., *La transition d'Haiti vers la Démocratie*, Biblioteca Nacional de Haití, Port-au-Prince, 2006.
- ELLIS, S., *Interpreting violence: Reflections on West African Wars* en WHITEHEAD, N. L. (Ed) *Violence* School of American Research Press y James Currey, Santa Fe y Oxford, 2004.
- ETIENNE, E., *Haiti 1804-2004 Deux cents ans de grands combats diplomatiques et de lutttes intestines minables*; Biblioteca Nacional de Haití, Port-au-Prince, 2004.
- GALTUNG, J., *Peace by Peaceful means: peace and conflict, development and civilization*, International Peace Research Institute, Oslo, 1991.
- GAUTHIER, A, *Haiti: Voices of the Actors, a research Project on the UN Mission*, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, FRIDE, Documentos de trabajo, número 52, enero de 2008.
- GOLD, H., *The best nightmare on earth*, Nueva York, Prentice Hall, 1991.

- HAASS, R., *Intervention: The use of American Military Force in the Post Cold War World*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 1999.
- HIRST, M., *La intervención sudamericana en Haití*, FRIDE, Documentos de trabajo, 2006.
- HOLSTI, K. L., "War Peace and the State of the State" en *International Political Science Review*, Vol. 16, núm. 4, 1995.
- JAMES, C., *The Black Jacobins: Toussaint Louverture and the San Domingo Revolution*, Penguin Books, Londres, 2001.
- KENNEDY, P., *Preparing for the twenty first century*, Random House, Nueva York, 1993.
- MOISE, C., *La Croix et la Bannière, La difficile normalisation démocratique en Haïti*; Ediciones de CIDIHCA, 2002.
- MOUTERDE, P. y WARGNY, Ch., *Aprè bal, tanbou lou. Cinq ans de duplicité américaine en Haïti, 1991-1996*, Ediciones Austral, París, 1996.
- MORELL, J., *The governors Island Accord on Haiti*, International Policy report, Washington Center for International Policy, Washington D.C., septiembre de 1993.
- MOSER, C., "Urban Violence and insecurity: an Introductory Roadmap" en *Environment and Urbanization*, Vol. 16, núm. 2, octubre de 2004.
- MOSER, C. y MCILWAINE, C., *Encounters with Violence in Latin America: Urban Poor Perceptions from Colombia and Guatemala*, Routledge, Londres, 2004.
- MUGGAH, R., "Securing Haiti's Transition", en *Occasional Papers: Small Arms Survey*, núm. 14. Graduate Institute of International Studies, Ginebra, 2005.
- NACIONES UNIDAS, *Report on the panel on United Nations peace operations*, UNGA / Consejo de Seguridad, documento A/55/305-6/2000/809, de 21 de agosto de 2000.
- PNUD, Informe: *La democracia en América Latina; Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos*, Alfaguara, Buenos Aires, 2004.
- PEÑAS, F., *Hermanos y enemigos. Liberalismo y Relaciones Internacionales*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2003.
- PEZULLO, R., *Plunging into Haiti, The defeat of diplomacy*, University Press of Mississippi, Jackson, 2006.
- RICHARDS, P., *New War: An ethnographic approach, No peace no War: anthropology of contemporary armed conflicts*; Ohio University Press y James Currey, Atenas y Oxford, 2005.
- RUIZ GIMENEZ, I., *Las Buenas Intenciones*, Icaria Editorial, Madrid, 2003.

- SHAMSIE, Y. y THOMPSON, S., *Haiti, Hope for a Fragile State*, Wilfrid Laurier University Press, Canadá, 2006.
- DURCH, William J., *The evolution of UN peacekeeping: case studies and Comparable analysis*, San Martin's Press, Nueva York, 1993.
- TILLY, C., *Coercion, Capital and European status*, Oxford, 1992.
- TILLY, Charles, "War making and state making as organized crime" en *Bringing the state back in*. Editores: EVANS, Peter; RWESCHEWEYER, Dietrich y SKOCPOL, Theda; Cambridge University Press, Nueva York, 1985.
- TROUILLOT, M. R., *Haiti, state against nation: origins and legacy of duvalierism*, Monthly review press, Nueva York, 1990.
- WALZER, M., *Just and Unjust wars*, Basic Books, Nueva York, 1977.
- WINTON, A., "Urban Violence: A Guide to the literature" en *Environment and Urbanization*, Vol. 16, núm. 2, octubre de 2004.
- WOODWARD, S., *Fragile States: Exploring the concept*, FRIDE, Documentos de trabajo, 2006.

## ***La administración de territorios: del protectorado a la administración territorial internacional***

**Ángel J. RODRIGO HERNÁNDEZ\***

Resumen: El objetivo de este trabajo es examinar la evolución institucional de la administración de territorios por terceros distintos del estado territorial y, en particular, profundizar en la distinción entre dos modalidades de la misma: el protectorado y la administración territorial internacional. La tesis que se defiende es que, aunque la administración territorial internacional tiene algunas similitudes con el protectorado internacional, son instituciones diferentes porque tienen objetivos distintos, el fundamento jurídico no es el mismo, operan en otro contexto y tienen exigencias de legalidad, legitimidad y eficacia internacionales distintas en su aplicación práctica. En síntesis, el protectorado, en sus diversas versiones, era un instrumento al servicio de los intereses estratégicos, económicos o militares de las grandes potencias; era una institución más para la formalización jurídica de relaciones jerárquicas de hecho entre estados o entidades. Por contra, la administración internacional de territorios, en la actualidad, es una herramienta que, fundamentalmente, se utiliza para la protección de valores e intereses generales de la comunidad internacional como la paz y los derechos humanos fundamentales.

Palabras clave: Soberanía territorial, soberanía suspendida, administración de territorios, protectorado, administración territorial internacional, comunidad internacional.

## ***The Administration of Territories: from the Protectorate to the International Territorial Administration***

**Ángel J. RODRIGO HERNÁNDEZ\***

Abstract: The object of this paper is to analyze the institutional evolution of the administration of territories conducted by third parties different from the territorial state and, more precisely, to deepen in the distinction between two of its forms: the protectorate and the international territorial administration.

Although these two forms share some similarities, the main thesis is that the international protectorate and the international territorial administration constitute two different institutions. That is because they have different goals, they are based on two distinct legal foundations, they operate in different contexts and they each entrain different requirements for international legality, legitimacy and efficacy in their implementation. The protectorate, in its various forms, was used as an instrument serving the strategic, economic and military interests of the great powers; it was one of many institutions used to formalize, in legal terms, the *de facto* hierarchical relations among states or political entities. In contrast, today's international administration of territories is a tool that, in essence, is used to protect the general values and interests of the international community, such as peace and fundamental human rights.

Keywords: Territorial Sovereignty, Suspended Sovereignty, Territorial Administration, Protectorate, International Territorial Administration, International Community.

## Introducción

La administración de territorios por terceros distintos del estado territorial tiene una larga historia y una variada práctica en la comunidad internacional. Los diferentes supuestos de administración de territorios han ido evolucionando y adaptando sus fines, medios y modalidades utilizados en cada momento, en función del éxito obtenido y de su adecuación al contexto jurídico y político internacional en el que han operado.

En los últimos años, a los supuestos más recientes de administración de territorios se les ha denominado a veces, con la expresión no del todo correcta, protectorados internacionales<sup>1</sup>. Por ello, el objetivo de este trabajo es examinar la evolución institucional de la administración de territorios y, en particular, distinguir el protectorado de la administración territorial internacional.

Para llevar a cabo dicho análisis, se sintetizan algunas ideas básicas sobre la soberanía territorial y la administración de territorios, expuesta como una excepción a la regla general del ejercicio de competencias sobre un territorio, y se propone, entre otros, el concepto de soberanía suspendida para explicar la aparente paradoja que plantea la relación entre ambas instituciones (1). En segundo lugar, se examina el concepto, características y clases de protectorados (2). Y, por último, se analizan el concepto, características, fines y dificultades de la administración territorial internacional (3).

La tesis que se defiende es que, aunque la administración territorial internacional tiene algunas similitudes con el protectorado, son instituciones diferentes porque tienen objetivos distintos, el fundamento jurídico no es el mismo, operan en otro contexto y tienen exigencias de legalidad, legitimidad y eficacia internacionales diferentes en su aplicación práctica. En síntesis, se destaca que mientras el protectorado, en sus diversas versiones, era un instrumento al servicio de los intereses nacionales de las grandes potencias, la administración internacional de territorios es una herramienta que, fundamentalmente, se utiliza para la protección de valores e intereses generales de la comunidad internacional.

---

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, el informe del International Crisis Group, *The New Kosovo Protectorate*, Sarajevo, 20 June 1999, p. 2 (<http://www.icg.org>); también en el informe de la Comisión Internacional Independiente sobre Kosovo, en *The Kosovo Report. Conflict, International Response, Lessons Learned*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 286-287.

## 1. Soberanía territorial y administración de territorios: la soberanía suspendida

### 1.1. La soberanía territorial

La soberanía, de acuerdo con la corriente principal de la ciencia del Derecho Internacional, puede ser concebida como un conjunto de derechos y de deberes del estado, que se manifiesta mediante el ejercicio del conjunto de competencias que el estado desarrolla sobre las actividades que se realicen en su territorio (competencias territoriales) y sobre las personas, ya sean nacionales o extranjeros, que se encuentren en el mismo o, en ocasiones, respecto a sus nacionales cuando se encuentren en el territorio de otro estado. Las competencias soberanas se caracterizan porque los estados pueden ejercerlas de forma plena (respecto a cualesquiera de las materias), exclusiva y con autonomía respecto a cualquier otro estado o sujeto.

La *plenitud* de las competencias estatales significa, según el profesor Pueyo Losa, que al estado le “corresponden –sin ningún tipo de limitaciones, en principio- todas las facultades necesarias para el adecuado desarrollo de sus funciones...”<sup>2</sup>.

La soberanía territorial sería el conjunto de competencias que un estado ejerce sobre las actividades que se desarrollan en su territorio y tiene un carácter *exclusivo*. De acuerdo con dicho autor, “el principio de exclusividad de las competencias territoriales del estado implica, por tanto, la prohibición, en principio absoluta, para cualquier estado de realizar toda actividad en un territorio extranjero, sin que medie su consentimiento o amparado [...] por normas de Derecho Internacional”<sup>3</sup>.

La regla general relativa al ejercicio de la soberanía, como se acaba de exponer, es que ésta la ejerce el estado sobre su territorio. Ahora bien, esta regla siempre ha tenido excepciones de diferente tipo, ya fueran con el consentimiento del estado territorial o sin él<sup>4</sup>. Una de tales excepciones es la institución de la administración de territorios a la que se ha recurrido y se está recurriendo con cierta frecuencia en los últimos años. El incremento del recurso a la administración de territorios se puede explicar como una consecuencia paradójica de la generalización de la soberanía. Como consecuencia del fin de la Guerra Fría por un lado, y del principio de la libre

---

<sup>2</sup> PUEYO LOSA, J. “Las competencias del Estado (I): Competencias territoriales”, en: M. Díez de Velasco, *Instituciones de Derecho internacional público*, 16ª ed., Madrid, Tecnos, 2007, p. 419.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 420.

<sup>4</sup> KRASNER, S., *Soberanía: Hipocresía organizada*, trad. I. Hierro, Barcelona, Paidós, 2001 identifica cuatro modalidades a través de las que pueden operar las excepciones a la soberanía estatal: los convenios, los contratos, la coerción y la imposición (pp. 43-63).

determinación de los pueblos, por otro, las antiguas colonias y otros pueblos gobernados por unidades políticas más grandes consiguieron la independencia y el acceso a la estatalidad. Los nuevos estados tienen una soberanía formalmente igual a la de los estados ya existentes. La soberanía, por tanto, se ha generalizado y ha sido reconocida bajo la formulación de la igualdad soberana como un principio básico del Derecho Internacional. El éxito del reconocimiento generalizado de la igualdad soberana de todos los estados empezó a relativizarse tras el desbloqueo de las relaciones internacionales derivado del fin de la guerra fría. En muchos de los nuevos estados se pusieron de manifiesto graves problemas de pobreza y alimentación, de descomposición institucional, de violaciones masivas de derechos humanos y de conflictos armados internos que amenazan con convertirse en internacionales. Para hacer frente a estos problemas, las instituciones y estrategias tradicionales de ayuda al desarrollo son insuficientes e inadecuadas. Aún más, en algunos casos pueden agravar los problemas, como es el supuesto de las ayudas financieras internacionales, que en ocasiones no se utilizan para la reconstrucción de las infraestructuras básicas o de la economía sino que, previo enriquecimiento de las élites locales, acaban destinadas a la compra de armas y alimentando la corrupción, la deuda del estado y los conflictos armados.

Por ello, en determinadas situaciones excepcionales, el ejercicio del poder público para la gestión del territorio y la población así como para dirigir sus relaciones exteriores, en otras palabras, la administración del territorio, lo ha ejercido o puede llevarlo a cabo un tercero o terceros, sean estados u organizaciones internacionales. En la actualidad, las causas que originan estos supuestos excepcionales de administración pueden ser la disputa sobre la titularidad de la soberanía, los desastres naturales, la descomposición e ineficacia de estados que no tienen capacidad para ejercer su poder (el supuesto de los denominados *failed states*)<sup>5</sup>, las emergencias humanitarias derivadas de un genocidio o de la violación grave y masiva de derechos humanos, la ocupación militar... En definitiva, con independencia de las causas concretas que originen la administración de territorios, ésta es el resultado de la internacionalización de problemas internos o externos de los estados, ya sea porque se hayan puesto en peligro valores

---

<sup>5</sup> CASANOVAS, O., "Los Estados fracasados", en: C. GARCÍA y A. RODRIGO (eds.), *La seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, Madrid, Tecnos, 2008, pp. 83-90 señala que "se pueden considerar Estados fracasados tanto a aquellos Estados en los que la organización política ha desaparecido y se han convertido en un escenario de lucha entre grupos y facciones, como los Estados en los que un poder tiránico tiene sometida a la población a violaciones masivas de los derechos humanos más fundamentales" (p. 84). REMIRO BROTONS, A., *Civilizados, bárbaros y salvajes en el nuevo orden internacional*, Madrid, McGraw Hill, 1996, describe los *Estados fallidos* como "una combinación perversa de descomposición institucional, colapso económico, violación de derechos humanos, desintegración social y corrupción masiva" (p. 87).

esenciales de la Comunidad internacional (protección de la vida de los seres humanos, emergencias humanitarias), porque su conducta pueda suponer una amenaza para el orden internacional en el caso de los denominados estados canallas (apoyo al terrorismo internacional, posesión de armas de destrucción masiva), o bien porque existan diferencias relativas a la titularidad de la soberanía (controversias sobre reivindicaciones territoriales).

En los últimos años, en estos casos más graves, se ha recurrido con frecuencia a la institución de la administración de territorios, lo cual supone, como ya se ha señalado, una excepción en el ejercicio de la soberanía territorial por el estado. Por ello, conviene examinar con mayor profundidad la contradictoria relación entre la soberanía territorial y la administración de territorios. Una de las nociones que pueden ayudar a explicar esta paradoja es la de soberanía suspendida.

## 1.2. La soberanía suspendida

El problema principal que se plantea es cómo explicar desde un punto de vista jurídico el ejercicio legal de competencias soberanas por un tercero. La práctica internacional muestra que no existe una explicación única, que ésta puede depender de la modalidad de administración de territorios utilizada, del contexto histórico en el que operan y de los intereses en presencia. M. Aznar ha sistematizado las explicaciones relativas al desempeño de poderes legislativos, ejecutivos y judiciales por medio de la administración *internacionalizada* del territorio (en la que los sujetos administradores pueden ser estados y organizaciones internacionales) a partir del análisis de la práctica internacional en tres modelos. El primero estaría integrado por los casos de *soberanía ausente* como fueron, entre otros, los de Cracovia, el Congo, Danzig y Trieste. En ellos, la soberanía estaba ausente porque no existía entidad a la que se le reconociera la soberanía sobre el territorio. El ejercicio de las competencias soberanas “estaba regulado por el régimen de administración internacionalizada. Éste, por así decirlo, sustituye la noción de soberanía”<sup>6</sup>.

El segundo modelo sería el de los casos de *soberanía en transición*, que explicaría la administración internacionalizada en los supuestos de un proceso de independencia y de libre determinación. En ellos se “«trasmite» o «traslada» la soberanía de la potencia colonial al pueblo en el proceso de independencia”. La soberanía, en estos casos, “acaba

---

<sup>6</sup> Véase AZNAR GÓMEZ, M., *La administración internacionalizada del territorio*, Barcelona, Atelier, 2008, pp. 267-268.

residiendo en el pueblo del territorio tras su independencia”, existiera una soberanía anterior o no existiera porque las potencias administradoras no fueran soberanas del territorio<sup>7</sup>.

Un tercer modelo sería el de los supuestos de *soberanía suspendida*. Algunos autores han apuntado que en estas situaciones legales anormales que dan origen a la paradoja de la administración de territorios, la soberanía estaría suspendida o *in abeyance*<sup>8</sup>. A. Yannis señala que el concepto de *soberanía suspendida* tiene como objetivo reconciliar el derecho con la realidad a la espera de un acuerdo final sobre la cuestión, y sirve como racionalización legal de una realidad política que permitiría al sistema jurídico internacional asegurar a la vez la legalidad internacional y la estabilidad de las relaciones jurídicas internacionales en las mencionadas situaciones excepcionales. El concepto de soberanía suspendida implica que la soberanía no es aplicable cuando un territorio es objeto de administración territorial transitoria por estados o por organizaciones internacionales hasta que no se alcance una solución satisfactoria sobre los problemas que hayan dado lugar a tales situaciones extremas.<sup>9</sup> M. Aznar ha propuesto que en lugar de la expresión “soberanía suspendida” sería más exacto hablar de “suspensión temporal del ejercicio por parte del soberano de competencias, igualmente soberanas, sobre un territorio determinado a favor de un tercero”<sup>10</sup>. No obstante, el concepto de soberanía suspendida puede ser especialmente adecuado para explicar los casos de administración *internacional* de territorios por organizaciones internacionales ya que, en la actualidad, opera en un contexto de estados soberanos ya sea respecto a todo o parte de su territorio. En la comunidad internacional actual integrada por estados soberanos, dicho concepto tiene un carácter descriptivo ya que proporciona una explicación jurídica a una situación de hecho, la imposibilidad o la incapacidad de ejercer los poderes jurídicos que constituyen la soberanía; describe el carácter temporal o transitorio de esa ausencia de poder para administrar el propio territorio hasta que se alcance una solución definitiva; permite explicar un aspecto muy importante de la administración de territorios, que la suspensión no tiene como

<sup>7</sup> Véase AZNAR GÓMEZ, M., *La administración...*, *op. cit.*, pp. 269-271.

<sup>8</sup> SCHACHTER, O., “Sovereignty-Then and Now”, en: R.St.J. Macdonald (ed.), *Essays on Honour of Wang Tieya*, The Hague, Kluwer, 1993, p.685; el juez A. McNair, en su opinión individual en la opinión consultiva sobre el *Estatuto internacional del Sudoeste africano* de 11 de julio de 1950 utilizó la expresión *sovereignty in abeyance* para referirse al caso del mandato sobre Namibia (*I.C.J. Reports 1950*, p. 146). También la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal, *The Responsibility to Protect*, *op. cit.*, párr. 5.26 reconoce que la intervención humanitaria supone “la suspensión del ejercicio de la soberanía”, pero que dicha suspensión es sólo *de facto* durante el periodo de la intervención y el posterior hasta restablecer la paz y la estabilidad, y no una suspensión *de iure*.

<sup>9</sup> YANNIS, A., “The Concept of Suspended Sovereignty in International Law and Its Implications in International Politics”, *EJIL*, 2002, vol. 13, Nº 5, pp. 1037-1052.

<sup>10</sup> Véase AZNAR GÓMEZ, M., *La administración...*, *op. cit.*, p. 282.

consecuencia necesaria la pérdida de la soberanía, de forma que, finalizada la situación excepcional, podrá volver a ser ejercida por su titular; y, además, puede contribuir a incrementar la transparencia y responsabilidad de la administración transitoria del territorio en cuestión.

No obstante, dicho concepto puede suscitar problemas de legalidad y de legitimidad. Los primeros pueden plantearse en asuntos tan importantes como los relativos a la competencia para determinar el inicio y fin de la suspensión, a la capacidad para concluir tratados, al derecho de legación, al ejercicio de la protección diplomática de personas residentes en el territorio administrado o a la responsabilidad internacional. Los problemas de legitimidad están vinculados al temor a que el concepto sirva para reintroducir relaciones jerárquicas en el sistema internacional, de forma que los estados más poderosos puedan incitar o decidir la suspensión de la soberanía de otros estados para satisfacer sus intereses nacionales<sup>11</sup>. Por ello, conviene examinar con mayor profundidad la institución de la administración de territorios y las distintas modalidades a través de las cuales puede operar.

### **1.3. La administración de territorios**

La administración territorial, según M. Kohen, “incluye todas las hipótesis en las que un estado ejerce las prerrogativas del poder público sobre un territorio sin tener su soberanía territorial”<sup>12</sup>. La administración de territorios, en un sentido más amplio, es una institución que tiene por objeto el ejercicio de funciones legislativas, ejecutivas y judiciales por terceros diferentes del estado territorial, sean estados u organizaciones internacionales, ya sea de forma global o bien de forma limitada a ciertas materias, de una determinada unidad territorial por medio de una estructura formalmente constituida situada en el territorio administrado. Cuando en determinadas circunstancias es preciso recurrir a cualesquiera de las instituciones internacionales existentes en el Derecho Internacional para la administración de territorios, implica que la *administración normal*, la administración por medio del ejercicio de la soberanía territorial ha fracasado.

La administración de territorios se caracteriza por su carácter evolutivo, en función de las circunstancias concretas, de los problemas existentes y del desarrollo de la misma; por su carácter excepcional, que no implica necesariamente que sea temporal

---

<sup>11</sup> FERGUSON, N., *Coloso. Auge y decadencia del imperio americano*, trad. M. Chocano, Barcelona, Debate, 2004, pp. 245-282 arguye que, en la mayoría de los casos, la independencia política, en particular en África, ha sido un fracaso y que puede ser necesario recurrir a la administración de tales territorios para extender el imperio liberal estadounidense y mantener así el orden internacional.

<sup>12</sup> KOHEN, M., *Possession contestée et souveraineté territoriale*, París, PUF/IUHEI, 1997, p. 79.

o provisional, aunque es lo más frecuente, ya que se pueden identificar algunos supuestos que tenían carácter definitivo y otros en los que existía una indefinición sobre el destino final de la administración, como era el caso de “la autonomía sustantiva” de Kosovo<sup>13</sup> que acabó con la declaración unilateral de independencia del día 17 de febrero de 2008; por su heterogeneidad, ya que se puede llevar a cabo por medio de diferentes instituciones administradoras; y por la inexistencia de un modelo tipo de administración de territorios común a todas las instituciones existentes.

En la práctica internacional se han utilizado diversas instituciones internacionales para la administración de territorios<sup>14</sup>: protectorados, diferentes modalidades de órganos representativos de estados (condominio, comisiones internacionales, comisiones mixtas)<sup>15</sup>, la ocupación militar<sup>16</sup>, los mandatos<sup>17</sup>, la administración fiduciaria<sup>18</sup>, o la

---

<sup>13</sup> La resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad, en sus párrafos 10 y 11 se refiere al destino final con una fórmula intencionadamente ambigua que puede ser determinada en el futuro mediante un acuerdo político. Los diferentes actores locales, con vistas a las elecciones de 2004, proponen un destino final radicalmente distinto. La minoría serbia y el gobierno de Serbia desean la *cantonalización* de Kosovo basada en criterios étnicos. En cambio, los actores locales albaneses sostienen que el destino final de Kosovo no puede ser otro que la independencia sin condiciones. La Comisión Internacional Independiente sobre Kosovo, en *The Kosovo Report. op. cit.*, 2000, pp. 259-281 y 284-288 recomendó la *independencia condicional*, en la que la tolerancia entre las distintas comunidades albanesa y serbia sería la condición moral y política para la libre determinación. Véase TOMUSCHAT, Ch., “Yugoslavia’s Damaged Sovereignty over Province of Kosovo”, en: G. Kreijen *et al* (eds.), *op. cit.*, 2002, pp. 323-347.

<sup>14</sup> Véase un análisis sintético de las diferentes modalidades de administración de territorios en RODRIGO, A., “Soberanía y administración de territorios”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2004, vol. XX, pp. 302-307.

<sup>15</sup> YDIT, M., *Internationalised Territories: From the “Free City of Cracow” to the “Free City of Berlin”. A Study in the Historical Development of a Modern Notion in International Law and International Relations (1815-1960)*, 1961.

<sup>16</sup> ROBERTS, A., “What is A Military Occupation”, *BYIL*, 1984, vol. LV, pp. 249-305, en particular la definición y sus rasgos característicos en pp. 299-301. Este autor identifica hasta diecisiete modalidades de ocupación militar que no son mutuamente excluyentes; KOHEN, M., *op. cit.*, 1997, pp. 94-105; y SCHEFFER, D.J., “Beyond Occupation Law”, *AJIL*, 2003, vol. 97, p. 843 en nota 2. Un examen detallado de la ocupación militar de Irak desde el punto de vista del Derecho internacional puede verse en CASTILLO DAUDÍ, M., “La ocupación militar de Irak ante el Derecho internacional”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 2003, vol. LV, N° 1, pp. 223-243; en SCHEFFER, D.J., *op. cit.*, 2003, vol. 97, pp. 842-860; y en NGUYEN-ROUALT, F., “L’intervention armée en Irak et son occupation au regard du droit international”, *RGDIP*, 2003, T. 107, N° 4, pp. 835-864, en especial pp. 853-861. La administración territorial de Iraq tuvo características particulares ya que tenía una naturaleza jurídica mixta, derivada del derecho de la ocupación y de las resoluciones del Consejo de Seguridad, y una estructura dual en la que había una administración a través de la que operaban las potencias ocupantes (la Autoridad Provisional de la Coalición) y una administración territorial internacional creada por el Consejo de Seguridad (la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq). Vid. un examen detallado de dicha administración en RODRIGO HERNÁNDEZ, A.J., “La administración territorial de Iraq”, en C. García Segura y Angel J. Rodrigo Hernández, *op. cit.*, 2004.

<sup>17</sup> Véase sobre los mandatos MIAJA DE LA MUELA, A., *La emancipación de los pueblos coloniales y el derecho internacional*, 2ª ed., Madrid, 1968, en particular, pp. 39-47; ROLIN, L., “La pratique des mandats internationaux”, *R. des C.*, vol. 19 (1927-IV), pp. 493-628; WRIGHT, Q., *Mandates Under The League of Nations*, 1930. Un análisis más actual y con un enfoque radicalmente diferente es el de ANGHIE, A., “Colonialism and the Birth of International Institutions: Sovereignty, Economy, and the Mandate System of the League of Nations”, *New York University Journal of International Law and Politics*, 2002, vol. 34, pp. 513-633, en el que se interpreta el sistema de mandatos como una institución destinada a administrar territorios para convertirlos en Estados soberanos e incorporarlos al sistema internacional, pero que poseen una soberanía diferente de la soberanía que tienen los Estados europeos.

<sup>18</sup> DÍEZ DE VELASCO, M., *Las Organizaciones internacionales*, 14ª ed., Madrid, Tecnos, 2007, pp. 275-284; CHOWDHURY, R.N., *International Mandates and Trusteeship Systems. A Comparative Study*, The Hague, Nijhoff, 1955; VEDOVATO, G., “Les accords de tutelle”, *R. des C.*, vol. 76 (1950-I), pp. 613-700.

administración internacional por medio de organizaciones internacionales. Algunas de ellas tuvieron una gran importancia en otros momentos de la historia y ahora apenas sí son utilizadas. Otras, en cambio, no han perdido su vigencia y con algunas modificaciones son aplicables en la práctica actual.

Las instituciones internacionales para la administración de territorios se pueden clasificar según diferentes criterios. Así, en primer lugar, según el tipo de sujeto internacional que lleva a cabo la administración, se puede distinguir entre las modalidades en las que la administración la realizan uno o varios estados: protectorado, órganos representativos de estados, ocupación militar, mandatos y administración fiduciaria; y aquellas otras modalidades en las que son las organizaciones internacionales las que gestionan el territorio: la administración territorial internacional. En segundo lugar, según la amplitud de las competencias ejercidas se puede diferenciar entre las modalidades que tienen por objeto la administración territorial de forma limitada a unas determinadas materias, las administraciones de carácter global, las que son sólo de supervisión y aquéllas otras de asistencia. Y, en tercer lugar, según el interés protegido, se distingue entre aquellas modalidades que persiguen un interés estatal y aquéllas otras en las que se quieren proteger intereses generales de la comunidad internacional en beneficio de las personas administradas.

Las instituciones internacionales para la administración de territorios en las que tal administración la llevan a cabo uno o varios estados apenas son utilizadas en la actualidad salvo el caso de la ocupación militar que, aunque poco frecuente, siempre es posible que los estados recurran a ella como demuestran los ejemplos bien conocidos de la ocupación de los territorios palestinos y de Irak. Asimismo, quedan también algunos supuestos muy específicos de administración por órganos representativos de estados que tienen una explicación histórica muy determinada. En el estadio actual de desarrollo de las relaciones internacionales y del Derecho Internacional la administración de territorios, en la mayoría de los casos, se lleva a cabo por medio de las distintas modalidades de administración territorial internacional. Por ello, conviene analizarla con una mayor profundidad y distinguirla de una institución próxima pero diferente que es la del protectorado.

## **2. El protectorado como un instrumento al servicio de los intereses de las grandes potencias**

### **2.1. Concepto de protectorado**

El protectorado, en cuanto modalidad de administración de territorios, ha sido definido de diversas maneras. J. Crawford lo concibe como una institución creada generalmente mediante un tratado internacional entre dos o más sujetos de Derecho Internacional por el que la entidad dependiente pone a disposición del estado o estados protectores la dirección de sus relaciones exteriores y, en otros casos, además de dicha atribución, diversos derechos de intervención interna sin que ello suponga la anexión o incorporación formal en el territorio del estado o estados protectores<sup>19</sup>. Para G. Hoffmann, un protectorado es “una relación jurídica entre un estado ‘protector’ y un estado o grupo de estados ‘protegidos’” cuya base jurídica “es un tratado concluido entre los dos estados, por el que el protector está obligado a defender al estado protegido frente a la agresión y a otras violaciones del derecho”.<sup>20</sup> Ch. Rousseau tiene una concepción más restringida del protectorado en la que destaca tres rasgos: ser un régimen establecido por dos estados, ser un régimen convencional y el establecimiento de la distribución de competencias<sup>21</sup>.

Una definición descriptiva del protectorado, que comprende un gran número de los supuestos que se han dado en la historia de las relaciones internacionales, sería la de una modalidad de administración de territorios en la que por medio de un tratado entre uno o varios estados protectores y un estado soberano o una entidad política que no alcanza a serlo por su escasa institucionalización y soberanía, como era un grupo tribal o un principado feudal, acuerda que aquél o aquéllos puedan ejercer su protección en diversa medida, en particular, en lo relativo a las relaciones exteriores, a la defensa militar y al mantenimiento del orden interno.

### **2.2. Características de los protectorados**

La Corte Permanente de Justicia Internacional, en su opinión consultiva sobre los *decretos de nacionalidad en Túnez y Marruecos*, observó que “a pesar de las características comunes que poseen los protectorados de Derecho Internacional, tienen características jurídicas individuales resultantes de las condiciones particulares de su

---

<sup>19</sup> CRAWFORD, James, *The Creation of States in International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1979, p. 187.

<sup>20</sup> HOFFMANN, Gerhard, “Protectorates”, *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 10, Amsterdam, 1987, p. 336.

<sup>21</sup> ROUSSEAU, Charles, *Derecho internacional público*, 3ª ed. (trad. F. Giménez Artiguez), Barcelona, Ariel, 1966, pp. 142-150.

génesis y de su grado de desarrollo”<sup>22</sup>. No obstante la heterogeneidad de la práctica en la materia se puede apuntar algunas características comunes. En este sentido, el protectorado se podría caracterizar, entre otros rasgos, porque su base jurídica es un acuerdo internacional, porque el estado protegido o la entidad dependiente consiente el ejercicio de competencias por parte del estado protector, porque tiene un carácter instrumental de los intereses del estado protector que solía ser una gran potencia, porque el estado protegido o la entidad dependiente no desaparece ni es anexionada territorialmente, porque no existe supervisión internacional y porque los efectos del protectorado respecto a terceros estados dependen del reconocimiento de éstos.

El protectorado tenía su fundamento jurídico, en la mayoría de los casos, en un tratado internacional concluido entre partes que tenían en muchas ocasiones un poder de negociación muy desigual. A veces, una de las partes, la parte protegida, podía ser un estado más pequeño o débil o bien la máxima autoridad de una entidad política basada en un grupo tribal, un clan o un reino feudal.

Esta modalidad de administración de territorios tiene su origen en el consentimiento, más o menos libre, de la parte protegida que permitía que el estado protector pudiera ejercer determinadas competencias legislativas, ejecutivas y judiciales. La amplitud de las funciones “protegidas” variaba según las circunstancias de cada caso pero, en general, solían alcanzar al ejercicio de las relaciones internacionales, a la defensa militar del territorio y a la posibilidad de intervenir en los asuntos de orden público.

En la mayoría de los casos, la finalidad de esta modalidad de administración de territorios, estuviera formulada de forma explícita o bien de forma tácita tras eufemismos como la ayuda al progreso, la amistad entre los pueblos u otros similares, era servir a los intereses estratégicos, económicos, políticos o militares de las grandes potencias, que solían ser los estados “protectores”.

El protectorado no suponía la desaparición jurídica del estado protegido o de la entidad dependiente ya que éstos seguían existiendo como una entidad jurídicamente diferente del estado protector y no se producía la anexión territorial de aquél. El estado protegido, aun con su soberanía reducida por el contenido del tratado que establecía el

---

<sup>22</sup> Véase *Décrets de nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc, avis consultatif du 7 de février 1923, C.P.J.I., série B, n° 4, p. 27.*

protectorado, podía concluir acuerdos válidos con terceros estados. Por este motivo, G. Hoffmann concluye que el denominado protectorado de Bohemia y Moravia, establecido por Alemania entre 1939 y 1945, no era un protectorado internacional ya que, según el gobierno nazi de la época, formaba parte del Estado alemán y las normas que regulaban las relaciones entre ambos eran parte del derecho alemán<sup>23</sup>.

El protectorado, en cuanto modalidad de administración de territorios, estaba regulado por el tratado que lo establecía y no era objeto de supervisión internacional por parte de otros estados u organizaciones internacionales, como ocurría en el caso de otras instituciones como los mandatos, el régimen de administración fiduciaria o la administración territorial internacional.

Por último, como ha afirmado la jurisprudencia internacional, los tratados que el estado protegido y terceros estados hubieran concluido con anterioridad seguían siendo válidos y no quedaban afectados por el protectorado. Además, éste sólo producía efectos para terceros si éstos habían reconocido dicho protectorado<sup>24</sup>.

### 2.3. Clases de protectorados

Los protectorados se pueden clasificar en función de diversos criterios<sup>25</sup>. J. Crawford, por su parte, distingue, según la amplitud de las competencias ejercidas y las circunstancias concretas, entre tres tipos de protectorados: los que llama estados protegidos, los protectorados internacionales y los protectorados coloniales.

Los *estados protegidos* son una modalidad de protectorado en la que, por medio de un tratado, se opera una amplia delegación de competencias a favor del estado protector pero en la que sigue existiendo el estado protegido, persiste la independencia formal y alguna forma de autogobierno en el estado protegido. La cuestión fundamental es cuál es el núcleo mínimo de competencias que el estado protegido ha de retener para poder seguir siendo considerado como un estado. Crawford apunta como regla general aplicable a esta cuestión que las derogaciones de independencia estén basadas en el consentimiento local, que no supongan poderes extensivos de control interno del estado protegido y que no quede éste sin algún grado de influencia sobre los asuntos exteriores. Este autor cita, entre otros ejemplos de esta modalidad de protectorado, el caso de

<sup>23</sup> HOFFMANN, Gerhard, "Protectorates"... *op. cit.*, p. 336.

<sup>24</sup> Véase *Décrets de nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc, avis consultatif du 7 de février 1923, C.P.J.I., série B, n° 4*, p. 27.

<sup>25</sup> Véase una primera clasificación en el estudio clásico de ENGELHARD, E., *Les protectorats anciens et modernes: étude historique et juridique*, Paris, Pedone, 1896.

Bután que, mediante el tratado de amistad de 8 de agosto de 1949, aceptó ser “guiado por el consejo del Gobierno de India respecto a sus relaciones exteriores” e India se comprometió a “no interferir en la administración interna de Bután”; el caso de Liechtenstein, que ha dejado en Suiza la conducción de sus asuntos externos; el de Samoa Occidental y Nueva Zelanda; y el de Tonga y Gran Bretaña<sup>26</sup>.

Los *protectorados internacionales* son, según la clasificación de J. Crawford, “aquellos territorios cuyos gobiernos, al acordar la protección, mantienen un estatuto internacional separado pero carecen en alguna medida de las características de la estatalidad, tal como ésta se entiende”. El estatuto de los protectorados internacionales es muy diferente y se ha de examinar caso por caso. No obstante, según este autor, existe una especie de convención que considera a estas entidades apenas ya independientes sujetas a protectorado como estados en sentido formal, al menos para algunos objetivos: permanece la subjetividad del estado anterior al protectorado y, por tanto, sus tratados siguen en vigor; sus relaciones internacionales, formalmente, son distintas a las del estado protector; sus gobernantes gozan de inmunidad soberana, al menos en los tribunales del estado protector; los tribunales de la entidad protegida mantienen su propia nacionalidad; y sus relaciones con el estado protector siguen regidas por el Derecho Internacional. En la práctica, algunos supuestos de protectorados que se formalizaron mediante la modalidad de *estados protegidos* evolucionaron hacia un *protectorado internacional* como resultado natural de la dinámica de las relaciones entre el estado protector y el estado o entidad protegida.

Ahora bien, el objeto de esta institución, en general, no es la anexión territorial de entidades sino alcanzar un gobierno separado y seguro que sirva de forma directa o indirecta a los intereses del estado protector<sup>27</sup>. Algunos ejemplos de esta modalidad fueron, entre otros, los protectorados internacionales de Francia y España en Marruecos o los de Gran Bretaña en Brunei y Zanzibar. En el caso de Marruecos, el protectorado fue creado por medio del Tratado de Fez de 30 de marzo de 1912, que situó la mayor parte de su territorio bajo influencia de Francia, y por el acuerdo de 27 de noviembre de 1912, que reconoció una pequeña zona costera bajo el control de España<sup>28</sup>. La evolución del

---

<sup>26</sup> Véase CRAWFORD, J., *The Creation of...*, *op. cit.*, pp. 188-194.

<sup>27</sup> *Ibidem.*, pp. 194-198.

<sup>28</sup> Véase SALAS LARRAZABAL, Ramón, *El protectorado de España en Marruecos*, Madrid, Mapfre, D.L., 1992. Un análisis reciente del contexto histórico de la creación del protectorado español puede verse en JIMÉNEZ PIERNAS, C. y REQUENA CASANOVA, M., “Spain’s Part in the 1906 Algeciras Conference: Internationalisation of the Moroccan Question and the Interest of Spain”, *Spanish Yearbook of International Law*, 2008, vol. XII, pp. 1-18.

protectorado llevó a que las competencias ejercidas por los estados protectores fueran cada vez mayores, de forma que los ámbitos sobre los que las autoridades marroquíes tenían libertad para decidir eran muy pocos. No obstante, como reconoció la Corte Internacional de Justicia en el *asunto relativo a los derechos de los nacionales de Estados Unidos de América en Marruecos*, éste seguía teniendo personalidad jurídica internacional ya que, en virtud del Tratado de Fez, “Marruecos había llegado a ser un estado soberano pero concluía un acuerdo de carácter contractual por el cual Francia se comprometía a ejercer ciertos poderes soberanos en nombre y por cuenta de Marruecos y a encargarse, en principio, de todas las relaciones internacionales de Marruecos”<sup>29</sup>. El caso de Brunei comenzó como un estado protegido de Gran Bretaña por medio del acuerdo de 17 de septiembre de 1888 y por medio del acuerdo suplementario de 2 de enero de 1906 se transformó en un protectorado internacional<sup>30</sup>. Otro tanto sucedió respecto a Zanzibar entre 1890 y 1963.

J. Crawford señala que, salvo dos excepciones (el protectorado de Adén entre 1873 y 1967 y el de las Islas Salomón británicas entre 1893 y 1978), los *protectorados coloniales* estaban restringidos a África y pueden considerarse, en gran medida, como una consecuencia directa del Acta General de la Conferencia de Berlín, que asimilaba colonias y protectorados exigiendo para ambos la ocupación efectiva y la notificación a las otras potencias<sup>31</sup>. El árbitro Max Huber, en el laudo dictado en el asunto de la *Isla de Palmas*, definió los protectorados coloniales africanos como “una forma de administración de un territorio colonial sobre la base de la autonomía para los nativos”<sup>32</sup>. Los protectorados coloniales, en muchos casos, eran el resultado de la evolución, más por vía de hecho que por medio de instrumentos jurídicos que le dieran cobertura, de los protectorados internacionales inducida por los estados protegidos (las grandes potencias coloniales) con el fin de ejercer la autoridad completa sobre tales territorios. No obstante, el Derecho Internacional no era del todo irrelevante en las relaciones entre entidad dependiente y estado protector, ya que no era posible la anexión formal del

---

<sup>29</sup> Véase *I.C.J. Reports 1952*, p. 188.

<sup>30</sup> Véase CRAWFORD, J., *The Creation of...*, *op. cit.*, pp.197-198. Este autor completa la evolución al señalar que fue firmado en 1971 un nuevo acuerdo que reconocía a Brunei las competencias para el total autogobierno interno, y a su vez Gran Bretaña retenía la responsabilidad en asuntos exteriores con tan sólo una limitada modalidad de consulta conjunta (p. 198, nota 74).

<sup>31</sup> *Ibidem*, pp., 198-201.

<sup>32</sup> NATIONS UNIES, *Recueil des Sentences Arbitrales*, vol. II, p. 835; también la sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 16 de marzo de 2001 sobre la *Delimitación marítima y cuestiones territoriales entre Qatar y Bahrein* (vid. *I.C.J. Reports, 2001*, párrafo. 38). Sobre el protectorado colonial puede verse también ANGHIE, A., “Finding the Peripheries: Sovereignty and Colonialism in Nineteenth-Century International Law”, *Harvard International Law Journal*, 1999, vol. 40, N° 2, pp. 54-57; y KOHEN, M., “Les questions territoriales dans l’arrêt de la C.I.J. du 16 mars 2001 en l’affaire *Qatar c. Bahrein*”, *RGDIP*, 2002, T. 106, pp. 295-328, en particular, pp. 300-304 para la situación jurídica de los estados protegidos.

territorio y los tratados concluidos con anterioridad por las autoridades locales seguían produciendo efectos respecto a terceros estados.<sup>33</sup> Algunos ejemplos de protectorados coloniales fueron los de Gran Bretaña en Kenia (1920-1963), Gambia (1894-1965), Suazilandia (1902-1968) o Uganda (1894-1962), y los de Francia en Alto Volta (actual Burkina Faso) desde 1895, Chad desde 1897 y de Costa de Marfil desde 1889 hasta la fecha de la independencia de cada uno de estos países.

### **3. La administración territorial internacional como un instrumento al servicio de la comunidad internacional**

La administración territorial internacional, como ya se ha señalado, es una modalidad de administración de territorios que tiene una larga trayectoria en las relaciones internacionales y en el Derecho Internacional. Este trabajo tiene como objetivo principal analizar dicha institución en cuanto instrumento al servicio de la comunidad internacional para proteger y satisfacer algunos de sus intereses y valores fundamentales. Para ello, se van a examinar el concepto y características de la misma, los fines que pueden explicar su creación y algunas dificultades a las que tiene que hacer frente.

#### **3.1. Concepto y características de la administración territorial internacional**

La administración territorial internacional, desde un punto de vista jurídico, sería una modalidad de administración de territorios que consiste en el ejercicio, en mayor o menor grado, de funciones legislativas, ejecutivas y judiciales por parte de una o varias organizaciones internacionales en una determinada unidad territorial por medio de una estructura formalmente constituida en el territorio administrado<sup>34</sup>.

Una noción próxima pero ligeramente diferente es la de *administración internacionalizada del territorio* que ha elaborado M. Aznar. Según este autor, la administración internacionalizada del territorio sería aquel “régimen jurídico según el cual, en cumplimiento de un interés general de la comunidad internacional, una organización o institución internacional (o varias) o un estado (o grupo de estados), ejercen *de iure* y de manera habitualmente provisional competencias soberanas sobre un territorio bajo control internacional en nombre de la comunidad internacional”<sup>35</sup>. Se trata de una noción más amplia que la que se utiliza en este trabajo, que está integrada por los siguientes elementos: a/ por el carácter jurídico del régimen puesto que no se trata

<sup>33</sup> Véase CRAWFORD, J., *The Creation of...*, *op. cit.*, pp. 199-200.

<sup>34</sup> Véase RODRIGO, A., *op. cit.*, 2004, p. 308; en un sentido similar WILDE, R., “From Danzing to East Timor and Beyond: The Role of International Territorial Administration”, *AJIL*, 2001, vol. 95, pp. 583-606, en particular, p. 585.

<sup>35</sup> Véase AZNAR GÓMEZ, M., *La administración...*, *op. cit.*, pp. 33 y 337.

de una simple situación *de facto* sino que el ejercicio de los poderes del administrador deriva de una base jurídica; b/ porque es el resultado de los intereses políticos de los estados de obtener seguridad y orden social, es decir, de mantener la paz y seguridad internacionales; c/ porque los sujetos activos de la administración pueden ser tanto estados como organizaciones internacionales; d/ porque el alcance material de la administración depende de cada momento histórico y de los intereses en presencia; y e/ por la provisionalidad<sup>36</sup>. M. Aznar explica el recurso al adjetivo *internacionalizada* para calificar esta modalidad de administración de territorios porque en algunos casos son los estados los que la crean para dejar después su gestión en manos de una o varias organizaciones internacionales; porque la administración no se encomienda siempre a una institución internacional; porque son los estados, actuando a través de organizaciones internacionales, los que asumen el control; y porque los intereses en presencia son variados y no responden siempre a intereses de la comunidad internacional<sup>37</sup>.

El concepto que se utiliza en este trabajo, la *administración territorial internacional*, tiene un contenido más restringido que el administración internacionalizada del territorio con el que comparte algunos elementos pero, a su vez, posee otros que hacen de él una noción más estricta. La administración territorial internacional se caracteriza, en primer lugar, porque el sujeto activo que realiza la administración del territorio es una o varias organizaciones internacionales, como fue el caso de Kosovo, en el que llegaron a participar la ONU, la Unión Europea y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa. Se trata de una administración territorial ya no *internacionalizada*, en la que pueden participar estados y organizaciones internacionales, sino *internacional*, en la que el ejercicio de las competencias legislativas, ejecutivas y judiciales lo realizan directa y únicamente una o varias organizaciones internacionales.

Una segunda característica es la inexistencia de un modelo tipo de administración territorial internacional y, por tanto, de una gran heterogeneidad en los supuestos concretos en los que se ha recurrido a ella. Esto se explica porque, dado que cada caso tiene problemas particulares, las causas que han originado la administración pueden ser distintas y posee unas condiciones determinadas respecto al grado de institucionalización y vertebración de los actores locales; los objetivos de la administración, el alcance de las

---

<sup>36</sup> *Ibidem*, pp. 33-36 y 335-337.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 37.

competencias atribuidas y las modalidades de la estructura de gestión de la administración territorial internacional han de ser necesariamente distintos para poderse adaptar y cumplir con eficacia la misión encomendada.

Una tercera característica es que los intereses protegidos mediante esta institución son intereses generales de la comunidad internacional, como pueden ser el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales o la protección de la vida y la dignidad humana en situaciones de catástrofes humanitarias.

La cuarta característica es que la supervisión internacional de esta modalidad de administración de territorios se produce en un doble plano. Por un lado, en el plano intergubernamental, en el seno de los órganos competentes de las organizaciones internacionales administradoras y, en todo caso, en el del Consejo de Seguridad y en el de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Y, por otro lado, en el plano no gubernamental, en el seno de la sociedad civil global en la que sus diferentes actores interesados, con su valoración y críticas, pueden condicionar de una forma decisiva la legitimidad de la administración y la eficacia de la gestión.

La última característica es que la administración territorial internacional tiene un carácter provisional que se puede explicar tanto por los costes políticos, económicos y jurídicos que implica como por el fin de la misma. Esta institución implica para las organizaciones administradoras y para sus estados miembros un enorme esfuerzo político y una gran cantidad de recursos militares, económicos y humanos que se hace difícil soportar durante mucho tiempo. Además, el fin de la administración territorial internacional es proteger intereses generales y valores de la comunidad internacional y proporcionar los medios adecuados para que puedan satisfacer los bienes públicos de la población cuyo territorio se administra, ya sean la construcción del estado, su reconstrucción o la institucionalización de los actores locales. Una vez que los problemas y las soluciones han sido identificados y puestos en práctica, parece razonable que sean los actores locales los que adquieran la responsabilidad primordial en administrar el territorio y activen la soberanía suspendida.

### **3.2. Los fines de la administración territorial internacional**

Los objetivos para los que se establece la administración internacional de un territorio pueden ser varios en función de las circunstancias de cada caso concreto. Algunos de los fines principales de esta institución están directamente vinculados con la protección de

intereses y valores generales de la comunidad internacional como son la paz, la vida y la dignidad humana. En cambio, otro de los objetivos de la administración territorial internacional tiene un carácter instrumental de los anteriores, como es la (re)construcción de estados que sean capaces por sí mismos de asumir la responsabilidad primaria en la garantía de los fines anteriores.

Uno de los fines fundamentales que se pueden atribuir a la administración territorial internacional es el *mantenimiento de la paz y seguridad internacionales*. La administración internacional de un territorio es un instrumento más, junto a otros, al servicio de la paz y seguridad internacionales. Cualesquiera que sean las causas que pongan en peligro dicho interés general de la comunidad internacional, ya sea una disputa sobre la titularidad de la soberanía en un determinado territorio, la disputa entre diferentes actores locales sobre el ejercicio de la soberanía respecto a una población o territorio concretos o la existencia de un conflicto armado internacional o interno, si tales situaciones de hecho pueden implicar un peligro para la paz y seguridad internacionales, la administración territorial internacional puede ser un instrumento adecuado para hacerles frente. Esta institución sería una de las herramientas fundamentales para la consolidación de la paz. En este sentido, el conocido como *informe Brahimi* entiende la administración civil de transición como una técnica de gestión de situaciones conflictivas que, con la experiencia adecuada, es posible aprender, enseñar, practicar y mejorar.<sup>38</sup> Por ello, aunque reconoce que las Naciones Unidas están ante un dilema desagradable que implica considerar que la administración internacional de territorios puede dejar de ser una actividad extraordinaria y pasar a tener un carácter ordinario, recomienda el estudio y aprendizaje de esta técnica de gestión y la creación de “un centro especializado y con responsabilidades bien definidas” para hacer frente a tales tareas<sup>39</sup>. Con este fin, la ONU, por medio de sendas resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad, creó la Comisión de Consolidación de la Paz con las funciones de: a/ agrupar a todas las entidades pertinentes para reunir recursos, proponer estrategias integradas de consolidación de la paz y asesorar sobre tales estrategias; b/ centrar la atención en las tareas de reconstrucción y consolidación de las instituciones necesarias para la recuperación después de los conflictos y apoyar la elaboración de estrategias

---

<sup>38</sup> Véase el *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas*, doc. A/55/305-S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, sección H, párs. 76-83, cuyo título es “El reto que plantea la administración civil de transición”. También CARDONA, J., “Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?”, *CEBDI, Vol. VI (2002)*, pp. 759-891, en particular, pp. 799-806; DAUDET, Y., “L’action des Nations Unies en matière d’administration territoriale”, *CEBDI, vol. VI (2002)*, pp. 477-479.

<sup>39</sup> Véase el *Informe Brahimi*, *op. cit.*, pág. 78.

integradas para sentar las bases del desarrollo sostenible; y c/ Formular recomendaciones, mejorar la coordinación de todas las entidades pertinentes, establecer prácticas óptimas y ayudar a asegurar financiación<sup>40</sup>.

Una segunda finalidad de la administración territorial internacional es la protección de otro de los intereses generales de la comunidad internacional, la tutela de la vida y de la dignidad humana en situaciones de catástrofe humanitaria. La responsabilidad primera de proteger la vida, la dignidad humana y el bienestar de los seres humanos corresponde a los estados de los que son sus nacionales. Ahora bien, como argumentó la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los estados, en las relaciones internacionales y en el Derecho Internacional se ha producido una evolución en el contenido de la soberanía. Ésta ha pasado de ser entendida como control pleno y exclusivo sobre la población y el territorio a concebirse como responsabilidad de proteger. La *soberanía como responsabilidad de proteger* implica que el estado tiene responsabilidades, en concreto, la responsabilidad principal de proteger a sus ciudadanos y que “cuando la población esté sufriendo graves daños como resultado de una guerra civil, una insurrección, la represión ejercida por el estado o el colapso de sus estructuras, y ese estado no quiere o no puede atajar dichos sufrimientos, la responsabilidad internacional de proteger tendrá prioridad sobre el principio de no intervención”<sup>41</sup>. La Asamblea General de las Naciones Unidas ha aceptado esta evolución del contenido de la soberanía y, en el *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, los estados se declararon dispuestos a “adoptar medidas colectivas de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII, [...] si las medidas pacíficas resultan inadecuadas y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa de humanidad”<sup>42</sup>. Frente a situaciones de este tipo, una de las formas de ejercer la responsabilidad de proteger (junto a otras

---

<sup>40</sup> Véase las resoluciones A/RES/69/180 y S/RES/1645 (2005), de 20 de diciembre de 2005. Véase sobre la Comisión de Consolidación de la Paz, FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P., “La Comisión de Consolidación de la Paz”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LVIII (2005), 2, pp. 715-743; y GÜELL PERIS, S., “La Comisión de Consolidación de la Paz. Hacia la optimización de la labor de Naciones Unidas en materia de establecimiento de la paz”, *La Comissió de Consolidació de la Pau*, Barcelona: Associació per a les Nacions Unides, Recull de Ponències, Jornada, Barcelona, 9 d'octubre de 2006, pp. 53-61; REAL, B., “La Commission de consolidation de la paix: un organe avec un avenir prometteur?”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2006, vol. XXII, pp. 485-503.

<sup>41</sup> Véase el informe *La responsabilidad de proteger*, Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, diciembre de 2001, sinopsis, p. 13 y párs. 2.14 y 2.15. El texto en español puede verse en <http://www.iciss.ca/pdf/spanish-report.pdf>. Véase LÓPEZ-JACOISTE, E., “La responsabilidad de proteger: Reflexiones sobre su fundamento y articulación”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2006, vol. XXII, pp. 285-315; STAHN, C., “Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm”, *American Journal of International Law*, 2007, vol. 101, pp. 99-120.

<sup>42</sup> Véase doc. A/RES/60/1, de 16 de septiembre de 2005, párs. 138-139.

como puede ser incluso el uso de la fuerza) podría ser la administración internacional del territorio cuando las autoridades estatales sean incapaces de proteger la vida, la integridad física, la dignidad y las necesidades humanitarias básicas de su propia población.

Una última finalidad de la administración territorial internacional, ya de carácter instrumental respecto a los fines anteriores apuntados, es la de *(re)construir estados* que sean capaces de proporcionar seguridad humana a sus ciudadanos<sup>43</sup>. En casi todos los casos en los que se establece una administración internacional de un territorio para proteger algunos de intereses generales de la comunidad internacional mencionados (la paz, la vida y la dignidad humana), ya sean como causa o como consecuencia, “los países afectados tienen necesidades urgentes, incluidas, entre otras, el restablecimiento de las instituciones de gobierno, el desarme, la desmilitarización y reintegración de las fuerzas armadas, la reforma del sector de seguridad, la justicia de transición, la reconciliación, el restablecimiento del estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y la revitalización económica”<sup>44</sup>. La garantía de la seguridad humana y la posibilidad de ofrecer bienes públicos a los ciudadanos exige estados viables y capaces. En la comunidad internacional actual, aunque su estructura ya no es exclusivamente interestatal, los estados siguen desempeñando un papel fundamental tanto para el sistema internacional como en cuanto modelo organizativo relativamente eficaz para satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos y permitirles desarrollar sus proyectos de vida. Por ello, la ausencia de capacidad estatal es un problema básico al que ha de hacer frente la administración territorial internacional como requisito fundamental para poder alcanzar los demás. En suma, la administración internacional ha de tener también como objetivo la *(re)construcción estatal (state building)*. Este objetivo consiste en la *(re)construcción política* del estado y, junto a otras instituciones de carácter económico social y humanitario,<sup>45</sup> supone el establecimiento de un modelo de estado basado en la democracia, el imperio de la ley, la separación de poderes, el respeto de los derechos humanos y en la libertad de mercado. Éste era uno de los fines atribuidos a las administraciones internacionales de Timor Oriental en la resolución 1272

---

<sup>43</sup> Véase sobre la seguridad en estos términos GARCÍA, C. Y RODRIGO, A.J., “La necesidad de redefinir la seguridad: Seguridad humana, seguridad colectiva y derecho internacional”, en la obra de la que son editores *La seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, Madrid, Tecnos, 2008, pp. 205-228.

<sup>44</sup> Véase la Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad emitida en nombre del mismo tras el debate sobre “Consolidación de la paz después de los conflictos armados” (doc. S/PRST/16, de 20 de mayo de 2008).

<sup>45</sup> WEDGWOOD, R., y JACOBSON, H.K. “Symposium: State Reconstruction after Civil Conflict. Foreword”, *AJIL*, 2001, vol. 95, N° 1, pp. 1-6; TORROJA, H., “Evolución y límites de la competencia de la ONU de reconstrucción tras conflictos armados”, *Agenda ONU*, 2002, N° 5, pp. 11-69, en especial pp. 14-26.

(1999) y de Kosovo en la resolución 1244 (1999). El éxito o el fracaso de este objetivo depende no sólo de la propia gestión de la administración internacional del territorio sino también del grado de unidad nacional, del nivel de educación, del nivel de renta, del grado de institucionalización de dicha sociedad, del tamaño de la clase media, de la cualificación profesional de la administración local, del grado de corrupción existente, etc.

### **3.3. Las dificultades de la administración territorial internacional**

La administración territorial internacional, en cuanto institución que implica el ejercicio de poderes legislativos, ejecutivos y judiciales por parte de una o varias organizaciones internacionales, es una excepción a la regla general sobre la soberanía territorial. Esta excepción está justificada por los fines que se le atribuyen, porque es un instrumento al servicio de la comunidad internacional para la protección de algunos de sus intereses generales como pueden ser la paz, la vida, la integridad física y la dignidad humana. Ahora bien, en la práctica, la administración internacional de territorios tiene que hacer frente a importantes dificultades: unas tienen su origen en los formidables costes políticos, económicos y humanos que supone; otras, que casi son inherentes a la institución, están relacionadas con la coherencia y eficiencia de los medios otorgados respecto a los fines perseguidos; y, por último, algunos problemas están vinculados a las dudas sobre la eficacia de la propia institución.

La administración internacional de un territorio exige aportar los recursos políticos, económicos y humanos necesarios para que la nueva estructura administrativa pueda desempeñar sus funciones. En la mayoría de los casos, las organizaciones internacionales administradoras no disponen por sí mismas de tales recursos y han de proporcionárselos, al menos en parte, los estados miembros. Los enormes costes de todo tipo que ello implica, además de otros motivos, hacen que la administración territorial internacional deba tener un carácter provisional y selectivo. El carácter provisional no plantea, en abstracto, grandes dificultades ya que parece razonable que si uno de los objetivos de la administración internacional es la (re)construcción estatal, una vez que los actores e instituciones locales hayan adquirido la organización, capacidad y acuerdo suficientes sean ellos los que ejerzan las competencias soberanas sobre su población y territorio. El problema se plantea cuando la estrategia de salida de la administración territorial internacional no ha sido clara o cuando subsisten los problemas de soberanía y gobernabilidad sobre dicho territorio, como ha sucedido en el caso de

Kosovo<sup>46</sup>. El carácter selectivo de esta institución, en cambio, suscita más reticencias. El creciente aumento de estados fracasados y la progresiva descomposición institucional de otros pueden poner en peligro no sólo el orden social interno y la seguridad humana de sus ciudadanos sino que también suponen un riesgo para el propio orden internacional y para el sistema internacional. Para hacer frente a ello, algunos autores han propuesto que la ONU asuma la función de conservación de estados y “cree el marco conceptual y jurídico para ocuparse de los estados fracasados como una categoría especial y establezca instituciones para socorrerlos. La comunidad internacional -concluyen estos autores- necesita responder con una buena relación coste-eficacia a la creciente inestabilidad nacional y miseria humana. Adecuadamente concebido, gestionado y financiado, un régimen de conservación sería la respuesta”<sup>47</sup>. En cambio, otros autores señalan que la (re)construcción nacional no ha de ser un objetivo generalizado de la comunidad internacional, sino que debe estar limitado a los estados más importantes desde el punto de vista estratégico<sup>48</sup>. Ahora bien, como se ha señalado, la comunidad internacional, fundamentalmente por medio de la ONU, no puede convertirse en la administradora de todos aquellos estados o territorios que tengan problemas institucionales, políticos, económicos y humanitarios. La administración internacional de territorios ha de tener un carácter selectivo, pero éste no ha de estar basado en la importancia estratégica que los estados fracasados que se administren tengan para las grandes potencias, sino que debe depender de la gravedad de los problemas. Sólo cuando estos problemas supongan una amenaza para la paz y la seguridad internacionales o graves y generalizados atentados a la vida, la integridad física y la dignidad humana, o en casos de emergencias humanitarias, estaría justificado el recurso a la administración internacional de un territorio.

---

<sup>46</sup> La administración territorial internacional de Kosovo se alargó en el tiempo porque la estrategia de salida de dicho territorio no estuvo clara desde el principio y fue evolucionando a lo largo del tiempo. De la “autonomía sustancial” para Kosovo, dentro del respeto a la integridad territorial de Serbia, que preveían los párrafos 10 y 11 de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad, se pasó a la “independencia supervisada” que proponía el plan del Representante Especial del Secretario General, el Sr. M. Ahtisaari, previa adopción de una resolución del Consejo de Seguridad (vid. el *Informe del Enviado Especial del Secretario General sobre estatuto futuro de Kosovo*, doc. S/2007/168, de 26 de marzo de 2007, párs. 10-14; la *Propuesta integral de Acuerdo sobre el Estado de Kosovo* en los doc. S/2007/168/Add.1, de 26 de marzo de 2007 y S/2007/168/Add.2, de 1 de junio de 2007 para los mapas); y, por último, ante la falta de unidad entre los Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad para adoptar tal resolución, la administración internacional acabó por medio de la declaración unilateral de la independencia el día 17 de febrero de 2008 por parte de las autoridades locales de Kosovo, que fue reconocida por algunos Estados. KOHEN, M., “Pour le Kosovo: Une solution ‘Made in Hong Kong’”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2008, vol. 15, ha propuesto para Kosovo la solución que Gran Bretaña y China acordaron para Hong Kong en 1984: una región autónoma especial dotada de un gobierno propio, con un sistema diferente del resto del país e incluso la posibilidad de tener una representación limitada en ciertas organizaciones internacionales especializadas.

<sup>47</sup> HELMAN, G.B., y RATNER, S.R., “Saving Failed States”, *Foreign Policy*, 1992-1993, N° 89, pp. 3-20, en particular pp. 12-20.

<sup>48</sup> Véase OTTAWAY, M., “Nation-building”, *Foreign Policy*, 2002, vol. 132, pp. 16-24.

Un segundo tipo de dificultades están relacionadas con la paradoja casi inextricable que representa la institución de la administración internacional de territorios. Su objetivo es crear o reconstruir estructuras políticas, económicas y sociales que permitan el gobierno seguro, justo y sostenible de un determinado territorio y población. Ahora bien, ese cometido es atribuido a entidades externas (una o varias organizaciones internacionales) y, en ocasiones, previa ocupación militar. El reto es hacer compatible la aparentemente irresoluble contradicción entre los medios utilizados y los fines perseguidos. Por ello, en ocasiones, a la administración territorial internacional se le ha denominado, no sin razón, *despotismo benevolente*<sup>49</sup> o *autocracia benevolente*<sup>50</sup>. S. Chesterman señala que las administraciones de transición que han establecido las Naciones Unidas con la ayuda de otras organizaciones internacionales con el fin de (re)construir estados consisten en una mezcla de idealismo y realismo: “el proyecto idealista es que un pueblo puede ser salvado de sí mismo a través de incentivos educativos y económicos y el espacio para desarrollar instituciones políticas modernas; la base realista para aquel proyecto es que, en última instancia, es una ocupación militar”<sup>51</sup>. Este ejercicio de autocracia benevolente, según este autor, ha de hacer frente a tres contradicciones. La primera es la inconsistencia entre los medios y los fines. El hecho de que las competencias soberanas se hayan ejercido de forma benevolente no priva a tal ejercicio de su carácter autoritario. Por ello, “más importante que la benevolencia de la intención es la aceptación por la población destinataria que el poder está siendo ejercido para fines que a la vez sean claros y factibles”. La segunda contradicción es que con frecuencia los medios destinados son inadecuados para los fines. El problema no es sólo la cantidad de recursos económicos, políticos y militares empleados (Bosnia ha recibido más asistencia económica *per cápita* que Europa durante el Plan Marshall). La administración internacional de un territorio exige, además, otros requisitos como claridad en los objetivos, enfoque regional, aceptación y colaboración de los actores locales, tiempo, etc. La tercera contradicción, según dicho autor, es la irrelevancia de los medios proporcionados respecto a los fines ya que, en ocasiones, se exige a la administración internacional unos elevados estándares de democracia, respeto de los derechos humanos y del estado de derecho y de prestaciones que no se corresponden con la situación real que tienen los actores locales<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Véase BEAUVAIS, J.C., “Benevolent Despotism: A Critique of U.N. State-Building in East Timor”, *New York University Journal of International Law and Politics*, 2001, vol. 33, pp. 1101-1178.

<sup>50</sup> Véase CHESTERMAN, S., *You, the People. The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*, Oxford, Oxford University Press, 2004, *passim*.

<sup>51</sup> *Idídem*, p. 1.

<sup>52</sup> *Ibid.*, pp. 238-249.

Un tercer tipo de dificultades tienen su origen en las dudas que suscita la eficacia de la propia institución de la administración territorial internacional. En el fondo se trata de una técnica de ingeniería social internacional que tiene como objetivo no sólo (re)construir estados sino también lo que los autores clásicos del pensamiento político como Platón, Aristóteles o Tocqueville denominaban cambiar regimenes. Un *régimen*, en este contexto, se puede entender como un modelo de gobierno de una determinada comunidad política que es el resultado no sólo de instituciones políticas formales sino también de hábitos informales, de práctica y de cultura política que tienen una relación mutuamente constitutiva, permanente y evolutiva. Por ello, se plantean importantes dudas sobre la eficacia de la administración internacional, porque el cambio social deliberado como resultado de la intervención de terceros extranjeros es muy difícil de conseguir; porque no es fácil alterar los hábitos, costumbres y relaciones establecidas a lo largo del tiempo por la población local a no ser que tenga sus propias razones para hacerlo; y porque los poderes externos tienen limitaciones para comprender la cultura y sociedad local y no están dispuestos a hacer sacrificios en términos económicos y humanos durante mucho tiempo<sup>53</sup>. Los problemas de eficacia de la administración territorial internacional se pueden comprender mejor si se toma como ejemplo un aspecto concreto de la misma: la exigencia del respeto al estado de derecho, al imperio de la ley tanto por la propia administración como, sobre todo, por los futuros órganos de gobierno controlados por los actores locales. Algunos autores han examinado las dificultades que han existido y existen todavía para la construcción y respeto del estado de derecho en casos como Kosovo, Timor Oriental e Irak y su explicación es la siguiente: el estado de derecho es inseparable de la cultura política y jurídica de una sociedad y, además, el requisito *sine qua non* para su viabilidad es la seguridad; en ausencia de la seguridad básica y de orden, el estado de derecho está destinado a fracasar<sup>54</sup>.

### Consideraciones finales

Tanto el protectorado como la administración territorial internacional son modalidades de administración de territorios, es decir, son formas de ejercer competencias legislativas, ejecutivas y judiciales por terceros diferentes del estado que tiene la soberanía territorial. Ahora bien, son instituciones diferentes porque tienen objetivos distintos, el fundamento jurídico no es el mismo, operan en otro contexto y tienen exigencias de legalidad, legitimidad y eficacia internacionales diferentes en su aplicación práctica.

---

<sup>53</sup> Véase EZTIONI, A., "A Self-Restrained Approach to Nation-Building by Foreign Powers", *International Affairs*, 2004, vol. 80, Nº 1, pp. 1-17.

<sup>54</sup> Véase STROMSETH, J., WIPPMAN, D. Y BROOKS, R., *Can Might Make Rights? Building the Rule of Law After Military Interventions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

El protectorado es una modalidad de administración de territorios que pertenece, pese a la persistencia en la actualidad de algún supuesto muy especial, a un contexto histórico en el que la estructura de la sociedad internacional y del Derecho Internacional eran muy diferentes a los de hoy. Se trata de una institución que estaba al servicio de los intereses estratégicos, económicos o militares de las grandes potencias. Era un instrumento más para la formalización jurídica de relaciones jerárquicas de hecho entre estados o entidades, cuya base jurídica era un tratado desigual por el diferente poder negociador del estado protector y del estado o entidad protegida, otorgado por éstos por medio de un consentimiento dudosamente voluntario, que no estaba sometido a ningún control internacional, en el que las exigencias de legalidad en el cumplimiento de las competencias ejercidas eran muy pequeñas, si las había, y para el que no existía fecha límite para ponerle fin.

Por contra, la administración territorial internacional es una modalidad de administración de territorios que opera en la comunidad internacional y en el Derecho Internacional actuales. En ellos, el principio sistémico de carácter constituyente fundamental es el principio de igualdad soberana y, además, existen valores e intereses generales de la comunidad internacional y una estructura comunitaria en el ordenamiento jurídico internacional que los regula y protege. En suma, la administración internacional de territorios, en la actualidad, opera en una comunidad internacional integrada por estados igualmente soberanos y ya no en situaciones de territorios coloniales o de relaciones desiguales y jerarquizadas *de facto* entre estados o entidades políticas. Se trata de una compleja y delicada herramienta institucional al servicio de la comunidad internacional para la protección, en última instancia, de intereses generales de la misma como son la paz, la vida y la dignidad humana. Por ello, como bien ha advertido R. Wilde, dicha institución no debería concebirse de forma limitada a alguna de sus finalidades más concretas, como sería entenderla como desarrollo progresivo de las operaciones de mantenimiento de la paz, como un medio para la (re)construcción de estados tras los conflictos armados, como una técnica de salvación de estados fracasados o como una mera técnica de gestión de situaciones conflictivas<sup>55</sup>.

Además, la administración territorial internacional tiene mayores exigencias de legitimidad, de legalidad y de eficacia internacionales que el protectorado. Las exigencias

---

<sup>55</sup> WILDE, R., "Representing International Territorial Administration: A Critique of Some Approaches", *EJIL*, 2004, vol. 15, Nº 1, pp. 71-96.

de legitimidad de la administración internacional de territorios se manifiestan respecto a su creación ya que, dadas sus tremendas implicaciones, la suspensión del ejercicio de competencias soberanas y su prestación por organizaciones internacionales, deben existir buenas razones para justificar su establecimiento; afectan también a su control permanente por parte de los órganos competentes de las organizaciones internacionales administradoras y de la sociedad civil global; y también condicionan su terminación, que va directamente vinculada a la capacidad y voluntad de los actores locales de volver a ejercer las competencias soberanas. Las exigencias de legalidad condicionan su propia creación, ya que no puede ser un régimen *de facto* sino que su base jurídica ha de ser bien un tratado internacional (excepcionalmente) o, sobre todo, una resolución del Consejo de Seguridad; rigen también el funcionamiento de la administración internacional, que ha de estar basada en el imperio de la ley y el respeto de los derechos humanos; y, por último, afectan también al resultado de la administración, esto es, a las instituciones políticas, jurídicas, económicas y sociales del estado o territorio administrado en el que se intenta construir un modelo tipo basado en la democracia, el estado de derecho, respeto a los derechos humanos y libertad de mercado. Por último, la administración internacional de territorios tiene mayores exigencias de eficacia respecto a su objetivo inmediato, la (re)construcción de estados, porque tiene un carácter provisional, es decir, un tiempo limitado para ello; y, también, por los elevados costes económicos y sociales que supone para organizaciones administradoras, estados miembros y comunidad internacional.

En suma, la administración territorial internacional es una modalidad de administración de territorios compleja, costosa, delicada y de grandes riesgos para la credibilidad de las instituciones de la comunidad internacional. Por ello, ha de tener un carácter selectivo. Es decir, sólo se ha de recurrir a ella en situaciones extremas que supongan un peligro grave para la paz y seguridad internacionales o exista el riesgo de que den lugar a emergencias humanitarias. Pese a ello, el éxito no está asegurado ya que ha de hacer frente a importantes retos. En todo caso, la administración internacional de un territorio debería tener claridad en sus objetivos, y coherencia y relevancia en los medios proporcionados. Además, exige tener en cuenta, comprender y responder tanto a los problemas estructurales de carácter endógeno que pueden afectar a la población y territorio administrado, como a los problemas exógenos derivados de la instrumentalización por poderes exteriores, como pueden ser las grandes potencias o las potencias regionales. Y, por último, es imprescindible la implicación, complicidad y

colaboración de los actores locales y el respeto a la cultura política, económica, religiosa y social de la población administrada.

**\*Ángel RODRIGO HERNÁNDEZ** es profesor titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona. Es coeditor, junto con la profesora Caterina García, de las obras *El imperio inviable. El orden internacional tras el conflicto de Irak*, Madrid, Tecnos, 2004 y *La seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, Madrid, Tecnos, 2008. Además, es coautor, también con la profesora Caterina García, de la monografía sobre *Los límites del proyecto imperial. Estados Unidos y el orden internacional en el siglo XXI*, Madrid, La Catarata, 2008. Sus últimos trabajos son “El Derecho Internacional hegemónico” y “El concepto de desarrollo sostenible en el Derecho Internacional”.

### **Bibliografía:**

- ANGHIE, A., "Colonialism and the Birth of International Institutions: Sovereignty, Economy, and the Mandate System of the League of Nations", *New York University Journal of International Law and Politics*, 2002, vol. 34, pp. 513-633.
- AZNAR GÓMEZ, M., *La administración internacionalizada del territorio*, Barcelona, Atelier, 2008.
- BEAUVAIS, J.C., "Benevolent Despotism: A Critique of U.N. State-Building in East Timor", *New York University Journal of International Law and Politics*, 2001, vol. 33, pp. 1101-1178.
- CARDONA, J., "Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?", *CEBDI, Vol. VI (2002)*, pp. 759-891.
- CASANOVAS, O., "Los estados fracasados", en: C. GARCÍA y A. RODRIGO (eds.), *La seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, Madrid, Tecnos, 2008, pp. 83-90.
- CASTILLO DAUDÍ, M., "La ocupación militar de Irak ante el Derecho internacional", *Revista Española de Derecho Internacional*, 2003, vol. LV, N° 1, pp. 223-243.
- CHESTERMAN, S., *You, the People. The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
- CHOWDHURY, R.N., *International Mandates and Trusteeship Systems. A Comparative Study*, The Hague, Nijhoff, 1955.
- CRAWFORD, James, *The Creation of States in International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1979.
- DAUDET, Y., "L'action des Nations Unies en matière d'administration territoriale", *CEBDI, vol. VI (2002)*, pp. 477-479.
- DÍEZ DE VELASCO, M., *Las Organizaciones internacionales*, 14ª ed., Madrid, Tecnos, 2007.
- ENGELHARD, E., *Les protectorats anciens et modernes: étude historique et juridique*, Paris, Pedone, 1896.
- EZTIONI, A., "A Self-Restrained Approach to Nation-Building by Foreign Powers", *International Affairs*, 2004, vol. 80, N° 1, pp. 1-17.
- FERGUSON, N., *Coloso. Auge y decadencia del imperio americano*, trad. M. Chocano, Barcelona, Debate, 2005.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P., "La Comisión de Consolidación de la Paz", *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LVIII (2005), 2, pp. 715-743.
- GARCÍA, C. Y RODRIGO, A.J., "La necesidad de redefinir la seguridad: Seguridad humana, seguridad colectiva y derecho internacional", en la obra de los editores *La seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, Madrid, Tecnos, 2008, pp. 205-228.
- GÜELL PERIS, S., "La Comisión de Consolidación de la Paz. Hacia la optimización de la labor de Naciones Unidas en materia de establecimiento de la paz", *La Comissió de Consolidació de la Pau*, Barcelona: Associació per a les Nacions Unides, Recull de Ponències, Jornada, Barcelona, 9 d'octubre de 2006, pp. 53-61
- HELMAN, G.B., y RATNER, S.R., "Saving Failed States", *Foreign Policy*, 1992-1993, N° 89, pp. 3-20.

- HOFFMANN, Gerhard, "Protectorates", *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 10, Amsterdam, 1987, p. 336
- JIMÉNEZ PIERNAS, C. y REQUENA CASANOVA, M., "Spain's Part in the 1906 Algeciras Conference: Internationalisation of the Moroccan Question and the Interest of Spain", *Spanish Yearbook of International Law*, 2008, vol. XII, pp. 1-18.
- KOHEN, M., "Pour le Kosovo: Une solution 'Made in Hong Kong'", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2008, vol. 15.
- KOHEN, M., *Possession contestée et souveraineté territoriale*, Paris, PUF/IUHEI, 1997.
- KRASNER, S., *Soberanía: Hipocresía organizada*, trad. I. Hierro, Barcelona, Paidós, 2001.
- LÓPEZ-JACOISTE, E., "La responsabilidad de proteger: Reflexiones sobre su fundamento y articulación", *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2006, vol. XXII, pp. 285-315.
- MIAJA DE LA MUELA, A., *La emancipación de los pueblos coloniales y el derecho internacional*, 2ª ed., Madrid, 1968.
- NGUYEN-ROUALT, F., "L'intervention armée en Irak et son occupation au regard du droit international", *RGDIP*, 2003, T. 107, N° 4, pp. 835-864.
- OTTAWAY, M., "Nation-building", *Foreign Policy*, 2002, vol. 132, pp. 16-24.
- PUEYO LOSA, J. "Las competencias del Estado (I): Competencias territoriales", en: M. Díez de Velasco, *Instituciones de Derecho internacional público*, 16ª ed., Madrid, Tecnos, 2007, pp. 409-437.
- REAL, B., "La Commission de consolidation de la paix: un organe avec un avenir prometteur?", *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2006, vol. XXII, pp. 485-503.
- REMIRO BROTONS, A., *Civilizados, bárbaros y salvajes en el nuevo orden internacional*, Madrid, McGraw Hill, 1996.
- ROBERTS, A., "What is A Military Occupation", *BYIL*, 1984, vol. LV, pp. 249-305.
- RODRIGO, A., "La administración territorial de Iraq", en: C. García Segura y Angel J. Rodrigo Hernández, *op. cit.*, 2004, pp. 165-194.
- "Soberanía y administración de territorios", *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2004, vol. XX, pp. 302-307.
- ROLIN, L., "La pratique des mandats internationaux", *R. des C.*, vol. 19 (1927-IV), pp. 493-628;
- ROUSSEAU, Charles, *Derecho internacional público*, 3ª ed. (trad. F. Giménez Artiguez), Barcelona, Ariel, 1966.
- SALAS LARRAZABAL, Ramón, *El protectorado de España en Marruecos*, Madrid, Mapfre, D.L., 1992.
- SCHACHTER, O., "Sovereignty-Then and Now", en: R.St.J. Macdonald (ed.), *Essays on Honour of Wang Tieya*, The Hague, Kluwer, 1993, pp. 685.
- STAHN, C., "Responsability to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm", *American Journal of International Law*, 2007, vol. 101, pp. 99-120.
- STROMSETH, J., WIPPMAN, D. Y BROOKS, R., *Can Might Make Rights? Building the Rule of Law After Military Interventions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- TOMUSCHAT, Ch., "Yugoslavia's Damaged Sovereignty over Province of Kosovo", en: G. Kreijen et al (eds.), *op. cit.*, 2002, pp. 323-347.

- TORROJA, H., "Evolución y límites de la competencia de la ONU de reconstrucción tras conflictos armados", *Agenda ONU*, 2002, N° 5, pp. 11-69.
- VEDOVATO, G., "Les accords de tutelle", *R. des C.*, vol. 76 (1950-I), pp. 613-700.
- WEDGWOOD, R., y JACOBSON, H.K. "Symposium: State Reconstruction after Civil Conflict. Foreword", *AJIL*, 2001, vol. 95, N° 1, pp. 1-6.
- WILDE, R., "From Danzing to East Timor and Beyond: The Role of International Territorial Administration", *AJIL*, 2001, vol. 95, pp. 583-606.
- WILDE, R., "Representing International Territorial Administration: A Critique of Some Approaches", *EJIL*, 2004, vol. 15, N° 1, pp. 71-96.
- WRIGHT, Q., *Mandates Under The League of Nations*, 1930.
- YANNIS, A., "The Concept of Suspended Sovereignty in International Law and Its Implications in International Politics", *EJIL*, 2002, vol. 13, N° 5, pp. 1037-1052.
- YDIT, M., *Internationalised Territories: From the "Free City of Cracow" to the "Free City of Berlin". A Study in the Historical Development of a Modern Notion in International Law and International Relations (1815-1960)*, 1961.

**¿“Estados de facto” versus “fallidos o frágiles”?**  
**Unas notas acerca de la dificultad teórica para establecer**  
**nuevas tipologías**

**Pere VILANOVA i TRÍAS \***

Resumen:

El propósito de este trabajo es aportar unas notas introductorias a los debates en curso sobre un fenómeno que, de momento y provisionalmente, denominamos “estados *de facto*”. Se inserta este debate en otro más amplio: la proliferación de nombres, etiquetas y conceptos para hacer referencia a situaciones políticas que de un modo u otro afectan al concepto de actor estado en la política internacional contemporánea. Vea el lector algunos efectos de esta proliferación semántica: estados frágiles, estados fallidos, estados bajo presión, casi-estados, estados *de facto*. El nexo común a todos estos conceptos (y otros que están por venir), es el concepto de estado, pero en todos los casos, vinculado a alguna anomalía: sistemas políticos que o bien son formalmente estados, pero no consiguen desarrollar con estándares de normalidad las funciones propias de tal condición, o bien lo contrario, sistema políticos materialmente de perfil estatal, pero sin reconocimiento jurídico formal de tal manera que sólo tienen una dimensión funcional.

Palabras clave: estudios internacionales, tipologías de sistemas políticos, transición global, estados *de facto*, seguridad.

***“De facto states” versus “failed or fragile states”?***  
***Some notes on the theoretical difficulty to establish new typologies.***

**Pere VILANOVA i TRÍAS \***

Abstract:

The objective of this paper is to provide some introductory notes to the ongoing debate surrounding the phenomenon that we have provisionally come to call “de facto states”. This debate is part of a larger issue: the proliferation of names, labels and concepts referring to situations that in one way or another affect the concept of the state as an actor in contemporary international politics. This semantic proliferation is very much present in the current literature on the subject: fragile states, failed states, states under-pressure, quasi-states, and de facto states. The common framework for these terms (and others that are yet to be coined) is the concept of the state. Yet the state they refer to is always linked to certain anomaly: either it constitutes a political system that is formally recognized, but which cannot perform the functions of a state according to normal standards; or it refers to a political system that has the material profile of a state, but which lacks formal juridical recognition, thus restricting it to having only a functional role.

Key Words: international studies, political system typology, global transition, *de facto* states, security.

El propósito de este trabajo es aportar unas notas introductorias a los debates en curso sobre un fenómeno que, de momento y provisionalmente, denominamos “estados *de facto*”. Se inserta este debate en otro más amplio: la proliferación de nombres, etiquetas y conceptos para hacer referencia a situaciones políticas que de un modo u otro afectan al concepto de actor estado en la política internacional contemporánea. Vea el lector algunos efectos de esta proliferación semántica: estados frágiles, estados fallidos, estados bajo presión, casi-estados, estados *de facto*<sup>1</sup>. Como puede observarse, el nexo común a todos estos conceptos (y otros que están por venir), es el concepto de estado, pero en todos los casos, vinculado a alguna *anomalía*: sistemas políticos que o bien son formalmente estados, pero no consiguen desarrollar con estándares de normalidad las funciones propias de tal condición, ni “hacia dentro” (soberanía interna) ni “hacia afuera” (en relación al concepto de estado soberano en el plano internacional); o bien lo contrario, sistemas políticos materialmente de perfil estatal, pero sin reconocimiento jurídico formal de tal manera que sólo tienen una dimensión funcional (de eficiencia mayor o menor según los casos).

Estamos de lleno en el territorio de dos complejidades teóricas. La primera es que en el análisis politológico, cuando se analizan casos empíricos, el criterio central de análisis ha de ser la correlación entre la dimensión formal (institucional-formal, jurídico-formal) de un sistema, y su efectividad o eficiencia funcional, es decir, materialmente verificable, empírica. La segunda complejidad es la de no dejarse limitar por las tipologías disponibles, en particular a la hora de analizar sistemas políticos de tipo estatal, con o sin reconocimiento formal. Por los límites del presente trabajo, y sin perjuicio de hacer referencias puntuales a varios de los conceptos aquí mencionados, estas páginas se centrarán en la exploración del concepto de EDF.

En un interesante documento de trabajo<sup>2</sup>, Scott Pegg propone la siguiente definición:

“El estado de facto es una entidad secesionista que recibe apoyo popular y ha alcanzado la capacidad suficiente para proporcionar servicios gubernamentales a una población determinada en un área territorial

---

<sup>1</sup> En adelante, EDF.

<sup>2</sup> PEGG, Scott, *De Facto States in the International System*, Working Paper nº 21, 1998, Institute of International Relations, University of British Columbia.

concreta, sobre la que mantiene un control efectivo por un periodo de tiempo prolongado.”

Es un buen punto de partida como hipótesis conceptual. Pero es necesario recordar algunos elementos del contexto global en el que se inserta el fenómeno (es decir los elementos de cambio en el Sistema Político Mundial), para intentar responder a la pregunta de si se trata de un fenómeno nuevo, correlativo a la desaparición del sistema bipolar, o de si ya existía y la multiplicación de casos se debe a causas coyunturales o accidentales.

En los últimos años, los debates acerca de los cambios en el Sistema Político Mundial han tenido diversas etapas, altibajos, pero a casi veinte años del fin del mundo bipolar, existen elementos suficientes para hacer un cierto balance. Balance no tanto de los cambios acontecidos a escala mundial, a escala sistémica (del sistema político global), como de algunos criterios y métodos para analizar dichos cambios. Este trabajo no pretende abarcarlos todos, ni mucho menos, sino abordar algunos que tienen valor de ejemplo sobre la complejidad de la tarea en curso. Y ejemplos también de hasta qué punto se subestimaron algunos factores de continuidad, o se ignoraron otros. Desde este punto de vista, como se verá, la exploración del concepto de los *De Facto States* es muy estimulante.

En cuanto a los cambios sistémicos a escala mundial, como marco estructural genérico genérica del objeto de estas páginas (los EDF), me remito a algunas consideraciones formuladas en su día, y que siguen siendo vigentes <sup>3</sup>: ¿estamos en condiciones de definir algunos de los parámetros de este sistema internacional en plena mutación? Varias tendencias se han ido consolidando desde finales de los años noventa y cabe confirmar que ni el 11 de septiembre de 2001, ni las crisis posteriores las han modificado de modo cualitativo.

La globalización, no es una teoría autosuficiente para explicar el mundo, pero sí que define el telón de fondo, el terreno de juego, la situación de hecho, en la cual operan todos los demás fenómenos. Está aquí para quedarse, es irreversible, y por ello las acciones y movilizaciones contra la globalización, a falta de una mayor reflexión por parte de algunos de sus defensores, no superan el estadio de síntomas o señales (relevantes, en grado extremo incluso) de crisis del

---

<sup>3</sup> Entre otros trabajos, he abordado el tema en *Orden y desorden a escala global*, Editorial Síntesis, Madrid 2006, y en “El Estado y el Sistema Internacional”, en CAMINAL, Miquel (ed.), *Manual de Ciencia Política*, Tecnos, Madrid, 2005.

sistema, pero no alcanzan de momento el nivel de alternativas portadoras de soluciones a escala también global<sup>4</sup>.

En el actual sistema internacional no caben comportamientos autárquicos o aislados duraderos por parte de cualquiera de los actores presentes, y éste es un aspecto esencial de la problemática que afecta a los EDF, el de las interacciones que generan a su alrededor. Este fenómeno no necesita mayor demostración, y nos lleva a admitir que por ello aumenta también en la misma proporción la interdependencia. Y la interdependencia, al quitar o reducir margen de acción a los actores, conlleva potencialmente a que éstos dependan en su toma de decisiones unos de otros, independientemente de su voluntad de colaborar o de enfrentarse. Este hecho ¿es bueno o es malo? El criterio de medición de la respuesta no está claro, pero en potencia ello reduce los márgenes para las tentaciones al unilateralismo y ello es un fenómeno portador de mayor estabilidad<sup>5</sup>.

Por su parte, la crisis de las grandes ideologías totales (concepto no exactamente igual a totalitarias) que han dominado la segunda mitad del siglo XX, ha tocado fondo. Lo relevante ha sido la mutación de las ideologías seculares tradicionales (dominantes en los parámetros de la Guerra Fría), uno de los fenómenos más contundentes de nuestro tiempo, entendiéndose por ello su sustitución por formidables construcciones (o más bien reconstrucciones) culturales de matriz religiosa, cultural-lingüística, étnica u otras, como fuerzas de movilización colectiva. La novedad no estriba en los fundamentos de dichas matrices (de hecho son propiamente premodernas) sino en el contexto en el que esta vez operan, lo cual multiplica geométricamente sus efectos sociales, y las interacciones entre los actores implicados. Aquí sí que el 11 de septiembre ha introducido una novedad importante, pero que no consiste en que ha actuado un grupúsculo terrorista islamista, de identidad musulmana en su versión más radical, sino en algunos aspectos muy concretos: la estructura del grupo, su consideración estratégica del uso de los medios de comunicación, el perfil del terrorista suicida, el tipo de reivindicación a-concreta y por ello innegociable<sup>6</sup>, es decir, su transnacionalidad.

En este terreno, algunos autores, a la búsqueda de un referente único como motor de las masas, se han apresurado a construir una ecuación falsa (o al menos

---

<sup>4</sup> Con excepciones, como por ejemplo la de Susan George y su *Informe Lugano*, Icaria, Barcelona, 2001.

<sup>5</sup> Aunque la política exterior de Estados Unidos desde el 11 de septiembre pudiera sugerir lo contrario.

<sup>6</sup> De hecho no disponemos aquí del espacio necesario, pero en este tema es preciso hacer dos precisiones: la primera es la importancia de distinguir entre islam, fundamentalismo e islamismo, y la segunda, Ben Laden corresponde a la tercera ola de islamismo radical de los últimos 25 años.

no totalmente cierta): los criterios de identificación colectiva de tipo ideológico político tradicional, como la clase social, el marxismo-leninismo, etc., se han visto sustituidos por un único criterio de identificación colectiva: la identidad del grupo (es de suponer que desde una perspectiva étnica, religiosa, lingüística, u otras). El criterio identitario *siempre ha existido*, en el sentido de que los individuos han buscado (o se les ha proporcionado) una serie de mecanismos para su identificación subjetiva con el colectivo al que pertenece. Por ello, en el siglo XX se ha visto cómo colectivos humanos enteros han adherido, de un modo u otro, a procesos subjetivos colectivos de matriz ideológica secular, de tipo social, institucional, político, etc. Pero el mecanismo de identidad colectiva sigue funcionando socialmente hoy como ayer, con la diferencia, a mi parecer, de que lo que caracteriza el momento actual es, precisamente, la dificultad para el predominio de un único mecanismo de identificación. El espacio geopolítico de Asia central es un buen ejemplo: la variedad y escala de lealtades y prioridades a que se enfrentan un tadjiko, un uzbeko, un pakistaní o un iraní, son más diversas de lo que podemos pensar.

Además, se puede dar por cerrado el fallido debate sobre el supuesto mundo unipolar. No estamos en un mundo unipolar, sino con varios centros de poder, de naturaleza funcional distinta (militar, económica, ideológica) y no sometidos a dinámicas pautadas o sujetos a reglas formales. El sistema internacional no parece estar reestructurándose de un modo jerárquico vertical, sino que por el momento está en una dinámica de tanteo (situación siempre desestabilizadora), en base a confrontaciones de bajo o alto nivel basadas (suponemos) en un cierto cálculo racional (en términos riesgo/beneficio). Estamos igualmente en una etapa en la que los diversos actores del sistema están intentando marcar el territorio (según la terminología del mundo animal y su lucha por el control del territorio, la caza, el agua y los recursos).

Las relaciones entre Rusia y Estados Unidos, entre China y los dos anteriores, o las vacilaciones de Europa ante todos, son señales, síntomas, pero poco más. La crítica del unipolarismo, del sistema basado en un centro de poder imperial, requerirá toda nuestra energía intelectual durante mucho tiempo, si en verdad queremos avanzar en la comprensión del mundo del siglo XXI. ¿Por qué? Pues porque por comodidad intelectual, o por inercia, tendemos a aceptar cada señal de acto de poder que hace Estados Unidos, como prueba de dos conclusiones falsas: la primera es que si el mundo fuera realmente unipolar, quien detenta el

poder podría hacer siempre lo que quiere en todos los ámbitos, desde la política a la economía. ¿Controla alguien la famosa volatilidad financiera global (principal fuente de inseguridad económica en el mundo contemporáneo)? La respuesta es no. otro ejemplo: en Oriente Medio, ¿hace Israel lo que quiere Estados Unidos o es al revés? Si es lo segundo, ¿por qué? ¿A menos que aceptemos volver a la teoría de juegos, al dilema del prisionero y del carcelero, o a la teoría de la disuasión del débil al fuerte?

Y sobre todo, la famosa y recurrente afirmación de la crisis de la soberanía de los estados debe ser cuidadosamente evaluada, pues se ha sobreestimado su dimensión y se llegó incluso a dar por supuesto que culminaría en su simple y llana desaparición. Y esto es, por ahora, falso. Por tanto hay que enfocar esta crisis con otros criterios. Entre ellos evaluar su significado en términos de erosión, de desvalorización relativa, de modificación de sus efectos. Pero la centralidad del actor estatal en el sistema internacional no puede darse por cerrada, entre otras cosas porque desde el punto de vista normativo, el estado sigue siendo irremplazable (de momento), y su control sobre las organizaciones internacionales sigue siendo determinante. Por tanto, toda formalización de acuerdos, de tendencias al orden, en el sistema internacional, ha de pasar y seguirá pasando por la concertación entre estados<sup>7</sup>.

La cuestión estructural de fondo, en el momento actual del sistema internacional, es precisamente la de cómo resolverá el estado (y un actor afín y dependiente de aquél: las Organizaciones Internacionales) sus relaciones complejas, conflictivas, etc., con actores más transnacionales que por su naturaleza operan en el sistema a escala internacional de modo desestabilizador. Pero también con actores atípicos desde el punto de vista jurídico-formal, pero que generan dinámicas interactivas muy complejas: justamente los EDF.

Por supuesto conviene añadir dos reflexiones más. La persistencia de las guerras (o conflictos de uno u otro nivel), y de la limitada, muy limitada, capacidad de acabar con ellas desde fuera, seguirá siendo una componente estructural del sistema mundial. Incluso las intervenciones militares más necesarias, o más ineludibles, no siempre conllevan la garantía de que sea posible la gestión política de su fase post-militar; aunque el balance actual tampoco permite sostener

---

<sup>7</sup> Pensemos, por ejemplo y por su actualidad, en el caso Pinochet y la emergencia de una jurisdicción penal internacional.

radicalmente la tesis contraria, a saber, que en ningún caso ninguna de las intervenciones ha servido para nada. Por tortuosa que haya de ser la demostración, alguna relación de causa a efecto hay entre las intervenciones militares en los Balcanes y, la posterior aparición de procesos democratizadores en Croacia y en Serbia. O la decantación final del caso de Kosovo, que no se puede ni analizar ni entender al margen de lo sucedido exactamente entre 1987 y 2008 entre Belgrado y la provincia kosovar.

A la vez, la sobrecarga de Naciones Unidas, o el exceso de sollicitación de la llamada comunidad internacional, ha tocado techo, y el balance es contradictorio. Asistimos por tanto a un reflujo del voluntarismo humanista y universalista que ha afectado a la opinión pública internacional en los años noventa. La exigencia de Estados Unidos de un gran consenso internacional en determinadas materias, por ejemplo la lucha contra el terrorismo, entra en crisis antes de empezar porque viene acompañada, por imposición de Estados Unidos, de que ello funcionaría en la práctica mediante coaliciones a la carta, es decir que se hará de una manera o de otra según qué caso; y en muchos casos no se actuará. No hace falta ser un gran jurista para entender que esta aproximación choca frontalmente con una exigencia indispensable para que el uso de la fuerza, de aplicarse, vaya en el sentido de un mejor orden global: la fuerza, basada en la ley, debe apoyarse en el principio de igualdad (ante la ley) y de generalidad en su aplicación (sanciones y fuerza). Con otras palabras, casos iguales, similares o analógicos, deben ser tratados igual. El doble estándar desmiente las expectativas que el derecho humanitario ha llegado a suscitar durante la década de los noventa.

Sigue además abierto el debate sobre la crisis del concepto de seguridad, así como la dificultad teórica para revisarlo y renovarlo. O, si se prefiere, sobre la incapacidad para ir más allá de la afirmación según la cual el concepto de seguridad dominante durante el sistema bipolar (y que no se reduce, precisamente, a su dimensión militar convencional y/o nuclear) se colapsó en 1990 y no ha encontrado elemento de sustitución. Ahora bien, el concepto tradicional de seguridad se ha colapsado, pero no ha desaparecido, porque en ausencia de un concepto alternativo operativo, y ante un sistema en el que dominan las incertidumbres, se vuelve a colar por la ventana: a falta de una doctrina política de seguridad, persiste el criterio de tener al menos un brazo armado.

La polémica en curso sobre la PESC no saldrá de sus límites actuales sino se aborda la cuestión de fondo: ¿al servicio de qué doctrina de uso, de qué visión estratégica del mundo por parte europea, está o estará dicho brazo armado? Carlos Alonso Zaldívar ha opinado con autoridad en relación a esta cuestión<sup>8</sup>. La posición de la Unión Europea en la crisis de Oriente Medio desde los inicios de la segunda intifada (en septiembre de 2000), ilustra a la perfección el techo al que ha llegado, por el momento y hasta nueva orden, la expectativa de una política exterior y de seguridad común europea. Paradójicamente, puede darse que se avance más en una política común de defensa, que en la PESC como tal. ¿Por qué? Porque a modo de política de defensa, Europa está construyendo los instrumentos organizativos, jurídicos y militares de una fuerza operativa común. Pero de ello no se deriva que se avance en el terreno de la decisión política común. En otras palabras, ante una situación de crisis de decisión política, paradójicamente se definen antes los medios que los fines.

Estos tres últimos elementos (la revitalización y recentralización del actor estado en el sistema mundial, la persistencia de los conflictos y el aumento de sus variedades, así como la dificultad de construir un nuevo modelo de concepto *securitario* factible, no sólo doctrinal), enlazan por supuesto con la esencia del problema al que nos estamos refiriendo como novedad relativa en el sistema: los *estados de facto*.

Para volver al documento de trabajo de Scott Pegg, su aproximación (y no olvidemos que es un texto de 1998, muy anterior a 2001) tiene interesantes ventajas metodológicas, más allá de los límites de su definición del caso EDF. Plantea cuatro aspectos clave que deben tenerse en cuenta a la hora de abordar los estudios de caso:

- a) ¿Cuál es el impacto de los EDF en lo que el autor denomina Sociedad Internacional? Nosotros preferimos el concepto de Sistema Político Mundial, más operativo desde la lógica metodológica del concepto de "World Politics"<sup>9</sup>, pero a los efectos de la reflexión del autor, la pregunta es relevante, y el balance de las respuestas, complejo.
- b) ¿Cómo se relaciona la Sociedad Internacional con los EDF?
- c) La cuestión del Derecho Internacional Público y los EDF.

---

<sup>8</sup> ALONSO ZALDÍVAR, Carlos, "¿Es capaz la UE de decir 'no' a EEUU?" en *El País*, 28 de febrero de 2002.

<sup>9</sup> PEARSON, F. S. y ROCHESTER, J. M., *Relaciones Internacionales: situación global en el Siglo XXI*, McGraw Hill, 2004. También: BAYLIS, J., y SMITH, S. (eds.), *The Globalization of World Politics: an Introduction to International Relations*, Oxford University Press, Oxford, 1997.

d) ¿Tienen los EDF alguna utilidad para la Sociedad Internacional?

En sus conclusiones, el autor afirma en síntesis los siguientes extremos. Por un lado, el número limitado de casos reales de EDF los relega de algún modo a un fenómeno periférico en el sistema internacional, aunque no debe deducirse de ello que el impacto político y a veces económico de algunos de los casos en las relaciones entre actores estatales, a escala regional o global, no pueda ser muy importante (por ejemplo, el interminable contencioso sobre la República Turcochipriota,). En segundo lugar, la sociedad internacional (terminología del autor en su documento de trabajo) ha adoptado tres actitudes según los casos: actitud activa para socavar o debilitar algunos EDF, ignorar otros EDF, buscar alguna forma de acomodo pragmático —que no formal— con otros casos de EDF. Más complejo es el tema de la dimensión jurídico-formal del problema que se plantea. El caso de Somalia es espectacular: el derecho internacional, Naciones Unidas, la UA, reconocen sólo aquello que no funciona, el Estado somalí; e ignoran aquellos subsistemas políticos que, en comparación, tienen un grado de eficiencia (para empezar, hacia sus poblaciones respectivas) en comparación muy superior, Somaliland y Puntland.

En principio, lo que caracteriza por definición al EDF es su falta de reconocimiento pleno (es decir, como pleno sujeto del derecho internacional, como estado soberano), pero ello no cierra por completo la puerta a algún tipo de capacidad de relación. Por ejemplo, en algún supuesto de conflicto abierto, y a través de la invocación del Derecho Internacional Humanitario, la comunidad internacional ha actuado siempre bajo el paraguas del criterio de la provisionalidad, aunque el balance de algunos casos sea muy polémico (por citar uno: a partir del final de la guerra del Golfo de 1991, el EDF kurdo establecido a través de la invocación del Derecho Internacional Humanitario y la creación de las subsiguientes zonas de exclusión aérea. Por último, Scott Pegg sostenía ya en 1998:

“En contraste con la actitud prevalentemente negativa y hostil hacia este tipo de entidades (los EDF), nuestro argumento es que los EDF pueden, en algunos casos y desde ciertos puntos de vista, producir resultados beneficiosos.”

Y más adelante añade:

“Lo que se afirma es que estas entidades no son soluciones óptimas, pero los EDF en situaciones concretas no deben ser vistas sólo como costes, sino que en ocasiones aportan beneficios a la sociedad de estados... Su estatus

inherentemente nebuloso tiene el beneficio adicional que por sí mismo no cierra la puerta a futuros arreglos o acuerdos en el problema o conflicto (del que han emergido).”

En realidad, lo que este autor afirma, con razón, es que los EDF deben ser analizados como síntomas de problemas reales, deben buscarse las relaciones causales que los han creado, y sobre todo, no debe abordarse su juicio —al menos en sede académica y científica— desde la perspectiva exclusiva del paradigma jurídico formal. Si en sí mismo puede llegar a ser limitativo, este criterio formal se apoya sobre un suelo de fragilidad vidriosa, pues reposa sobre el exceso teórico de considerar que en el sistema internacional, y sobre todo caso en situaciones de conflicto, el criterio de legalidad y el de legitimidad coinciden o son idénticos, y son autosuficientes. Y este punto de vista es abiertamente discutible desde varios territorios: el de las ciencias sociales, el del derecho, el de la ética, y el de la eficacia de la política para resolver conflictos.

Entre otras cosas, porque en su fase actual, los EDF se sitúan en un Sistema Político Mundial en plena mutación, que en otras páginas<sup>10</sup> he intentado definir desde el concepto de “transición global”. Pero en los sucesivos sistemas internacionales empíricos históricamente anteriores al actual, fenómenos parecidos o similares a los EDF ya han existido. Siguiendo un criterio convencional, los sucesivos sistemas internacionales correlativos a la aparición y consolidación del Estado Moderno (primero en su versión de Estado Absoluto, y luego en las sucesivas versiones de Estado liberal-representativo) son: el sistema de la Paz de Westfalia (siglo XVII); el sistema post-napoleónico del Congreso de Viena (1814-1815) y su evolución hasta el estallido de la Primera Guerra Mundial; el sistema de la Sociedad de Naciones (1920/1939); y el sistema de Naciones Unidas, en sus dos etapas, la etapa del Sistema Bipolar, y el actual sistema en transición. De hecho, los protectorados, los territorios administrados, el caso de Suiza con Napoleón, el de Bosnia Herzegovina y el Imperio Austrohúngaro, los mandatos de tutela de la Sociedad de Naciones, incluso la descolonización, son algunos episodios que se emparentan con la emancipación territorial basada en la exigencia de la obtención del estatus de estado soberano, con fórmulas supuestamente transitorias de administración externa.

---

<sup>10</sup> VILANOVA TRÍAS, Pere, *Orden y Desorden a escala global*, óp. cit., capítulo 2, “Sistemas internacionales empíricos y transiciones globales”, p. 39 y siguientes.

En todo caso, las novedades habrá que buscarlas en algunas especificidades del actual sistema global en transición y en mutación. La sensibilización hacia este tipo de problemáticas ha hecho proliferar múltiples iniciativas que en muchos casos siguen siendo poco conocidas, cuando no ignoradas, no ya por el gran público, sino incluso por académicos y especialistas. Por ejemplo, es interesante el caso de UNPO (Unrepresented Nations and Peoples Organization)<sup>11</sup>. Aunque su listado de miembros puede considerarse extravagante y sus criterios confusos, al superponer reivindicaciones comunitaristas, de identidades colectivas, con reivindicaciones clásicas de tipo soberanista con reclamación territorial, en todo caso la organización es ilustrativa de la pluralidad de casos y situaciones que se consideran habilitadas para plantear sus reivindicaciones. Como *lobby* no es actor irrelevante, su web muestra sus múltiples actividades, pero además, el 15 mayo de 2008, y con el apoyo de la Alianza de los Liberales y Demócratas Europeos (ALDE), organizó una conferencia en el Parlamento Europeo, con tres paneles de intención muy significativa. El primero planteaba la cuestión de la dimensión internacional del los EDF; el segundo se centraba en las dimensiones económicas, sociales y de seguridad que se plantean en casos específicos de EDF; y el tercero ponía sobre la mesa la cuestión de la Gobernanza y la Democracia en los EDF.

En la introducción a su documento fundacional y de afiliación, UNPO afirma:

“La Organización de los Pueblos y Naciones Sin representación de Naciones Unidas es una organización internacional no violenta y de pertenencia democrática. Sus miembros son pueblos indígenas, minorías y territorios no reconocidos u ocupados que se han reagrupado/unido para proteger y promover sus derechos humanos y culturales, para preservar su entorno, y para encontrar soluciones no violentas a los conflictos que les afectan.

Aunque las aspiraciones de los miembros de la UNPO difieren en gran medida, a todos les une su condición compartida —a saber, que no están representados de forma adecuada en los mayores foros internacionales, como las Naciones Unidas—. En consecuencia, las ocasiones para participar en la arena internacional están significativamente limitadas, así como su habilidad para acceder y recurrir al apoyo de los cuerpos globales encargados de

---

<sup>11</sup> Véase [www.unpo.org](http://www.unpo.org), y en especial los miembros que componen la organización entre los que cabe destacar: Somaliland, el kurdistán iraquí y el iraní, los masai, Kosovo, los oromo, o los aborígenes de australia, de entre 58 pueblos o naciones.

defender sus derechos, proteger su medio ambiente y mitigar los efectos del conflicto.

En el mundo actual, en el que el 90% de los conflictos son intraestatales, se estableció la UNPO para colmar esta laguna, al proporcionar un foro internacional mediante el cual sus miembros puedan convertirse en participantes y contribuyentes efectivos de la comunidad internacional. En un mundo cada vez más interdependiente, es más importante que nunca que aquellos a los que se les sigue negando sus derechos o que permanecen excluidos se les de la oportunidad de presentar su caso. En consecuencia, la UNPO trabaja para resolver las consecuencias de la marginación, al trabajar con sus miembros para promover sus causas democráticas, para proporcionar información y para articular estrategias de progreso creativas y no violentas; por encima de todo, la UNPO trabaja para asegurar que sus voces sean escuchadas.”

En 2007, otro ejemplo, el tema de los EDF aparece en el 47º Congreso Anual de la International Studies Association en Chicago, en un texto de Erol Kayman<sup>12</sup>, en el que plantea la siguiente hipótesis, que el autor aplica luego al contencioso de Chipre:

“Una pregunta política actual/de actualidad es la de si hay que involucrarse en las entidades separatistas. La proliferación de estados de facto en Eurasia, y la creciente toma de conciencia de que estos conflictos pueden no llegar a resolverse a corto plazo plantean preguntas de política. En cualquier caso, lo que puede observarse es el papel de las organizaciones internacionales en la construcción de los estados *de facto*, disminuyendo el grado de asimetría legal o política prevaleciente entre los estados metropolitanos y las entidades secesionistas. La implicación impone un marco de trabajo en el estado de facto, pero también puede proporcionar incentivos para que la (antiguamente) entidad secesionista se involucre en las organizaciones internacionales.”

Incluso una fuente como Wikipedia —dejemos de lado algunas reacciones hostiles superficiales de corte pseudo-académico— en su versión inglesa incluye sustantivas informaciones sobre esta problemática, que pueden orientar al

---

<sup>12</sup> KAYMAN, Erol, “Socializing De Facto States into International Regimes and De Facto States Engaging International Regimes”, ponencia presentada en el 48º Congreso Anual de la International Studies Association, Chicago, 2007.

investigador y facilitar su progreso hacia fuentes adicionales, partiendo del triple criterio de distinguir entre:

- a) EDF no reconocidos,
- b) EDF no reconocidos internacionalmente, pero sí por otros EDF no reconocidos,
- c) EDF con reconocimiento internacional limitado, y EDF con reconocimiento internacional mayoritario.<sup>13</sup>

De entre las contribuciones más completas a día de hoy, con todo, una muy significativa es la obra colectiva de Tozun Bahcheli, Barry Bartmann y Henry Srebrink<sup>14</sup>, en la que abordan los casos más conocidos del mundo actual, pero con una introducción y un capítulo inicial<sup>15</sup> en los que proponen un esquema teórico de mucha utilidad. Por un lado constatan que hay un cambio estructural, coincidiendo con el cambio de siglo (del XX al XXI) que se deriva del derrumbe del mundo bipolar, cambio que definen como la crisis de la forma convencional de soberanía estatal.

Es verdad que después de 1945 y hasta 1975 aparecen muchos estados (el número total de estados prácticamente se multiplica por tres), y que incluye algunos casos de partición de territorios en estados diferentes. Aunque en general esta proliferación va ligada a la descolonización (India y Pakistán, Israel y Palestina, las dos Vietnam), en otros casos no tiene relación con la descolonización si no más bien con la lógica del equilibrio de poder (las dos Alemanias, las dos Coreas), con la dinámica ligada a la Guerra Fría de buscar acomodos jurídico-formales a este tipo de situaciones, por mucho que las partes implicadas en general fueran reticentes al reconocimiento mutuo. Pero a partir de 1990, la desintegración de la Unión Soviética y de la Yugoslavia federal de Tito abren la principal fuente de casos contemporáneos de EDF, de mayor o menor duración, así como queda abierta la cuestión de cómo puede actuar la comunidad internacional (aceptemos el término en su acepción más convencional: Naciones Unidas y otras organizaciones regionales intergubernamentales, como la Unión Europea o la OSCE).

Los casos de Somaliland y Puntland, posteriores al mundo bipolar y desde luego a la descolonización clásica, plantean excepciones singulares a esta

---

<sup>13</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Unrecognized\\_countries](http://en.wikipedia.org/wiki/Unrecognized_countries). De forma orientativa, se puede consultar en línea los EDF de cada una de estas categorías. [Última fecha de consulta, 5 de febrero de 2009.]

<sup>14</sup> BAHCHELI, Tozun; BARTMANN, Barry y SREBRINK, Henry (eds.), *De Facto States: the quest for sovereignty*, Routledge, Londres y Nueva York, 2004.

<sup>15</sup> *Ibid.* "Introduction" y "Political realities and legal anomalies".

tendencia, como también sucede con la independencia de Eritrea de Etiopía, caso que se enraiza en el modo en que se distorsionó en su momento el calendario y modalidad de descolonización previsto por y desde Naciones Unidas. Ante la afirmación muy extendida de que las fronteras entre estados son *artificiales* sobre todo en África, hay que tener en cuenta que no es en este continente donde se dan la mayoría de casos de EDF. Se dan en África muchos casos en los que la autoridad del estado no controla efectivamente la totalidad del territorio, pero ese es un estadio distinto de este tipo de problemas. Por ejemplo, los más recientes ejemplos de violencia étnica en Kenia y en Zimbabue en 2008 tienen que ver con otras variables de inestabilidad política, vinculadas ambas al momento electoral, como momento álgido de la competición por el poder político institucionalizado en el estado, pero que no se traducen (al menos de momento) en creaciones de EDF ni en tentativas secesionistas explícitas. En el extremo contrario, cabe considerar que la RASD (República Árabe Democrática Saharui), siendo una reivindicación legítima, de hecho el último caso de descolonización pendiente según el modelo ONU de los años 1960 a 1975, no ha llegado a reunir las condiciones (entre otras de control territorial) de un EDF. Incluso cabe considerar que su caso tuvo una derrota estratégica cuando no se impuso de forma clara en el seno de la Organización para la Unidad Africana (OUA).

Los citados autores afirman que se dan al menos dos condiciones previas en todos los procesos de aparición de EDF: ante todo una forma estatal preexistente, reconocida formalmente por el derecho internacional y dotada de todos los atributos inherentes a ello; por supuesto, dicha entidad estatal ha entrado en crisis por causas internas o externas (o ambas). En segundo lugar, una población heterogénea, con divisiones explícitas (étnicas, religiosas, lingüísticas, etc.) entre los diferentes grupos de población, a lo que se puede añadir que el traumatismo del conflicto postestatal suele ser correlativo a la mezcla o superposición de dichos grupos sobre el territorio. Ejemplo contrario (aunque sobre todo demuestra que lo crucial es la voluntad política de las partes), es el de Checoslovaquia y su partición política rápida y pacífica en dos estados soberanos: República Checa y Eslovaquia. A su manera, los autores se remiten incluso al caso irlandés, donde la población no católica y unionista estaba concentrada en los “seis condados”, esto es, el Ulster, cuando Irlanda accede a su independencia en 1921. Estos dos ejemplos ilustrarían la hipótesis de que, cuando los distintos grupos poblacionales están previamente distribuidos de modo homogéneo y diferenciado en el territorio, ello facilita la separación pacífica.

Naturalmente, los autores también subrayan una evidencia adicional. Para que tengan éxito, los EDF necesitan imperativamente “durar en el tiempo”, y en casi todos los casos, ello depende de dos posibilidades. La primera es que un actor externo, estable, próximo y fuerte o relativamente fuerte (es decir con capacidades disuasorias), adopte el EDF como asunto de interés propio. Ejemplo irrefutable: la Rusia postsoviética en relación a los tres problemas de Georgia, Abjasia, Osetia del Sur y, en cierto modo Adjaria, o el más obvio todavía de Transnistria, en el caso de Moldavia. El primero de todos los casos que producirá la crisis de la URSS, justamente, se produce todavía bajo su jurisdicción, y es el de Alto Karabaj —entre Azerbaiyán y Armenia— y aquí la vinculación se produce con éste último estado antes de que llegue a ser soberano (la crisis y conflicto armado se inician desde 1988/1989, cuando Armenia y Azerbaiyán eran Repúblicas federadas de la URSS). La segunda opción depende de que una organización internacional relevante (la propia ONU, la OTAN, en ciertos casos la OSCE, u otras como la Oficina del Alto Representante (OHR) en Bosnia Herzegovina después de los acuerdos de Dayton de noviembre de 1995) se haga cargo del caso, en principio de modo temporal, hasta llegar a una decantación del problema a través de múltiples variantes. Uno de los casos más interesantes de estudio es, y seguirá siendo, el de Kosovo, y el Plan Ahtisaari es un paradigma de la complejidad de la carga transferida a la comunidad internacional a la hora de resolver este tipo de supuestos.

En síntesis, en sus conclusiones, estos autores abordan los casos de Chechenia (que en mi opinión es otro supuesto específico de intento de secesión, que no alcanza los parámetros de un EDF), Kosovo, la República Turcochipriota, Somaliland, Puntland, Abjasia, Transnistria, República Srpska, y Montenegro (por supuesto, antes de alcanzar su plena soberanía). Abordan igualmente otro caso que en mi opinión responde más bien al concepto de casi-estado, o mejor incluso, al de “no entidad plena”, como es Palestina, que exigiría por sí sola varios trabajos monográficos, pero que no entra en el supuesto de la definición de EDF<sup>16</sup>.

En un interesante seminario internacional de UNDP<sup>17</sup>, se pusieron sobre la mesa varios elementos a tener en cuenta acerca de como gestionar las situaciones postconflicto en las que, muy frecuentemente, aparecen como actores relevantes o

---

<sup>16</sup> Véase a este respecto GRESH, A.; BILLION, D. (eds.), *Actualités de l'État palestinien*, Editions Complexe, París, 2000, publicado justo en el momento de máximo optimismo sobre el proceso de paz de Oslo.

<sup>17</sup> UNDP, “Rebuilding post-conflict societies: lessons from a decades of global experience”, Informe del Grupo de Trabajo, NuevaYork, 19-21 septiembre de 2005.

centrales los EDF. Ante todo es importante la relación entre actores estatales, organizaciones regionales y procesos de gestión postbélica, que se convierten *de facto* o *de iure* en procesos de construcción de estados, que a su vez son situaciones en las que la lógica jurídico-formal y la lógica de intereses políticos divergen o entran directamente en colisión. Se puso de relieve que las herencias históricas invocadas por las partes, aunque son relevantes para la comprensión de los orígenes del conflicto, suelen ser usadas para distorsionar la lógica negociadora, o simplemente para aparcarla indefinidamente (la actitud de Milosevic en los casos de Bosnia Herzegovina y de Kosovo —en particular cuando la negociación de Rambouillet de 1998— es un caso de manual).

Estos procesos van vinculados a dinámicas de transición que, aplicadas a sistemas políticos de tipo estatal o paraestatal, son heterogéneas en sus modalidades y sobre todo en sus ritmos. La acción de quién actúe como comunidad internacional, en este tipo de situaciones, ha de tener múltiples facetas, pero ha de centrarse en la triple capacidad de mediación, disuasión e imposición (en particular de fechas límite en cuanto a la toma de decisiones). Y sobre todo:

“Para ser eficaces, los actores internacionales deberían involucrarse antes y quedarse más tiempo. En términos del alcance cronológico de la implicación internacional en la reconstrucción postconflicto, las experiencias recientes revelan que, a menudo, los actores internacionales intervienen demasiado tarde y se retiran demasiado pronto. [...] La decisión de la comunidad internacional de no abandonar justo después del logro de los objetivos (habitualmente definidos) a corto plazo es tan importante como el éxito.”

Una de las conclusiones finales es obvia, como encrucijada analítica y metodológica:

“En una era de globalización, las experiencias de las sociedades que emergen de crisis y conflictos sacan a la luz la importancia de la estatalidad y de las instituciones del estado como marcos de trabajo que promueven la seguridad humana, el bienestar y el estado de derecho.”

En los casos de desintegración o de crisis destructiva de estados previamente existentes y reconocidos, estas estrategias no pueden ni reponerse ni proponerse desde la simple invocación de derechos históricos que —de seguir al pie de la letra las versiones de las partes implicadas en un conflicto— se contradicen entre sí; ni tampoco desde la simple llamada a la aplicación del “derecho de

sucesión” de los estados, que no es (salvo supuestos excepcionales de consenso entre las partes) la forma para gestionar el proceso, sino en todo caso para darle forma ante la comunidad internacional una vez los procesos secesionistas han concluido o al menos alcanzado una fase irreversible.

Aunque de momento todavía de forma limitada, comparada con otros campos de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, esta temática va creciendo y tiene aportaciones significativas, tanto en el campo de las publicaciones, como en tanto que centro de interés para *think tanks* y centros especializados, lo cual es significativo<sup>18</sup>. Sería de desear que en nuestra comunidad académica el interés por este tipo de fenómeno creciera en paralelo. Una de sus virtudes es que vuelve a subrayar la relevancia (extrema) del actor estado en el centro del análisis del sistema político mundial. Obliga a replantearse la variedad y complejidad de tipologías de sistemas políticos de tipo estatal y subestatal a efectos de la política internacional, y a profundizar en los esfuerzos por renovar las teorías disponibles. En sí mismo, ello no resuelve el problema del desfase recurrente en el instrumental analítico disponible ante un objeto de estudio (el sistema mundial actual) en fase de mutación acelerada, pero al menos tiene el mérito de plantearlo en toda su dimensión.

\* **Pere VILANOVA i TRÍAS** es actualmente Director de la División de Asuntos Estratégicos y Seguridad de la Secretaría General de Política de Defensa del Ministerio de Defensa, y Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Barcelona.

---

<sup>18</sup> A modo de ejemplo, y sin ánimo de exhaustividad, véanse: “Enquête sur les états non reconnus”, Dossier en *Le Courrier International*, nº 841, enero de 2007; la página web de The Institute for State Effectiveness: [www.effectivestates.org](http://www.effectivestates.org); “La Sécurité Humaine et l’État fragile” en *Revue de la Sécurité Humaine*, nº3, febrero de 2007; International Crisis Group, “Nagorno-Karabach: risking war”, Europe Report nº 187, noviembre de 2007; Comisión Europea y UNDP Oslo Governance Center, “Governance Indicators: a user’s guide”, 2004, en [www.undp.org/oslocentre](http://www.undp.org/oslocentre); BOONSTRA, Jos, “La OSCE y la promoción de la democracia: ¿una misión en punto muerto?”, Documento de Trabajo nº44, FRIDE, octubre de 2007. [Última consulta: 7 de febrero de 2009]

**Bibliografía:**

- ALONSO ZALDIVAR, Carlos, "¿Es capaz la UE de decir 'no' a EEUU?" en *El País*, 28 de febrero de 2002.
- BAHCHELI, Tozun; BARTMANN, Barry y SREBRINK, Henry (eds.), *De Facto States: the quest for sovereignty*, Routledge, Londres y Nueva York, 2004.
- BAYLIS, J., y SMITH, S. (eds.), *The Globalization of World Politics: an Introduction to International Relations*, Oxford University Press, Oxford, 1997.
- BOONSTRA, Jos, "La OSCE y la promoción de la democracia: ¿una misión en punto muerto?", Documento de Trabajo nº 44, FRIDE, octubre de 2007.
- CE-UNPD, Comisión Europea y UNDP Oslo Governance Center, "Governance Indicators: a user's guide", 2004.
- GEORGE, Susan, Informe Lugano, Icaria, Barcelona, 2001.
- GRESH, A.; BILLION, D. (eds.), *Actualités de l'État palestinien*, Editions Complexe, París, 2000.
- ICG-International Crisis Group, "Nagorno-Karabach: risking war", Europe Report nº 187.
- KAYMAN, Erol, "Socializing De Facto States into International Regimes and De Facto States Engaging International Regimes", ponencia presentada en el 48º Congreso Anual de la International Studies Association, Chicago, 2007.
- PEARSON, F. S. y ROCHESTER, J. M., *Relaciones Internacionales: situación global en el Siglo XXI*, McGraw Hill, 2004.
- PEGG, Scott, *De Facto States in the International System*, Working Paper nº 21, 1998, Institute of International Relations, University of British Columbia.
- SCHÜTTE, Robert, "La Sécurité Humaine et l'État fragile. Rapport du deuxième symposium sur la sécurité humaine" en *Revue de la Sécurité Humaine*, nº3, febrero de 2007.
- UNDP, "Rebuilding post-conflict societies: lessons from a decades of global experience", Informe del Grupo de Trabajo, Nueva York, 19-21 septiembre de 2005.
- VILANOVA, Pere, *Orden y desorden a escala global*, Editorial Síntesis, Madrid 2006.
- VILANOVA, Pere, "El Estado y el Sistema Internacional", en CAMINAL, Miquel (ed.), *Manual de Ciencia Política*, Tecnos, Madrid, 2005.
- VV.AA., "Enquête sur les états non reconnus", Dossier en *Le Courrier International*, nº 841, enero de 2007.

***El ejercicio de las relaciones exteriores de Kosovo por la UNMIK.  
¿Una nueva manera de crear un “frankenstein” en Derecho  
Internacional?***

**Isabel LIROLA DELGADO\***

Resumen: La atribución a la administración internacional del ejercicio de las relaciones exteriores del territorio administrado, asumiendo el *ius representationis* y la competencia para concluir tratados internacionales suscita dos cuestiones novedosas. La primera se refiere al posible reconocimiento de una cierta subjetividad internacional de los territorios administrados. La segunda plantea la pregunta de si el ejercicio de las relaciones exteriores del territorio administrado por la administración internacional puede servir para propiciar el acceso de dicho territorio a la condición de estado, incluso de forma discutible o contraria con el Derecho Internacional, como sería el caso de la República de Kosovo. A través del análisis de la práctica de la UNTAET y de la UNMIK, este trabajo pretende comprobar la relación causa-efecto entre el ejercicio de las relaciones exteriores por la administración territorial internacional y el reconocimiento de una cierta subjetividad internacional del territorio administrado como preludio para la adquisición por éste de la condición de estado.

Palabras clave: subjetividad internacional, administración internacional, Kosovo, UNMIK, UNTAET.

***UNMIK practice of Kosovo's foreign relations: a new way to create an International Law Frankenstein?***

**Isabel LIROLA DELGADO\***

Abstract: The assignment of the implementation of the Foreign Policy of an administered territory to the International Administration that takes the *ius representationis* and the competence to conclude International treaties on arouses two non-explored issues. The first one regards the possibility to recognize some International subjectivity of the administered territories. The second one suggest whether the exercise of the Foreign Relations of the administered territory by the International Administration could help the accession of this territory to be recognized as a State in an arguable way according to the International Law or even conflicting to what it states, as it would be perceived the case of the Republic of Kosovo. This paper will attempt to bear out, through the analysis of the practices of UNTAET and UNMIK both, the relationship of cause-and-effect between the implementation of the Foreign Policy by the International Administration of the territory and the identification of some International subjectivity of the administered territory as a prelude to the accession to the recognition as a State.

Keywords: International Administration, International subjectivity, Foreign Policy, Kosovo, UMIK, UNTAET

## Introducción

El escenario internacional que se ha generado a partir de la post-Guerra Fría ha planteado la necesidad de hacer frente a nuevos problemas derivados del colapso de las estructuras del estado en una pluralidad de contextos, todos ellos ligados a situaciones de post-conflicto. En varias de estas situaciones, bien a iniciativa de los estados afectados y/o debido a sus consecuencias para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, Naciones Unidas ha tenido que asumir, individualmente o con otras organizaciones internacionales, la tarea de la reconstrucción del estado a través de la administración provisional del territorio afectado. Esto ha dado lugar a una revitalización de la práctica de la Organización en materia de administración internacional de territorios que se añade a la ya existente, desarrollada excepcionalmente durante el período de la Guerra Fría en el marco del proceso descolonizador<sup>1</sup>.

De entre la práctica más reciente de Naciones Unidas en esta materia merecen especial consideración, por la plural problemática que han suscitado, las administraciones territoriales internacionales, creadas por el Consejo de Seguridad en el marco del Capítulo VII de la Carta, con plenos poderes de gobierno para la administración del territorio de Kosovo: la Misión de Administración provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK); y del territorio de Timor Oriental: la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental (UNTAET)<sup>2</sup>. En efecto, la extensión del mandato conferido a estas dos administraciones internacionales, así como las condiciones en que lo han ejercido, han dado lugar a una serie de consecuencias en el orden jurídico del territorio administrado difícilmente compatibles con el respeto al carácter provisional y transitorio que por coherencia con su naturaleza y fines debería tener la institución de la administración territorial internacional<sup>3</sup>.

Una de estas consecuencias es precisamente la que se deriva de la atribución a la administración internacional del ejercicio de las relaciones exteriores del territorio administrado, ya que se trata de un ámbito de competencias que es susceptible de

---

<sup>1</sup> Vid. entre otros, AZNAR GÓMEZ, M., *La administración internacionalizada del territorio*, Atelier, 2008 ; KORHONEN, O., "International Governance in Post-Conflict Situations", *Leiden Journal of International Law*, vol. 14, 2001, ps. 495-529 y KOLB, R., PORRETO, G., VITÉ, S., *L'application du droit international humanitaire et des droits de l'homme aux organisations internationales. Forces de paix et administrations civiles transitoires*, Bruylant, Bruxelles, 2005.

<sup>2</sup> La UNMIK creada por la Resolución 1244 (1999) de 10 de junio de 1999 y la UNTAET creada por la Resolución 1272 (1999) de 25 de octubre de 1999.

<sup>3</sup> WILDE, R., "From Danzing to East Timor and Beyond: The Role of International Territorial Administration", *AJIL*, vol. 95, 2001, ps.581-606 en p. 587. No obstante, en algunos casos, la administración territorial internacional se ha establecido de forma indefinida, por ejemplo el régimen previsto para la ciudad libre de Danzing (Gdąnsk), o con carácter permanente, como el caso del Saar o de Trieste y Jerusalén, por eso en este segundo caso se ha empleado la expresión "Territorios internacionalizados" (Ver, SYMREK, D.S., *Internationally Administered Territories-International Protectorates?*, Duncker&Humblot, Berlin, 2006, p.232).

producir efectos y obligaciones jurídicas a largo plazo en su situación jurídica y, por tanto, contravenir el carácter provisional del régimen de administración territorial internacional.

En esta línea crítica, el hecho de que la UNMIK y la UNTAET hayan asumido la representación internacional del territorio administrado y la competencia para concluir tratados internacionales en su nombre, suscita, en nuestra opinión, dos cuestiones. La primera se refiere al posible reconocimiento de una subjetividad internacional limitada y temporal de los territorios administrados por organizaciones internacionales. La segunda va más allá y plantea la pregunta de si el ejercicio de las relaciones exteriores del territorio administrado por la administración internacional puede servir para propiciar el acceso de dicho territorio a la condición de estado.

Resulta claro que esta cuestión no presenta ningún problema cuando ese ha sido el objetivo de la administración internacional, como en el caso de Timor Oriental, en el que la función de la UNTAET era preparar a este territorio no autónomo, que había sido sometido a una ocupación ilegal por Indonesia, para que pudiera constituirse en el nuevo Estado de Timor-Leste<sup>4</sup>. En cambio, la respuesta resulta debatible cuando el ejercicio de las relaciones exteriores por la administración internacional ha podido servir para propiciar (incluso podría decirse “precipitar”) el acceso del territorio administrado a la condición de estado de forma discutible o incluso contraria al Derecho Internacional.

Tal es el interrogante que plantea la situación en Kosovo, una vez proclamada unilateralmente su independencia el 17 de febrero de 2008 y adoptada la Constitución de la nueva República de Kosovo el 8 de abril de este mismo año<sup>5</sup>, en cuyo artículo primero se señala que “the Republic of Kosovo is an independent, sovereign, democratic, unique and indivisible state”. Todo ello a pesar de que el mandato de la UNMIK se limitase al “establecimiento de instituciones provisionales para el gobierno democrático y autónomo” hasta que se llegara a una solución política, incluida la celebración de elecciones y que tuviese como objetivo que el pueblo de Kosovo pudiera gozar de una autonomía sustancial en la República Federativa de Yugoslavia (RFY). La situación se

---

<sup>4</sup> La Resolución 1244 “autoriza [...] una presencia internacional civil en Kosovo a fin de que su pueblo pueda gozar de una autonomía sustancial en la República Federativa de Yugoslavia” y la Resolución 1272 señala que “el pueblo de Timor Oriental expresó claramente su deseo de comenzar, bajo la autoridad de las Naciones Unidas, un proceso de transición hacia la independencia”, que se proclamó el 20 de mayo de 2002, adoptando el nombre oficial de República democrática de Timor-Leste.

<sup>5</sup> Declaración de independencia adoptada por la Asamblea de Kosovo en Prístina el 17 de febrero de 2008 (texto consultado en [www.kosovoconstitution.info](http://www.kosovoconstitution.info) y Constitución de la República de Kosovo, adoptada el 8 de abril de 2008 que entró en vigor el 15.06.2008 (texto consultado en [www.assembly-kosova.org](http://www.assembly-kosova.org)).

mantiene sin que, hasta el momento, Serbia haya renunciado a la soberanía sobre este territorio<sup>6</sup>

En este sentido, siendo conscientes de que la legalidad internacional de la independencia de Kosovo es un tema controvertido y abierto, cuyo desenlace, aunque previsible no es aún definitivo, está pendiente el pronunciamiento del Tribunal Internacional de Justicia<sup>7</sup>, nuestra hipótesis de partida es que la declaración unilateral de independencia por parte de Kosovo respecto de Serbia resulta dudosamente compatible con el Derecho Internacional en vigor<sup>8</sup>, y que dicha situación ha resultado propiciada por el conjunto de actuaciones de la administración internacional y, de forma muy relevante, por el ejercicio por parte de la UNMIK de las relaciones exteriores del territorio administrado.

Con el objetivo de comprobar en qué medida esta hipótesis se corresponde con lo sucedido en la realidad, analizaremos en primer lugar el alcance y las consecuencias de la atribución a la administración internacional de las relaciones exteriores del territorio administrado (II), para después centrarnos en el examen de la práctica de la UNMIK y la UNTAET en relación con el ejercicio del *ius representationis* (III) y el *ius contrahendi* (IV) de los territorios administrados. Este examen resulta necesario para poder concluir si efectivamente el ejercicio de las relaciones exteriores del territorio administrado ha sido una vía para el reconocimiento de la subjetividad internacional del territorio administrado como estadio preparatorio para la creación de un nuevo estado, incluso de forma discutible o contraria al Derecho Internacional en vigor (V).

### **1. La atribución a la administración internacional del ejercicio de las relaciones exteriores del territorio administrado. Alcance y consecuencias.**

Uno de los elementos que caracterizan y singularizan a la UNMIK y la UNTAET como administraciones internacionales es la extensión del mandato y las facultades atribuidas sobre los territorios de Kosovo y Timor Oriental que han comprendido la totalidad de los

---

<sup>6</sup> La RFY cambió su estructura a través de una nueva Constitución adoptada el 4 de febrero de 2003 para formar una Unión de Serbia y Montenegro que, una vez celebrado el referéndum el 21 de mayo de 2006 y declarada la independencia de Montenegro (3 de junio de 2006), fue disuelta el 5 de junio de 2006.

<sup>7</sup> Por Resolución 10764, de 8 de octubre de 2008, la Asamblea General de Naciones Unidas decidió por 77 votos a favor, 6 en contra y 74 abstenciones pedir al TIJ una opinión consultiva sobre la legalidad de la declaración unilateral de independencia de Kosovo.

<sup>8</sup> Vid. entre otros las reflexiones de BERMEJO GARCÍA, R./GUITIERREZ ESPADA, C., "La independencia de Kosovo a la luz del principio de libre determinación", Real Instituto Elcano, *Documento de Trabajo N°/2008*, de 12/02/2008 y "Kosovo de nuevo: apuntes críticos sobre su declaración de independencia, su constitución y otras reflexiones", Documento de trabajo n.º 41/2008 ([www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)); GOODWIN, M., "From Province to Protectorate to State?. Speculations on the impact of Kosovo's Genesis upon the Doctrines of International Law", *German Law Journal*, vol. 8, 2007, N°.1, ps.1-20 y LIROLA DELGADO, I., *La administración territorial internacional: Un examen crítico a la luz de la práctica de Naciones Unidas*, 2007, ps. 76-81 (trabajo de investigación inédito).

poderes legislativos, ejecutivos y judiciales que son propios de un estado<sup>9</sup>. Esta atribución de unos poderes totales de gobierno fue objeto de precisión en relación con el mandato de la UNMIK para suplir la ambigüedad de la Resolución 1244 que utiliza la expresión “encargarse de administrar la transición en Kosovo”. Con respecto a esto, el Secretario General aclaró que: “el Consejo de Seguridad, en su resolución 1244 (1999), ha conferido a la administración civil provisional la autoridad sobre el territorio y el pueblo de Kosovo. Por consiguiente, todos los poderes legislativos y ejecutivos, incluso la administración del poder judicial, quedarán a cargo de la UNMIK”<sup>10</sup>. En términos similares, la Resolución 1272 establecía de forma más explícita que “la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental (UNTAET) tendrá la responsabilidad general de la administración de Timor Oriental y poseerá facultades para ejercer la total autoridad legislativa y ejecutiva, incluida la administración de la justicia”<sup>11</sup>.

Más allá de las diferencias que se desprenden del contexto político particular en el que han actuado, las funciones o responsabilidades específicas en las se han concretado los poderes atribuidos a la UNMIK y la UNTAET en sus respectivos mandatos son muy similares, ambas se refieren en un primer momento a las tareas previas de consolidación de la paz en los momentos iniciales del fin de conflicto, es decir las relativas a la prestación de asistencia humanitaria y al regreso de los refugiados y personas desplazadas<sup>12</sup>.

No obstante, el núcleo central de las funciones asignadas al mandato de la UNMIK y la UNTAET se identifica con las tareas propiamente vinculadas al gobierno de dichos territorios. Siguiendo la sistematización de Yves Daudet<sup>13</sup>, estas funciones han comprendido tanto las referentes al desarrollo político y administrativo del territorio administrado, incluyendo la asistencia en el ámbito electoral, la asistencia constitucional y gubernamental (que ha contemplado la preparación de un texto constitucional) y la asistencia administrativa (relativa a la creación de las administraciones económicas y financieras, la articulación de programas de desarrollo económico y el desarrollo de la

---

<sup>9</sup> En relación con la UNMIK, *vid.* el artículo 1 del Reglamento 1999/1 de la UNMIK, sobre la autoridad Provisional en Kosovo, de 25 de julio de 1999 y en relación con la UNTAET, Resolución 1272, *cit.*, párrafo 1.

<sup>10</sup> “Informe del Secretario General sobre la misión de administración provisional de las Naciones Unidas en Kosovo”, *Doc. S/1999/779*, de 12 de julio de 1999, párrafo 35.

<sup>11</sup> Resolución 1272, párrafo 1.

<sup>12</sup> Resolución 1244, párrafo 11, h) “Apoyar la reconstrucción de la infraestructura básica y otras tareas de reconstrucción económica” y k) “Asegurar el regreso seguro y libre de todos los refugiados y personas desplazadas a sus hogares en Kosovo”; Res. 1272, párrafo 2, d) “Encargarse de la coordinación y la prestación de asistencia humanitaria, la rehabilitación y la asistencia para el desarrollo”.

<sup>13</sup> *Vid.* DAUDET, Y., “L’action des Nations Unies en matière d’administration territoriale”, *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol.VI, 2002, ps. 461-542.

función pública <sup>14</sup>). Además, la actuación de la UNMIK y la UNTAET se ha extendido a todo lo relativo a la organización y el funcionamiento de los poderes públicos del Estado de derecho, así como a las actividades de orden jurídico y judicial concernientes a la determinación del derecho aplicable y la administración de la justicia<sup>15</sup>.

A estas tareas se ha añadido el ejercicio de las relaciones exteriores de los territorios de Kosovo y Timor Oriental como uno de los ámbitos de gobierno asumidos por la UNMIK y la UNTAET que resulta de una interpretación amplia del mandato de las Resoluciones 1244 y 1272. Éstas no mencionan expresamente dicho ejercicio, aunque el Secretario general había hecho referencia en su Informe previo a la resolución del Consejo de Seguridad a la capacidad de la UNTAET para concluir tratados internacionales con estados y organizaciones internacionales "as may be necessary for the carrying out of functions of UNTAET in East Timor"<sup>16</sup>.

No hay, en cambio, ninguna referencia similar a las competencias de la UNMIK en el ámbito de las relaciones exteriores, cuya atribución a la administración internacional podría ya, en principio, resultar de dudosa compatibilidad con los objetivos del mandato debido a la pertenencia de Kosovo a la República Federativa de Yugoslavia. Al respecto, hay que recordar la mención expresa en la Resolución 1244 a "la adhesión de todos los Estados miembros al principio de soberanía e integridad territorial de la República Federativa de Yugoslavia".

Sin embargo, estas competencias aparecen posteriormente establecidas claramente en el Marco Constitucional para Kosovo que atribuye al Representante Especial del Secretario General (RESG), "las competencias y responsabilidades de naturaleza internacional en el ámbito legal" y "la conclusión de acuerdos con estados y

---

<sup>14</sup> Resolución 1244, párr.11, b) "Cumplir funciones administrativas civiles básicas donde y mientras sea necesario", c) "Organizar y supervisar el desarrollo de instituciones provisionales para el autogobierno democrático y autónomo hasta que se llegue a una solución política, incluida la celebración de elecciones", g) "Apoyar la reconstrucción de la infraestructura básica y otras tareas de reconstrucción económica"; Res. 1271, párrafo 2, b) "Establecer una administración eficaz", c) "Contribuir al desarrollo de los servicios civiles y sociales", e) "Apoyar el fomento de la capacidad de autogobierno", f) "Ayudar al establecimiento de las condiciones necesarias para el desarrollo sostenible".

<sup>15</sup> Resolución 1244, párrafo 11, i) "Mantener la ley y el orden público, incluso mediante el establecimiento de un cuerpo de policía local y, entre tanto, mediante el despliegue de agentes de policía internacionales en Kosovo" ; Resolución 1271, párrafo 2, a) "Proporcionar seguridad y mantener el orden público en todo el territorio de Timor Oriental".

<sup>16</sup> Report of the Secretary General on the Situation in East Timor, 4 Oct. 1999, UN Doc. S/1999/1024, párrafo 5.

organizaciones internacionales en todas las materias dentro del ámbito de la Resolución 1244”<sup>17</sup>.

En la práctica, las competencias en materia de relaciones exteriores asumidas por la UNMIK y la UNTAET no sólo se han referido a la conclusión de Acuerdos Internacionales con estados y otras organizaciones internacionales distintas de Naciones Unidas, sino que también han incluido el ejercicio del *ius representationis* del territorio administrado, en unos términos y con una extensión que han dado lugar a distintas opiniones doctrinales sobre la cuestión de si del ejercicio de estas competencias podría concluirse el reconocimiento de una subjetividad internacional transitoria y provisional del territorio administrado, en su condición de tal.

El punto de partida para el análisis de esta cuestión se sitúa en la falta de pronunciamientos expresos sobre la situación jurídica de los territorios que quedan bajo administración internacional por parte del Consejo de Seguridad que no ha incluido ninguna referencia al respecto en las resoluciones por las que se han creado la UNMIK y la UNTAET. Este mismo silencio se constata en los Informes de los respectivos Representantes especiales. Solamente el Marco Constitucional para el autogobierno de Kosovo hace una mención expresa a esta cuestión cuando señala que “Kosovo is an entity under interim international administration”<sup>18</sup>.

Esta referencia a la condición jurídica propia y diferenciada del territorio bajo administración internacional supondría para algún autor, como Marcus G. Brand, el reconocimiento de una subjetividad propia del territorio bajo administración territorial<sup>19</sup>. En esta misma línea se sitúa la postura defendida por Bernhard Knoll que, partiendo de la idea de que la subjetividad internacional es un concepto funcional y relacionándola con el pueblo del territorio administrado, considera que la administración internacional, al actuar en el plano internacional en representación y por cuenta del territorio

---

<sup>17</sup> Vid. el Capítulo 8, artículo 8.1 del Reglamento 2001/9/UNMIK, de 15 de mayo de 200, relativo al Marco Constitucional para el autogobierno de Kosovo, que incluye dentro de las competencias y responsabilidades reservadas al RESG, (i) “El ejercicio de competencias y responsabilidades de naturaleza internacional en el ámbito legal” y (m) “La conclusión de acuerdos con estados y organizaciones internacionales en todos las materias dentro del ámbito de la Resolución 1244”.

<sup>18</sup> Marco Constitucional, Capítulo 1, Disposiciones Básicas, artículo 1.1.

<sup>19</sup> En este sentido, señala este autor: “Kosovo under JIAS, therefore, can rather be described as a territory with a mixed UN and local administration, but not as a state, neither in the sense of international law, nor in the sense of constitutional law and legal theory. With the introduction of the Constitutional Framework in May 2001, however, Kosovo’s legal subjectivity was explicitly recognised” (BRAND, M., “Effective Human Rights Protection when the UN “becomes the State”: Lessons From UNMIK”, en WHITE, N. & KLAASEN, D., (eds.), *The UN, Human Rights and Post-conflict Situations*, Manchester University Press, Manchester, 2005, ps.351-352).

administrado, estaría dando lugar a que éste adquiriera gradualmente “a limited subjectivity in order to comply with the evolving requirements of international life”<sup>20</sup>.

En cambio, otras opiniones, aun partiendo del mismo planteamiento funcional de la subjetividad internacional –utilizado en su día para reconocer la subjetividad internacional de las organizaciones Internacionales– y de su posible aplicación a los territorios administrados, consideran que los indicadores de la personalidad internacional de los territorios de Kosovo y Timor Oriental durante el período de administración internacional son insuficientes y que sólo la UNMIK y la UNTAET pueden considerarse sujetos de Derecho Internacional en su condición de órganos subsidiarios de las Naciones Unidas<sup>21</sup>.

A nuestro parecer, las opiniones mencionadas no resultan necesariamente excluyentes, puesto que, si bien los únicos sujetos internacionales que cabría considerar inicialmente son la UNMIK y a la UNTAET que, como órganos subsidiarios de una Organización internacional, han estado capacitados para actuar en el plano internacional, se trata de una cuestión que requiere un examen pormenorizado de la práctica concerniente. Como veremos, ésta no siempre resulta lo suficientemente clarificadora y tiene que ser valorada a la luz del objetivo concreto de autogobierno que la administración internacional busca en cada uno de estos territorios.

En este sentido, hay que volver a recordar que, en el caso de Kosovo, a diferencia de Timor Oriental, el contenido preciso de este objetivo no se identificó inicialmente con la independencia del territorio respecto de Serbia. Este cambio de perspectiva, propiciado por la pérdida del ejercicio de cualquier tipo de competencias de gobierno de la RFY sobre Kosovo desde el despliegue de la UNMIK<sup>22</sup>, se introdujo formalmente en la

---

<sup>20</sup> KNOLL, B., “From Benchmarking to Final Status? Kosovo and The Problem of an International Administration’s Open-Ended Mandate”, *EJIL*, 2005, vol. 16, nº4, ps. 650-651, en cuyas palabras literales: “these propositions lead to a more differentiated understanding of the importance of the temporary convergence between the international legal system and “the people” who have become addressees of a certain international entitlements. This functionalist interpretation uses international legal system as a intermediary, rather than a barrier, allowing the international legal structure to reach “all the way down to the individual inside the collective” (citando a NIJMAN, J.A., *The Concept of International Legal Personality. An Inquiry Into the History and Theory of International Law*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2004, p. 120).

<sup>21</sup> Cf. RUFFERT, M., “The Administration of Kosovo and East-Timor by the International Community”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 50, 2001, p. 630 en cuya opinión: “All in all, neither Kosovo nor East-Timor are subjects of International law”. En esta misma línea, ARDAULT, K., ARION, C-M.; GNAMOU-PETAUTON, D.; YETONGNON, M., “L’administration internationale de territoire à l’épreuve du Kosovo et du Timor oriental: La pratique à la recherche d’une théorie”, *Revue Belge de Droit International*, 2005, Nº1-2, ps. 372-373.

<sup>22</sup> En este sentido, aunque la propia Resolución 1244 prevé cierta presencia de la RFY en Kosovo durante el período de administración de Naciones Unidas, ya que uno de los principios del Acuerdo con las autoridades yugoslavas recogido en su Anexo 2.p.6 establecía que después del retiro se permitiría el regreso de un número convenido de personal yugoslavo y serbio para cumplir las siguientes funciones: “servir de enlace con la misión civil internacional y el personal de seguridad internacional; demarcar y limpiar los campos minados; mantener

“Propuesta integral de Acuerdo sobre el Estatuto de Kosovo”<sup>23</sup>. La declaración unilateral de independencia ha confirmado la situación, planteando con toda intensidad la relación causa-efecto entre el ejercicio de las funciones de gobierno — incluidas las relaciones exteriores — por la administración territorial internacional y el acceso a la condición de estado por el territorio administrado, incluso de forma discutible o contraria al Derecho Internacional.

## 2. La representación internacional del territorio administrado

Por lo que se refiere al *ius representationis* del territorio administrado y en relación con lo que sería el derecho de legación pasiva, éste se concreta en las oficinas establecidas por terceros estados en los territorios de Kosovo y Timor Oriental durante el mandato de la UNMIK y la UNTAET, a las que se han atribuido funciones, prerrogativas e inmunidades similares a las que disfrutaban las representaciones diplomáticas así como el derecho a utilizar sus banderas y emblemas nacionales en los locales<sup>24</sup>.

Estas oficinas pueden considerarse desde dos ópticas diferentes, según se estime que, en función de dichas atribuciones, son misiones diplomáticas en sentido estricto y, por tanto, una manifestación de la capacidad de los territorios administrados para entablar relaciones diplomáticas con estados, o desde una opinión contraria, conforme a la cual se ha entendido que son misiones especiales ante un órgano subsidiario de Naciones Unidas, y que, por tanto no supondrían ninguna atribución de subjetividad internacional a los territorios administrados.

---

una presencia en lugares que son patrimonio nacional serbio; mantener una presencia en los principales cruces fronterizos”, en la práctica ésta no se produjo y la RFY no tuvo ningún tipo de participación en la administración de Kosovo. La única presencia de las autoridades de la RFY en dicho territorio consistió en un Comité para la Cooperación con Naciones Unidas, que terminó asemejándose a una especie de misión diplomática dentro del propio estado (Cf. YANNIS, A., “The concept of Sovereignty in International law and Its Implications in International Politics”, *EJIL*, 2002, vol. 13, No. 5, p. 1047).

<sup>23</sup> Entre el 17 y 19 de marzo de 2004 se produjo un rebrote de violencia en Kosovo que puso de manifiesto la necesidad de replantear la estrategia de “Standards before status”, tal como quedó reflejado en el Informe elaborado por el Embajador Eide “Letter dated 17 november 2004 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council”. Report on the situation in Kosovo”, (*Doc. S/2004/932*). Como consecuencia, éste presentó un nuevo informe en el que señalando “que no habrá ningún momento apropiado para abordar la cuestión del futuro estatuto de Kosovo” considera que “ha llegado el momento de iniciar dicho proceso”, párr. 62 “Carta de fecha de 7 de octubre de 2005, dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General. Informe sobre un examen amplio de la situación en Kosovo, presentado por el Sr. Eide, Enviado Especial del Secretario General”, (*Doc. S/2005/635*). En noviembre de 2005, el Secretario General envió a Martti Ahtisaari para preparar el inicio de las conversaciones sobre la base de unos “Principios rectores de acuerdo sobre el Estatuto de Kosovo, acordados por el Grupo de Contacto” anexos a la “Carta de fecha de 10 de noviembre de 2005, dirigida al Secretario General por el Presidente del Consejo de Seguridad (*Doc. S/2005/709*), elaborando posteriormente la “Propuesta integral de Acuerdo sobre el Estatuto de Kosovo”, presentada por el Secretario general al Presidente del Consejo de Seguridad, el 26 de marzo de 2007, *Doc. S/2007/168/Add. 1*, de 26.03.2007.

<sup>24</sup> Vid el Reglamento 2000/42/UNMIK, sobre el establecimiento y el funcionamiento de las oficinas de enlace en Kosovo, de 10 de julio de 2000 y “Regulation UNTAET/2000/31, on the establishment of representatives offices of foreign governments in East Timor, September 27, 2000”.

A nuestro parecer, el texto del Reglamento UNTAET/2000/31 permite apuntar que las oficinas establecidas en el territorio de Timor Oriental por gobiernos extranjeros, bajo la denominación de *representatives offices*, son sólo misiones especiales ante la UNTAET, aunque hayan servido como embriones de las misiones diplomáticas ante el futuro Estado de Timor-Leste<sup>25</sup>. Sin embargo, esto no ha supuesto, en nuestra opinión, el reconocimiento de una capacidad autónoma de representación de dicho territorio, ya que dicho Reglamento hace referencia en todo momento a la UNTAET, como único sujeto encargado de desarrollar todas las funciones de representación del territorio afectadas por el establecimiento de tales oficinas<sup>26</sup>.

Sin embargo, el texto del Reglamento UNMIK/2000/42, sobre el establecimiento y el funcionamiento de las oficinas de enlace en Kosovo, resulta menos claro a efectos de determinar la naturaleza de éstas y, en consecuencia, las posibles repercusiones sobre la eventual subjetividad internacional de dicho territorio<sup>27</sup>. Con respecto a ello, aunque estas oficinas de enlace se crearon inicialmente sólo como misiones ante la UNMIK, su destino final ha dependido del estatus alcanzado por el territorio de Kosovo, convirtiéndose en el supuesto de algunos de los estados que ya han reconocido como estado a la República de Kosovo en embajadas, como es el caso de Estados Unidos, Alemania y Francia, en tanto otros, como Bélgica y Suecia lo mantienen por ahora como oficina de enlace, aunque con el propósito de convertirlas en embajadas<sup>28</sup>.

En este mismo orden de cosas, no resulta claro el estatuto de las oficinas de enlace de las organizaciones internacionales distintas de Naciones Unidas en los

---

<sup>25</sup> Tal como se concluye de la exposición de motivos del Reglamento UNTAET/2000/31, cuando justifica su adopción "For the purpose of providing for the establishment of Representatives Offices of foreign governments in East Timor and specifying the privileges, immunities and exemptions applicable to such Offices and their staff until the establishment of an independent East Timor".

<sup>26</sup> Tales como el consentimiento para el establecimiento de estas oficinas (artículo 1), la negociación con el Estado establecido (artículo 3.c), la notificación del estatus del staff (artículo 6) y todo tipo de notificaciones que afecten al funcionamiento de la oficina.

<sup>27</sup> En este sentido, la exposición de motivos se refiere como fundamento para la adopción del Reglamento 2000/42/UNMIK/, a "[...] los efectos de facilitar los contactos entre las misiones internacionales civil y de seguridad en Kosovo y los gobiernos que contribuyen al cumplimiento del mandato encomendado a esas misiones ...". En todo caso, téngase en cuenta que en una nota informativa de la Unión Europea, "EU presence in Kosovo" de 22.02.06 (localizable en la dirección <http://www.euinkosovo.org>), se señala "In addition to the European Union presence itself, 13 of the 25 Members Status of the European Union have *diplomatic representation* in Pristina, Kosovo. The so-called liason offices are responsible for the bilateral relations between their countries and Kosovo and are specially active in terms of bilateral assistance". (la cursiva es nuestra).

<sup>28</sup> La República de Kosovo ha sido reconocida por formalmente por 51 Estados, entre los que se encuentran EE.UU y 20 estados de la Unión Europea: Reino Unido, Lituania, Letonia, Italia, Dinamarca, Luxemburgo, Bélgica, Polonia, Austria, Irlanda, Suecia, Países Bajos, Eslovenia, Finlandia, Hungría, Bulgaria, República Checa, Malta y Portugal. Ya han abierto embajada en Kosovo: Albania, Alemania, Austria, Estados Unidos, Francia, Hungría, Italia, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, República Checa, Turquía. Mantienen una oficina de enlace: Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Croacia, Grecia, Japón, Luxemburgo, Macedonia, Malasia, Rusia, Eslovaquia y China. Por su parte, la República de Kosovo ha abierto embajadas en: EEUU, Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Turquía, Austria, Suiza y Albania (según los datos que figuran en la página oficial de <http://www.president-ksgov.net> a 14.01.2009).

territorios de Kosovo<sup>29</sup> y Timor Oriental, ni por lo que se refiere a un derecho de legación activa, el de las oficinas mantenidas por la UNMIK<sup>30</sup> y la UNTAET en el territorio de estados vecinos.

Resultan así de aplicación, en relación con las oficinas de representación, las reflexiones anteriormente apuntadas con carácter general sobre si podrían considerarse como indicadores de la atribución a dichos territorios de una subjetividad internacional transitoria y provisional derivada del régimen de administración internacional las eventuales manifestaciones de la capacidad de los territorios administrados para mantener relaciones diplomáticas. En este sentido, el hecho de que todos los aspectos relativos a la negociación y el consentimiento para su establecimiento así como las notificaciones en cuanto al personal y funcionamiento hayan dependido exclusivamente de la UNMIK y la UNTAET, sin ningún tipo de participación de las autoridades provisionales de autogobierno, nos lleva a considerar que no suponen el reconocimiento de un *ius representationis* autónomo del territorio administrado, sin perjuicio de que hayan podido servir como embriones de las misiones diplomáticas creadas ante el Estado de Timor-Leste y ante el controvertido Estado kosovar.

### **3. La conclusión de tratados internacionales por la administración internacional en nombre del territorio administrado**

El otro ámbito de cuestiones que suscita el análisis del ejercicio de las relaciones exteriores del territorio administrado se refiere a los acuerdos celebrados por la administración internacional con estados y otras organizaciones internacionales distintas de Naciones Unidas. Un primer problema que plantean este tipo de acuerdos (concluidos bajo las denominaciones de acuerdo, memorando de entendimiento, canje de notas) es el de determinar si constituyen tratados internacionales en el sentido técnico-jurídico y, por tanto, generan obligaciones internacionales para las partes o si se tratan de meros acuerdos políticos. A estos efectos, la práctica de la UNMIK y la UNTAET no es uniforme, resultando posible distinguir tres grupos de acuerdos, según que se trate de acuerdos: (a) en cuyo texto excluyen expresamente esta condición; (b) que hayan sido expresamente concluidos como tratados internacionales; o (c) que no sea posible establecer con claridad *a priori* si son tratados internacionales.

---

<sup>29</sup> Por ejemplo, la Oficina de enlace que tiene la Unión Europea desde el 2004 en Kosovo a la que se hace referencia en la nota informativa, "EU presence in Kosovo", *cit.*

<sup>30</sup> Como se indica en la página de la UNMIK ([www.un.org.mk/UNMIK.htm](http://www.un.org.mk/UNMIK.htm)), " A Liaison Office of United Nations Interim Administration in Kosovo (UNMIK) in Skopje was established in 1999 in order to address issues affecting UNMIK, facilitate cooperation between UNMIK and former Yugoslav Republic of Macedonia, and assist the Special Representative of the Secretary-General for Kosovo in his contacts with the authorities of the former Yugoslav Republic of Macedonia, as stipulated in the United Nations Secretary-General's report to the Security Council of July 12, 1999.

En el primer grupo se incluye, por ejemplo, el “Memorandum of Understanding on the Development of the South East Core Regional Transport Network” de 11 de junio de 2004<sup>31</sup>, en cuyas disposiciones finales se señala expresamente que no contiene obligaciones regidas por el Derecho Internacional<sup>32</sup>.

En el segundo grupo se sitúan, por ejemplo, dos acuerdos que aparecen recogidos en el apartado dedicado a Acuerdos Internacionales (*International Agreements*), contenido en la Gaceta oficial de la UNMIK (*UNMIK Official Gazette*). Uno es el “Free Trade Agreement between the United Nations Interim Administration in Kosovo (UNMIK) on behalf of the Provisional Institutions of Self-Government in Kosovo and the Council of Ministers of the Republic of Albania”, de 4 de marzo de 2003 y otro el “Interim Free Trade Agreement between the Republic of Macedonia and UNMIK”, de 31 de agosto de 2005<sup>33</sup>.

En este mismo grupo, pese a las dudas suscitadas en su día en cuanto a si podía ser objeto de registro a los efectos del artículo 102 de la Carta de Naciones Unidas<sup>34</sup>, se encuentra el “Exchange of Notes constituting an Agreement between the Government of Australia and the United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET) concerning the continued Operation of the Treaty between Australia and the Republic of Indonesia on the Zone of Cooperation in an Area between the Indonesian Province of East Timor and Northern Australia of 11 December 1989”, de 10 de febrero de 2000, en el que la UNTAET sucede a Indonesia en el Acuerdo que sobre la misma materia ésta había suscrito previamente con Australia<sup>35</sup>.

En un tercer grupo de Acuerdos en la práctica de la UNMIK y de la UNTAET se encontrarían los supuestos de Acuerdos que no se pronuncian expresamente acerca de su naturaleza jurídica. Éste es el caso, por ejemplo, de los memorandos concluidos por la

---

<sup>31</sup> Memorando firmado el 11.06.2004 en Luxemburgo por la UNMIK “acting for the Provisional Institutions of Self Government”.

<sup>32</sup> Este mismo carácter tiene el “Memorandum of Understanding on the Regional Electricity Market in South East Europe and its Integration into the European Union Internal Electricity Market (“The Athens memorandum”) de 2002, en cuyo párrafo 8 (International Law) se señala “This Memorandum of Understanding does not constitute an agreement that is binding under international law. The adhering parties, sponsors or observers do not intend to create legal commitments”.

<sup>33</sup> Ambos se sitúan en el contexto del Pacto de Estabilidad para Europa Sudeste, de 27 de junio de 2001 (Bruselas).

<sup>34</sup> Vid. *Repertory of Practice of United Nations Organs, Supplement. No. 9*, Vol. VI, artículo 102, ps. 4-5, en el que se señala que a la vista de la Resolución 1272 se decidió registrar el Acuerdo de oficio.

<sup>35</sup> Sobre las cuestiones suscitadas por el Acuerdo entre Australia e Indonesia en relación con el “Timor Gap” y la sentencia de Tribunal Internacional de Justicia en el caso de Timor, ver, entre otros, FERRER LLORET, J., *La aplicación del principio de libre determinación de los pueblos: Sahara Occidental y Timor Oriental*, Publicaciones de la Universidad de Alicante, 2002, ps. 214 y ss. y NALDI, G., “The East Timor Case and the Role of the International Court of Justice in the evolution of the Right of peoples to Self-determination”, *Australian Journal of Human Rights*, vol. 4, 1999.

administración territorial internacional con Indonesia y, muy excepcionalmente, con la RFY en relación en los que se plantean dudas acerca de su condición de tratados internacionales porque se refieren a aspectos prácticos de la ejecución de las Resoluciones 1244 y 1272<sup>36</sup>. En estos y otros supuestos dudosos la condición de tratado internacional dependerá, como parece lógico, del análisis del Instrumento concreto a la luz de los criterios establecidos en el artículo 2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Así, los acuerdos concluidos por la UNMIK y la UNTAET en nombre de Kosovo y Timor Oriental con estados u organizaciones internacionales que se ajusten a tales criterios podrán ser considerados como tratados internacionales al haber sido concluidos por el órgano subsidiario de una organización internacional con capacidad para celebrar tratados internacionales con otros sujetos de Derecho Internacional<sup>37</sup>.

Un segundo problema que suscitan los tratados internacionales celebrados por la administración internacional es el relativo a quién es el sujeto obligado por unos acuerdos que se concluyen en nombre del territorio administrado (*on behalf, acting for*), si ésta, Naciones Unidas— como la organización internacional de la que la UNMIK y la UNTAET son órganos subsidiarios— o la propia administración internacional como tal. Nuevamente, el análisis de la práctica no siempre permite determinar con claridad quién es el sujeto obligado por dichos acuerdos a efectos de su cumplimiento y exigencia de responsabilidad internacional.

En todo caso, esta práctica resulta mucho más fácil de sistematizar en el caso de la UNTAET en relación con la cual es posible distinguir con claridad dos tipos de situaciones. Un primer tipo se refiere a aquellos acuerdos concluidos por la UNTAET en los que expresamente se señala que es la Administración internacional la que asume las obligaciones del acuerdo. Éste es el caso del ya citado “Exchange of Notes constituting an Agreement between the Government of Australia and the United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET) concerning the continued Operation of the Treaty

---

<sup>36</sup> Por ejemplo para RUFFERT, *op.cit.*, p. 630, los Memorandos de carácter práctico entre la UNMIK y Macedonia y la UNTAET e Indonesia no son Acuerdos Internacionales (entre ellos, el “Memorandum of Understanding between the Republic of Indonesia and the United Nations Transitional Administration in East Timor regarding Cooperation in Legal, Judicial and Human Rights Related Matters”, de 6 de abril de 2000 o el “Memorandum of Understanding between the Republic of Indonesia and the United Nations Transitional Administration in East Timor on Tactical Coordination”, de 11 de abril de 2000.

<sup>37</sup> Este sería el caso en nuestra opinión del “Agreement between the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK), acting for the Provisional Institutions of Self-Government in Kosovo and the Council of Ministers of the Republic of Albania on the Reciprocal Promotion and Protection of Investments”, de 19 de febrero de 2004 y los “Framework Agreement between United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK), acting on behalf of the Provisional Institutions of Self-Government in Kosovo and the European Investment Bank” de 3 de mayo de 2005, en cuyo artículo 15 (cláusulas finales) se dice que el Acuerdo tiene que ser objeto de registro en Naciones Unidas conforme con el artículo 102 de la Carta), y “The IDA-UNTAET Trust Fund for East Timor Grant Agreement”, de 21 de febrero de 2000

between Australia and the Republic of Indonesia on the Zone of Cooperation in an Area between the Indonesian Province of East Timor and Northern Australia of 11 December 1989”, de 10 de febrero de 2000”, en el que se dice que la UNTAET asume los derechos y obligaciones previamente ejercidos por Indonesia hasta la fecha de la independencia de Timor Oriental<sup>38</sup>.

Una segunda situación concierne a aquellos acuerdos en los que expresamente se ha excluido todo tipo de responsabilidad de la administración internacional y se atribuye expresamente a las autoridades provisionales de gobierno o a las que asuman tales funciones con posterioridad. Se tratan de acuerdos con consecuencias financieras, como por ejemplo, “the IDA-UNTAET Trust Fund for East Timor Grant Agreement”, de 21 de febrero de 2000<sup>39</sup>.

Por otra parte, en el caso de la UNMIK la sistematización de la práctica resulta mucho más compleja porque el ejercicio del *ius contrahendi* por la administración internacional es un claro reflejo, en nuestra opinión, de la tensión existente en relación con el estatuto del territorio. Así, en primer lugar, estarían los acuerdos en los que la única obligada internacionalmente ha sido la administración internacional, como sería el caso del “Agreement for Investment Support for Projects in Kosovo between the Government of the United States of America and the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo” de 17 de mayo de 2002, que se concluye por la UNMIK sin ninguna referencia a estar actuando en nombre del territorio administrado, figurando la administración internacional como el sujeto que participa en los mecanismos de solución de controversias a los que hace referencia dicho Acuerdo en su artículo 5 (negociación y sometimiento a un tribunal arbitral)<sup>40</sup>.

En segundo lugar, por lo que refiere a acuerdos en los que se excluye la responsabilidad de la administración internacional en relación a su cumplimiento, pueden

---

<sup>38</sup> En el Preámbulo del Acuerdo se señala que “An Agreement between UNTAET, acting on behalf of East Timor, and Australia, providing practical arrangements for the continuity of the terms of [...] <The «Timor Gap Treaty»> in the transitional period, will benefit the people of East Timor and will assist UNTAET in carrying out its functions entrusted to it by the Security Council resolution 1272 (1999). The conclusion of this agreement, however, is without prejudice to the position of the future government of an independent East Timor with regard to the Treaty”.

<sup>39</sup> Sobre los problemas particulares planteados por este Acuerdo que Naciones Unidas quería firmar como un Memorando de Acuerdo entre la UNTAET y el IDA y el Banco Mundial como un Acuerdo internacional en sentido estricto, *vid. SYMREK, op.cit.*, ps.135-136.

<sup>40</sup> El artículo 5, (b) de este Acuerdo señala que “this Agreement shall continue until the earlier of (i) conclusión of UNMIK’s mandate to provide interim administration in Kosovo, as provided in United Nations Security Council Resolution 1244, and (ii) six months from the date of a receipt of a note by which one part informs the other of an intent to terminate this Agreement. In such event, the provisions of this Agreement shall, with respect to Investment Support provided while this Agreement was in force, remain in force as long as such Investment Support remains outstanding, but in no case longer that the first to occur of (iii) twenty years after the termination of this Agreement and (iv) termination of the authority of UNMIK”.

mencionarse los acuerdos de carácter financiero concluidos por la UNMIK en representación de las autoridades provisionales de gobierno, como el “Framework Agreement between United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK), acting on behalf of the Provisional Institutions of Self-Government in Kosovo and the European Investment Bank”, de 3 de mayo de 2005, en el que claramente se atribuye la responsabilidad de su cumplimiento a las autoridades provisionales de gobierno (PISG)<sup>41</sup>.

A pesar de ello, estos acuerdos resultan ilustrativos de la ya apuntada tensión entre la administración internacional y las autoridades provisionales de gobierno a propósito de los acuerdos concluidos en representación del territorio administrado, tal como pone de manifiesto la modificación llevada a cabo por el Representante Especial del Secretario General en el uso de sus competencias de control (a través del Reglamento N.º.2004/30/UNMIK, de 9 de agosto de 2004) de la “Law No. 2004/14 on International Financial Agreements”, adoptada por la Asamblea de Kosovo, con fecha de 6 de mayo de 2004 <sup>42</sup>.

A este respecto el artículo 5 de la Ley 2004/14 señala que: “unless an International Financial Agreement provides otherwise, any and all obligations incurred in or by means of an International Financial Agreement, including all and any contingent obligations, shall be binding upon the PISG or any successor government or authority exercising administrative powers with respect to Kosovo for the entire period such International Financial Agreement remains effective. Such obligations shall become binding upon the PISG only for agreements concluded based on this law”.

En cambio, el texto del artículo 5 modificado por el Reglamento 2004/30 dispone que: “all obligations incurred in or by means of an International Financial Agreement,

---

<sup>41</sup> Cf. Artículo 15 del Acuerdo que señala “The PISG acknowledge the obligations undertaken by UNMIK on their behalf under this Framework Agreement and undertake all measure within their power to ensure the full respect of this Agreement [...]. It is understood and agreed by the parties hereto that: a)The Party responsible for performing the obligations under this Agreement including but not limited to servicing the financial obligations hereunder, is the PSIG, and neither the United Nations nor UNMIK shall bear any responsibility for the performance of such obligations or any liability with regard to the performance or non performance of such obligations by the PISG or any successor to the PISG; b)Nothing in relating to or arising under this Agreement, and no failure by the PISG, or any successor to the PISG, to perform any obligation under this Agreement, shall establish or result in any financial obligation, whether actual, contingent or otherwise, or any liability of any nature or kind, on the part of UNMIK or the United Nations; and c) This agreement, and the performance of the obligations hereunder, are neither guaranteed nor otherwise secured by UNMIK or the United Nations”.

<sup>42</sup> Conforme a la competencia general de control atribuida al RESG, ha correspondido a éste la promulgación de las leyes adoptadas por la Asamblea y firmadas por el Presidente, como requisito para su entrada en vigor (Reglamento 2001/9, Marco Constitucional para el autogobierno de Kosovo, de 15 de mayo de 2001, en relación con 5.1 y 5.4 (Responsabilidades de las Instituciones Provisionales de Autogobierno), 9.1.26 (Responsabilidades de la Asamblea), 9.1.44 y 9.1.45 (Procedimiento de adopción de leyes) y Capítulo 12 (Autoridad del RESG).

including any contingent obligation, shall be binding upon the PISG. Upon the completion of the mandate of UNMIK under UNSC resolution 1244 (1999) pursuant to a decision of the Security Council of the United Nations, information on all outstanding obligations under such agreements to be resolved in accordance with general principles of International Law, shall be duly brought to the attention of the Security Council”.

Una comparación entre ambas redacciones pone de manifiesto, en primer lugar, que el Reglamento 2004/30/UNMIK aclara con contundencia que todas las consecuencias de este tipo de acuerdos se atribuyen en todas las circunstancias a las autoridades provisionales de gobierno, en tanto que la Ley 2004/14 subordina tales obligaciones a que el acuerdo se haya concluido sobre la base de dicho instrumento. En este sentido, la Ley 2004/14 estaría subordinando el cumplimiento de los acuerdos a que éstos sean conformes con el Derecho interno, mientras que Reglamento 2004/30 remite la resolución de todas las cuestiones que suscite el cumplimiento del acuerdo a los principios generales de Derecho Internacional. En segundo lugar, y de forma muy llamativa, la Ley 2004/14 se refiere a “un gobierno sucesor o autoridad que ejercite los poderes de administración”, sin ligarlo necesariamente a la terminación del fin del mandato de la UNMIK por el Consejo de Seguridad, como, por otra parte, señala claramente el Reglamento 2004/30/UNMIK.

Esta misma situación de ambigüedad y tensión se deriva de otros acuerdos concluidos por la UNMIK en nombre del territorio administrado en los que no es posible determinar con claridad a quién se atribuyen los efectos del acuerdo, como sucede con el ya mencionado, “Free Trade Agreement between the United Nations Interim Administration in Kosovo (UNMIK) on behalf of the Provisional Institutions of Self-Government in Kosovo and the Council of Ministers of the Republic of Albania”, de 4 de marzo de 2003, que, al referirse al cumplimiento de las obligaciones del Acuerdo (artículo 34) sólo menciona a las partes contratantes, tal y como se establecen en el título del Acuerdo. Sin embargo, éste va firmado, de una parte por el Ministro de comercio e industria de Kosovo y el RESG, y de otra, por la Ministra de economía de Albania, estableciéndose su duración ilimitada sólo condicionada a la posible adhesión de una de las Partes a la Unión Europea como causa de terminación expresamente prevista sin compensaciones para la Parte contratante (artículo 38).

En esta misma línea, otro Acuerdo que ofrece dudas es el citado “Interim Free Trade Agreement between the Republic of Macedonia and UNMIK”, de 31 de agosto de 2005, en cuyo título no figura la cláusula de que el Acuerdo se haga en representación

de las PISG (*on behalf of the Provisional Institutions of Self-Government in Kosovo*). La situación a la que da lugar esta omisión es confusa porque, aunque en la nota diplomática que envía el RESG se hace expresamente alusión a que en las áreas que entran dentro de las competencias de las Instituciones Provisionales de Autogobierno, la UNMIK actúa en su nombre, sin embargo, en el Preámbulo del Acuerdo sólo se hace referencia a la autoridad del RESG para concluir acuerdos con estados y organizaciones internacionales en todas las materias incluidas en el ámbito de la Resolución 1244 y en la citada nota diplomática firmada sólo por el RESG, éste precisa que el Acuerdo dejará de ser válido en la fecha en que expire el mandato de la UNMIK.

En la medida en que los dos acuerdos comentados tienen el mismo objeto de crear una zona de libre comercio entre el territorio de Kosovo y la otra Parte, parece que sus efectos deberían ser los mismos, aunque el segundo sea un acuerdo provisional, lo que permitiría explicar porque éste termina cuando expire el mandato de la UNMIK y entender que, a falta de mayores precisiones, éste es el sujeto internacionalmente responsable del Acuerdo hasta ese momento.

En función de esta diversidad y de la ambigüedad de la práctica analizada, no resulta fácil a nuestro entender establecer una conclusión clara acerca de si el ejercicio del *ius contrahendi* por la administración territorial internacional se traduce en el reconocimiento de una cierta subjetividad internacional del territorio administrado. Esta idea encontraría su mayor fundamento, a nuestro parecer, en los tratados internacionales concluidos en nombre del territorio administrado en los que la responsabilidad internacional de la administración internacional haya quedado excluida en el propio acuerdo a favor de las autoridades provisionales o futuras de gobierno.

Finalmente, hay también que hacer referencia a la situación en la que las autoridades provisionales de gobierno y la administración internacional tengan una opinión distinta en relación con acuerdos suscritos por el estado territorial y un tercer estado que afecten al territorio administrado, como es el caso del Acuerdo de demarcación de fronteras entre Serbia y Macedonia, de febrero de 2001. El Parlamento de Kosovo votó en contra de dicho Acuerdo, cuya adopción fue primero condenada por la UNMIK por no haber sido consultada acerca de un acuerdo que alteraba las fronteras de Kosovo. No obstante, lo apoyó posteriormente y el RESG declaró nula la resolución adoptada por el Parlamento para preservar y proteger la integridad territorial de Kosovo,

considerando que se trataba de “a setback that deliberately antagonized the international community”<sup>43</sup>.

En este sentido, este Acuerdo suscita la cuestión acerca de la existencia de una competencia residual del estado territorial para concluir tratados internacionales que afecten al territorio administrado (en este caso en materia de fronteras). Ahora bien, la existencia de dicha competencia viene a complicar más las cosas a efectos de determinar la posible subjetividad del territorio administrado sobre la base de las obligaciones asumidas en el plano internacional por la vía de acuerdos internacionales. En efecto, si el estado territorial (en aquellos casos que exista y no haya procedido a la transferencia formal de todos poderes de gobierno a la administración internacional<sup>44</sup>) mantiene algún tipo de competencia en la materia de relaciones exteriores del territorio administrado internacionalmente, incluso aunque sea residual, entonces el argumento a favor del reconocimiento de la subjetividad internacional del territorio administrado resultaría debilitado. En cambio, el reconocimiento de la subjetividad del territorio administrado resulta más claro cuando no haya ningún estado que mantenga competencias sobre dicho territorio en el ámbito de las relaciones internacionales.

#### **4. El ejercicio de las relaciones exteriores por la administración internacional. ¿Una vía para el reconocimiento de la subjetividad internacional del territorio administrado como estadio preparatorio para la creación de un nuevo estado, incluso de forma contraria al Derecho Internacional?**

Como ya se ha ido avanzando, en principio, el análisis de la práctica relativa al ejercicio del *ius representationis* y del *ius contrahendi* en Kosovo y Timor oriental por la UNTAET y la UNMIK no permite establecer elementos suficientemente claros para afirmar con carácter general el reconocimiento de la subjetividad internacional de los territorios administrados a través del ejercicio por la administración internacional de sus relaciones exteriores, sin que, por otra parte, la ambigüedad de esta práctica permita descartar con contundencia tal posibilidad.

Así, en primer lugar, y por lo que respecta al *ius representationis* nos parece más adecuado concluir que se trata del establecimiento de misiones especiales ante la

---

<sup>43</sup> Manifestación citada por WILLIAMS, P., “Earned Sovereignty: The Road to resolving the Conflict over Kosovo’s Final Status”, *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 31, 2004, No.3, ps.418-419. En su declaración de fecha de 7 de marzo de 2001, el Presidente del Consejo de Seguridad, entre otras cosas, dijo: “El Consejo recuerda que hay que respetar la soberanía y la integridad territorial de la ex República Yugoslava de Macedonia. En este contexto, hace hincapié en que todas las partes deben respetar el acuerdo de demarcación de la frontera firmado en Skopje el 23 de febrero de 2001.

<sup>44</sup> Así, esta cuestión no se plantea en relación a Indonesia porque en todo caso su Parlamento aceptó oficialmente el 25 de octubre de 1999 el resultado del referéndum, transfiriendo la responsabilidad sobre el territorio de Timor Oriental a Naciones Unidas el mismo día en que el Consejo de Seguridad procedía a la adopción de la Resolución 1272 y a la creación de la UNTAET.

administración internacional, como órgano subsidiario de Naciones Unidas, o de oficinas que ésta mantiene en el territorio de estados distintos de aquél en el que ejerce sus funciones de administración, pero no de manifestaciones de un derecho de legación activa o pasiva del territorio administrado. De esta manera, se excluiría un primer elemento sobre el cual basar el posible reconocimiento de la subjetividad internacional de los territorios bajo una administración internacional.

En cambio, el ejercicio del *ius contrahendi* da lugar a cierta confusión, permitiendo planteamientos dispares. Así, por una parte, puede considerarse que son las administraciones internacionales, en tanto que órganos subsidiarios de Naciones Unidas, los únicos sujetos internacionales a tener en cuenta. Ahora bien, en la medida en la que tanto la UNTAET como la UNMIK han actuado en nombre o por cuenta del territorio administrado y que hay acuerdos — de forma muy significativa, los de carácter financiero — que dan lugar a la responsabilidad de las autoridades provisionales de autogobierno, se podría considerar que se trata de un elemento que conduce al reconocimiento de una cierta subjetividad de los territorios administrados, limitada al período de la administración internacional. Se trata, en nuestra opinión, de una idea para explorar con mayor profundidad y que encajaría en los planteamientos contenidos en la Opinión Consultiva de 11 de abril de 1949 acerca del carácter funcional de la personalidad jurídica internacional y la aparición de nuevos sujetos en razón de las exigencias de la vida internacional.

Ahora bien, como ya anticipamos, la experiencia de la UNMIK en Kosovo esboza una cuestión que va más allá del posible reconocimiento a un territorio bajo administración internacional de cierta subjetividad internacional a través del ejercicio de las relaciones exteriores por la administración internacional. La cuestión es si éste puede ser un elemento que sirva para propiciar y preparar el acceso a la condición de estado del territorio administrado, cuando tal condición se alcance de manera discutible o contraria al Derecho Internacional.

De hecho, el caso de Kosovo plantea la situación de los territorios bajo administración internacional desde una nueva perspectiva, abierta por la “Propuesta integral de Acuerdo sobre el Estatuto de Kosovo”, que reconoce implícitamente la independencia de Kosovo respecto de Serbia sobre la base de un régimen que, si bien sitúa a este territorio bajo el control de un Representante Civil Internacional y una presencia militar internacional, le atribuye una serie de prerrogativas y capacidades que

son propias de un estado como sujeto de Derecho Internacional. Entre ellas destacan como las más significativas:

- el reconocimiento del "derecho a negociar y concertar acuerdos internacionales y a solicitar su admisión en organizaciones internacionales"<sup>45</sup>;
- la sucesión de los bienes muebles e inmuebles de la República Federativa de Yugoslavia o de la República de Serbia que estén situados en territorio de Kosovo<sup>46</sup>;
- la sucesión en materia de tratados internacionales en relación con "[...] todos los acuerdos internacionales y otras disposiciones en materia de cooperación internacional concertados por la Misión de las Naciones Unidas para Kosovo y en su representación que estén vigentes a la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo. Kosovo respetará las obligaciones financieras contraídas por la Misión para Kosovo y en representación de éste en virtud de esos acuerdos o disposiciones"<sup>47</sup>;
- la sucesión en materia de deuda externa respecto de Serbia y la sucesión en materia de propiedades públicas y archivos <sup>48</sup>;
- la atribución de un territorio y el control de las fronteras que queda definido conforme al principio del *uti possidetis iuris*, "por las fronteras de la Provincia Socialista de Yugoslavia como esas fronteras estaban trazadas el 31 de diciembre de 1988, salvo las enmiendas previstas en el acuerdo de demarcación de fronteras entre la República Federativa de Yugoslavia y la ex República Yugoslava de Macedonia del 23 de febrero de 2001"<sup>49</sup>;
- y el control del espacio el espacio aéreo<sup>50</sup>.

Sobre la base de esta Propuesta que, en todo caso, no ha sido aceptada hasta el momento por el Consejo de Seguridad, el cual no ha decidido nada sobre el futuro de Kosovo (debido a la disparidad de opiniones entre sus miembros, especialmente entre Estados Unidos y Rusia), el 17 de febrero de 2008 la Asamblea de Kosovo declaraba unilateralmente la independencia de Kosovo con la oposición de Serbia y asumía la

<sup>45</sup> Artículo 1, (Principios generales), p. 1.5.

<sup>46</sup> Artículo 8 (Cuestiones relativas a la economía y los bienes)

<sup>47</sup> Artículo 15 (Disposiciones de transición y cláusulas finales)

<sup>48</sup> Anexo VII (Propiedades y archivos)

<sup>49</sup> Anexo VIII, (Sector de la seguridad de Kosovo), artículo 3 (Fronteras).

<sup>50</sup> *Ibidem*, artículo 7 (Control del espacio aéreo).

elaboración del texto constitucional de la nueva República de Kosovo que entró en vigor formalmente el 15 de junio de este mismo año.

La Constitución de la República de Kosovo le atribuye soberanía (artículo 2), capacidad para concluir tratados internacionales y ser miembros de organizaciones internacionales (artículo 17), asignando la representación internacional a su Presidente, quien firma los tratados internacionales y decide el establecimiento de las misiones diplomáticas y consulares de la República de Kosovo en consulta con el Primer Ministro (artículos 84.1, 84.7 y 84.24).

En función de todo lo expuesto, la situación jurídica internacional de Kosovo en la actualidad es ciertamente confusa puesto que ejerce como estado independizado de Serbia en el plano internacional, abriendo representaciones diplomáticas, firmando tratados internacionales y solicitando incluso la admisión como miembro en organizaciones internacionales<sup>51</sup>. Sin embargo, se trata de un territorio que sigue aún bajo la administración internacional de Naciones Unidas hasta que el Consejo de Seguridad decida la finalización del mandato de la UNMIK, que con la asunción de poderes del nuevo Estado kosovar se ha visto muy mermada, por no decir prácticamente anulada, en sus funciones de administración internacional<sup>52</sup>. En este sentido, podría decirse gráficamente que la UNMIK estaría siendo devorada cual Laoconte por las estructuras de gobierno que ella ha contribuido a crear.

Se ha desplegado asimismo una misión de promoción del Estado de derecho (EULEX), organizada por la Unión Europea y ésta ha nombrado a un "Representante Especial"<sup>53</sup>. El dislate es aun mayor si se tiene en cuenta que, de acuerdo con la "Propuesta Integral de Acuerdo para Kosovo", una vez finalizado el mandato de la

---

<sup>51</sup> Además de lo ya referido en relación con las representaciones diplomáticas abiertas ante la República de Kosovo y por ésta en otros estados, ha solicitado la admisión en el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (10.07.2008) y ha celebrado un Acuerdo con Turquía sobre abolición de visados (13.01.2008), tal como figura en los datos disponibles a en la página oficial de <http://www.president-ksgov.net> a 14.01.2009.

<sup>52</sup> Señalaba el Secretario General de Naciones Unidas, en su "Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo" de 12 de junio de 2008 (Doc. S/2008/354) que la Constitución de Kosovo "está redactada de tal manera que eliminaría efectivamente las actuales atribuciones de la UNMIK, como administración civil provisional" y que el Gobierno de Kosovo "ha indicado que acogería con beneplácito la continuación de la presencia de las Naciones Unidas en Kosovo siempre que sólo realice tareas limitadas y residuales". En un informe posterior, éste se refiere a la falta de orientaciones del Consejo de Seguridad y a las instrucciones dadas a su Representante Especial sobre la reconfiguración de la UNMIK "con el fin de adaptar la Misión a una nueva realidad y enfrentar las necesidades operacionales actuales en Kosovo y las que surjan" ("Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo" de 15 de julio de 2008 (Doc. S/2008/458).

<sup>53</sup> "Acción Común 2008/124/PESC del Consejo, de 4 de febrero de 2008, sobre la Misión de la Unión Europea por el Estado de derecho en Kosovo, EULEX KOSOVO" y "Acción Común 2008/123/PESC del Consejo, de 4 de febrero de 2008, por la que se nombra a un Representante Especial de la Unión Europea para Kosovo" (DOUE, N.º 42, de 16.2.2008).

UNMIK, Kosovo tendría que pasar a estar bajo la supervisión de un “Representante Civil Internacional”, cuya persona se hace coincidir con el “Representante Especial de la Unión Europea”, dando lugar a la situación de un estado bajo supervisión internacional<sup>54</sup>.

Como conclusión, de la práctica de la UNMIK y la UNTAET no resulta posible establecer con claridad si el sometimiento de un territorio a un régimen de administración internacional que suponga el ejercicio de todos los poderes de gobierno – incluidas las relaciones exteriores – conlleva el reconocimiento de la subjetividad internacional limitada y transitoria del territorio administrado en función de las competencias de representación del territorio y la conclusión de tratados internacionales asumida por la administración territorial. Sin embargo, la solución sobre el estatuto final de Kosovo a la que ha conducido la administración de este territorio por la UNMIK abre la puerta para una interpretación de esta práctica a la luz del reconocimiento de tal subjetividad como preludeo para la adquisición de la condición de estado, incluso de forma discutible o contraria al Derecho Internacional. Desde esta perspectiva, el ejercicio de las relaciones exteriores por una administración internacional como la UNMIK pone claramente de manifiesto los riesgos de que ésta sirva como instrumento para crear un “Frankenstein” del Derecho Internacional.

**\*Isabel LIROLA DELGADO** es Profesora Titular de Derecho Internacional Público Universidad de Santiago de Compostela. Sus principales ámbitos de investigación se centran en el Derecho Internacional Penal, el Derecho del Mar y la integración europea (libre circulación de personas y acción exterior).

---

<sup>54</sup> En este sentido, la “Propuesta integral de Acuerdo sobre el Estatuto de Kosovo”, artículo 12.3 precisa que “El Representante Civil Internacional tendrá la responsabilidad general por la supervisión del presente Acuerdo y la autoridad definitiva en Kosovo acerca de su interpretación, según se indica en el anexo IX, en particular en su artículo 2” y “Tomará las medidas correctivas para remediar, según sea necesario, toda medida adoptada por las autoridades de Kosovo que, a juicio del Representante Civil Internacional, infrinja este Acuerdo o que atente seriamente contra el Estado de derecho o que, por otros motivos, no sea compatible con la letra o con el espíritu de este Acuerdo; esas medidas correctivas podrán incluir, sin limitarse exclusivamente a ella, la anulación de leyes o decisiones aprobadas por autoridades de Kosovo”.

## Bibliografía:

ARDAULT, K., ARION, C-M.; GNAMOU-PETAUTON, D.; YETONGNON, M., "L'administration internationale de territoire à l'épreuve du Kosovo et du Timor oriental: La pratique à la recherche d'une théorie", *Revue Belge de Droit International*, 2005, No. 1-2, ps. 300-384.

AZNAR GÓMEZ, M., *La administración internacionalizada del territorio*, Atelier, 2008 .

BERMEJO GARCÍA, R./GUITIERREZ ESPADA, C.,

– "La independencia de Kosovo a la luz del principio de libre determinación", Real Instituto Elcano, *Documento de Trabajo N° 7/2008*, de 12/02/2008 .

– "Kosovo de nuevo: apuntes críticos sobre su declaración de independencia, su constitución y otras reflexiones", Documento de trabajo No. 41/2008 de 24/09/2008 ([www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)).

BRAND, M., "Effective Human Rights Protection when the UN "becomes the State": Lessons From UNMIK" en WHITE, N.& KLAASEN, D., (eds.), *The UN, Human Rights and Post-conflict Situations*, Manchester University Press, Manchester, 2005, ps. 347-375.

DAUDET, Y., "L'action des Nations Unies en matière d'administration territoriale", *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. VI, 2002, ps. 461-542.

FERRER LLORET, J., *La aplicación del principio de libre determinación de los pueblos: Sahara Occidental y Timor Oriental*, Publicaciones de la Universidad de Alicante, 2002.

GOODWIN, M., "From Province to Protectorate to State?. Speculations on the impact of Kosovo's Genesis upon the Doctrines of International Law", *German Law Journal*, vol. 8, 2007, No. 1, ps. 1-20.

KOLB, R., PORRETO, G., VITÉ, S., *L'application du droit international humanitaire et des droits de l'homme aux organisations internationales. Forces de paix et administrations civiles transitoires*, Bruylant, Bruxelles, 2005.

KORHONEN, O., "International Governance in Post-Conflict Situations", *Leiden Journal of International Law*, vol. 14, 2001, ps. 495-529.

KNOLL, B., "From Benchmarking to Final Status? Kosovo and The Problem of an International Administration's Open-Ended Mandate", *EJIL*, 2005, vol. 16, No. 4, ps. 637-660.

LIROLA DELGADO, I., *La administración territorial internacional: Un examen crítico a la luz de la práctica de Naciones Unidas*, 2007, ps. 76-81 (trabajo de investigación inédito).

NALDI, G., "The East Timor Case and the Role of the International Court of Justice in the evolution of the Right of peoples to Self-determination", *Australian Journal of Human Rights*, vol. 4, 1999, ps. 106-135.

NIJMAN, J.A., *The Concept of International Legal Personality. An Inquiry Into the History and Theory of International Law*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2004.

RUFFERT, M., "The Administration of Kosovo and East-Timor by the International Community", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 50, 2001, ps. 613-631.

SYMREK, D.S., *Internationally Administered Territories-International Protectorates?*, Duncker&Humblot, Berlin, 2006.

WILDE, R., "From Danzing to East Timor and Beyond: The Role of International Territorial Administration", *AJIL*, vol. 95, 2001, ps. 581-606.

WILLIAMS, P., "Earned Sovereignty: The Road to resolving the Conflict over Kosovo´s Final Status", *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 31, 2004, No. 3, ps. 40-430.

YANNIS, A., "The concept of Sovereignty in International law and Its Implications in International Politics", *EJIL*, 2002, vol. 13, No. 5, ps. 1073-1052.

***De Königsberg a Kosovo. La Paz Democrática: del planteamiento filosófico al discurso político y su aplicación en el régimen de los protectorados internacionales***

**Juan TOVAR RUIZ\***

Resumen: La Teoría de la Paz Democrática es una de las que mayor relevancia han alcanzado en Relaciones Internacionales, pues su alcance traspasa el ámbito académico al tener relevancia política. La adulteración y simplificación de la teoría de Doyle conforme a la visión de Russett permitió el traslado de esta teoría al ámbito del discurso político y a su aplicación en regímenes como los protectorados internacionales en casos de tanta actualidad como los de Afganistán y Kosovo. Los malos resultados obtenidos con esta política, basada en una teoría que nunca se pensó destinar al ámbito político, aconsejan su desaparición.

Palabras clave: Paz Democrática, discurso político, protectorados internacionales.

***From Königsberg to Kosovo. The Democratic Peace: From the Philosophical Theory to the Political Speech and its Application to the Regime of International Protectorates***

**Juan TOVAR RUIZ\***

Abstract: The Democratic Peace Theory is one of the most relevant in International Relations. This relevance, however, is not only academic, but also political. The adulteration and simplification of Doyle´s original theory, which was based on the ideas of Russett or Rummel, has allowed for its adoption into political discourse and for its application to political regimes, such as the international protectorates currently in place in Kosovo and Afghanistan. The negative results obtained from the adoption of these policies, based on a theory never meant for political application, indicate why their elimination would be preferable.

Key words: Democratic Peace, political discourse, international protectorates.

## Introducción

El 18 de febrero de 2008, el Presidente de Estados Unidos George W. Bush defendía en Tanzania un discurso que, ante las preguntas de los periodistas, defendía la necesidad de establecer un estado democrático, viable y soberano en la antigua región serbia de Kosovo. Y en 1795, en Königsberg (Prusia oriental) se publicaba uno de los ensayos filosóficos que mayor influencia ha tenido en el ámbito de Relaciones Internacionales: “La Paz Perpetua” del filósofo Immanuel Kant.

¿Es posible que exista algún tipo de conexión entre un texto de carácter idealista, relativamente utópico, y el discurso y las políticas a aplicar por los principales líderes en el ámbito de relaciones internacionales en la actualidad? Precisamente este es el propósito de análisis en el presente artículo.

Denominamos tesis de la “paz democrática” a aquella teoría que sostiene que los estados democráticos nunca o casi nunca se hacen la guerra. Tiende a considerarse que “la ausencia de guerra entre democracias es lo más cercano que tenemos a una ley empírica en Relaciones Internacionales”<sup>1</sup>, siendo objeto de numerosos estudios dentro del ámbito académico.

Sin embargo, el propósito del presente artículo es centrar la atención en uno de los aspectos que, sin duda, tiene más interés; esto es, analiza sus orígenes filosóficos y su inclusión en el discurso político occidental. En este sentido, su papel destaca especialmente en el caso de Estados Unidos pero también en el de organizaciones internacionales como la Unión Europea o Naciones Unidas.

En esencia, lo que aquí se pretende subrayar es que si bien la teoría de la paz democrática constituyó una valiosa aportación por parte de su creador moderno, Michael W. Doyle, ésta ha sido objeto posteriormente de diversas reformulaciones. Doyle formuló esta teoría como un intento de demostrar que tanto desde el punto de vista filosófico como empírico existía una explicación alternativa de la realidad, frente a los postulados que el realismo dominante venía a plantear y de las propias teorías liberales precedentes. Sin embargo, varios autores posteriores, entre los que cabe destacar en primer lugar a Russett y posteriormente a Rummel, han ido reconfigurando la teoría, uniendo los aspectos de ésta

---

<sup>1</sup> LEVY, J. S. (1989), “Domestic Politics and War” en ROTBERG, R. I. y RABB, T. K. (eds.), *The Origin and Prevention of Major Wars*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, p.88.

considerados más interesantes con aportaciones propias. Estas aportaciones han servido para configurar el discurso político y las estrategias de algunos estados e incluso organizaciones internacionales más relevantes de Occidente, donde su utilización e incluso adulteración será clara, al destinarla a fines para los que originalmente nunca fue planteada.

A la vista de lo expuesto anteriormente, el estudio que sigue se desarrollará en tres partes bien diferenciadas. La primera hace referencia a los orígenes de la teoría, tal y como ésta se planteó en las obras de Doyle y Russet, recogiendo las diferencias existentes entre una y otra teoría. La segunda parte analiza el discurso político de tres líderes de especial relevancia en tiempos recientes y para quienes la tesis de la paz democrática ha tenido un papel fundamental a la hora de plantear sus estrategias políticas, especialmente en Oriente Próximo. Es por tanto importante tener en cuenta el contexto en el que se han adoptado estas estrategias políticas para analizar el papel que la tesis liberal, desde el punto de vista de Russet, va a tener en el citado discurso político y en la “degradación” de la teoría de Doyle. Finalmente, la tercera parte ejemplifica la trascendencia de esta posición filosófica y del discurso político que se deriva de ella, en la aplicación de uno de los regímenes internacionales más relevantes actualmente y al que el discurso político de la paz democrática le viene “como anillo al dedo”. Se trata de los protectorados internacionales, donde se incluyen la totalidad de los factores recogidos tanto en el discurso político como en el filosófico, ilustrándose con ejemplos de actualidad y destacando sus resultados hasta el momento.

## **1. La paz democrática en Doyle y Russet**

Los orígenes recientes de la tesis de la paz democrática están indisolublemente ligados a la figura de Michael W. Doyle<sup>2</sup>. El autor retoma el legado dejado por Kant en uno de sus escritos políticos más conocidos, “La Paz Perpetua”, para generar toda una corriente de pensamiento en torno a su obra que fue capaz de plantear una alternativa al realismo dominante, especialmente por aquellos años.

Doyle es, sin duda, el autor más relevante sobre esta tesis, así como su defensor más importante. Y muchas de sus aportaciones al pensamiento de Relaciones Internacionales son reconocidas tanto por los defensores de esta tesis

---

<sup>2</sup> DOYLE, M. W. (1983), “Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs, Partes 1 y 2” en *Philosophy and Public Affairs*, vol. 12, nº 3 y 4. Esta obra es, con diferencia, el artículo más conocido sobre el tema, además del primero en relación a la paz democrática. Sin embargo, como veremos, no el único.

como por sus detractores. No parece casual que Doyle comience su obra haciendo referencia a la tradicional situación de postración que las teorías liberales soportaron frente al realismo dominante en los círculos académicos y diplomáticos. La consideración de las teorías liberales como “amantes de la paz”<sup>3</sup> en sí mismas, como las calificaron sus críticos - especialmente realistas -, no ha contribuido, según Doyle, a entender la influencia que ha tenido recientemente el liberalismo internacional sobre el pensamiento de Relaciones Internacionales. Frente al dilema de seguridad, el equilibrio de poder o los factores sistémicos como elementos centrales en los autores realistas para explicar el comportamiento de los estados, veremos los factores internos de los estados defendidos por los liberales.

Debemos destacar que, ante todo, la obra de Doyle constituye un exitoso intento de plantear una alternativa a una forma de ver el mundo internacional que durante décadas no conoció ningún desafío y que tendía a separar el ámbito de la política interna de la externa, haciendo predominar la segunda sobre la primera a la hora de explicar el comportamiento de los estados. Precisamente, uno de los aspectos más interesantes de esta teoría son los requerimientos institucionales establecidos por Doyle<sup>4</sup> para identificar a un determinado régimen como democrático y, tal y como parece derivarse del texto, liberal. El primero es el no sometimiento a una autoridad arbitraria. Éste equivale a la existencia de las libertades denominadas negativas<sup>5</sup>, primer pilar del estado liberal para el propio Doyle, que englobará a su vez otras libertades como las de prensa, expresión, investigación, igualdad ante la ley, etc. En segundo lugar, destacan las libertades denominadas positivas<sup>6</sup>; esto es, los denominados derechos económicos y sociales que garantizan la participación y capacidad de decisión de los ciudadanos en estados democráticos. En tercer lugar destaca un derecho liberal de extraordinaria importancia: el derecho de participación que, sin la existencia de las notas ya mencionadas, no podría llevarse a cabo e imposibilitaría que un estado fuese considerado liberal o democrático, en caso de su ausencia.

Como vemos, si bien el tercer derecho ha de mantenerse incólume, el predominio del primer o segundo tipo de libertades condicionará el tipo de estado liberal-democrático ante el que nos encontramos. En el caso de que predominasen

---

<sup>3</sup> *Ibidem*, ps. 3 y 4.

<sup>4</sup> *Ibid.*, ps. 4-7 y 20-27. Enlazando los requerimientos de su propia teoría con los que establecía la teoría kantiana de la “paz perpetua”, ya que los primeros no podrán entenderse sin los segundos.

<sup>5</sup> Predominantes, según el autor, en los estados liberales en sentido clásico (ej. Estados Unidos).

<sup>6</sup> Destacan en los estados que poseen gran contenido de políticas sociales pero no son exclusivos de éstos.

las primeras, estaríamos ante un estado liberal en sentido clásico y si predominasen las segundas, ante un estado de contenido social.

Finalmente, el orden político liberal se encontrará condicionado por cuatro rasgos que veremos desarrollados con mayor profusión en el capítulo segundo. Éstos son : (1) la igualdad ante la ley y titularidad de los ciudadanos de derechos considerados fundamentales; (2) las autoridades dependientes del consentimiento del electorado y que tendrán como restricción esencial el respeto a los derechos y libertades fundamentales de éstos; (3) el reconocimiento de la propiedad privada y (4) el principio según el cual el mercado se someterá a las leyes de la oferta y la demanda. Como puede observarse, los requerimientos que, según Doyle, deben cumplir las democracias denominadas liberales no son muy diferentes de algunos de los exigidos por otros autores para la identificación de un estado liberal decimonónico - aunque sus derechos y libertades hayan sido reconocidos sobre la mayor parte de las capas sociales.

El origen de toda esta teoría estará, sin embargo, en una de las obras del filósofo alemán Immanuel Kant; siendo ésta, probablemente, su aportación mas conocida al ámbito de Relaciones Internacionales. Nos referimos, naturalmente, al ensayo conocido como “La Paz Perpetua” que recoge una serie de rasgos reproducidos prácticamente de forma integral por Doyle en su obra<sup>7</sup>.

En este sentido, destaca la existencia de tres “Artículos Definitivos” que caracterizan el pensamiento del filósofo en relación a la tesis de Doyle. El primero se refiere a la constitución republicana<sup>8</sup> del estado, sin hablar en ningún momento de su carácter democrático. Esta cuestión será utilizada por los autores críticos para cuestionar la idea de la paz democrática como errónea ya de origen. Este régimen republicano deberá combinar la autonomía moral con el individualismo y el orden social, la igualdad ante la ley de los ciudadanos, la propiedad privada y la economía de mercado. Como puede observarse, la relación con el estado democrático y liberal de Doyle es realmente estrecha.

El segundo paso de la teoría kantiana se identifica con el segundo “Artículo Definitivo” que tiende a establecer la paz entre los regímenes republicanos. Es la

---

<sup>7</sup> Si bien algo retocados y alterando en cierto sentido, los términos establecidos por el propio Kant - los tres pilares de la teoría kantiana de la “paz perpetua” -, estarán presentes tanto en Doyle como en otros autores que defienden la tesis de la paz democrática.

<sup>8</sup> Término criticado, entre otros, por SPIRO, D. (1994), “The Insignificance of the Liberal Peace” en *International Security*, vol. 19, nº. 2, otoño , p. 55.

denominada “paz eterna”, por la cual, este tipo de regímenes en expansión llegará a acuerdos para evitar cualquier tipo de conflicto armado entre ellos. Sin embargo, el paso verdaderamente relevante se recoge en el tercer artículo. Éste configura el denominado “derecho cosmopolita” que acabará produciendo armonía donde antes no existía y que recoge el derecho a la hospitalidad del que es titular todo extranjero cuando viaja. No incluye el derecho a ser naturalizado pero sí el de visitar o comerciar. Por otro lado, excluye el derecho a invadir o conquistar estados extranjeros - salvando el caso de aquellos que no respeten este derecho y que, por tanto, puedan ser considerados como bárbaros.

Cada uno de estos tres artículos cumple su función en la teoría. El primero permite a los estados librarse de los gobernantes autoritarios; en particular, de los monarcas. Sus súbditos se ven sujetos a su capricho<sup>9</sup> y, por tanto, con mayor facilidad para declarar guerras a otros estados al no tener que rendir cuentas a nadie, manteniendo la libertad y soberanía de cada uno de ellos. El segundo opera como una suerte de primitivo derecho internacional. El tercero, tras numerosos intentos infructuosos, consagraría moralmente la “paz perpetua” en una suerte de evolución positiva, incardinada en el optimismo inherente a su época.

En cualquier caso, las posiciones kantianas difieren de las que a posteriori apoyarán muchos de los autores liberales cosmopolitas<sup>10</sup> porque, si bien permite la intervención en aquellos estados que no cumplen los tres artículos precedentes, considera no deseable la formación o bien de un gobierno mundial o de una federación de naciones como algo que sería “potencialmente tiránico”. Tampoco se le considerará un simple tratado de paz. No obstante, dejará una herencia en el pensamiento liberal internacionalista bastante profunda. No sólo hace referencia a aspectos estructurales internos de los estados liberales como condicionantes de su comportamiento externo, sino también destaca el papel relevante que otorga al comercio y al intercambio cultural entre los ciudadanos de diferentes naciones. Constituirá, por tanto, una alternativa a los defensores hobbesianos del equilibrio de poder y el dilema del prisionero; un intento de salida que se emplea para mantener dichas posiciones académicas todavía dos siglos después de su formulación.

---

<sup>9</sup> Quizá algo exagerado tanto por los defensores como por los detractores de la teoría.

<sup>10</sup> Véase las obras de Beitz, Beck, Held, Rawls y otros autores que comentaremos en breve.

Una de las principales características de la tesis de la obra de Doyle y que mantendrán más o menos muchos de sus defensores, es la distinción entre las relaciones que los estados democráticos y liberales mantienen con los estados análogos a ellos<sup>11</sup> y, por el contrario, las relaciones de los estados democráticos con los considerados no democráticos o liberales<sup>12</sup>. Así, en el primer caso se mantiene una posición prácticamente complaciente; esto es, de identificación con los valores liberales ya mencionados que se manifiestan en ausencia de cualquier conflicto armado pese a la existencia de intereses contrapuestos<sup>13</sup> - confirmando así la vigencia de la “paz liberal” conforme a las restricciones ya previstas por Kant. Por el contrario, la relación con los estados considerados no liberales es muy distinta.

Esto, sin embargo, no puede llevarnos a la simplista conclusión de que un autor de la talla de Doyle ignora la existencia de problemas en la relaciones internas de los propios estados democráticos. Doyle admite la existencia de fracasos, especialmente en lo que se refiere al apoyo político o estratégico que históricamente algunos estados no han brindado a aquellos con los que se identifican y que, en cierta medida, es uno de los flecos importantes de los postulados de la tesis<sup>14</sup>. Es decir, si bien parece clara la ausencia de conflictos armados entre estados democráticos, éstos parecen incapaces de articular una posición activa, de apoyo en favor de una alianza liberal, independiente de planteamientos estratégicos realistas. Y es que, en definitiva, lo que se puede deducir de la obra de Doyle es que el realismo, lejos de haber sido excluido por parte de unos postulados liberales alternativos<sup>15</sup>, es trasladado al terreno de “los otros”. Dicho en otras palabras, la relación de los estados liberales y democráticos con los que no lo son o con aquellos que siendo democráticos, no poseen características liberales como las definidas por los defensores de la paz democrática (y que difieren según el autor en concreto), queda marcada por los presupuestos de la teoría realista.

Por tanto, en este tipo de relaciones permanecen plenamente vigentes el equilibrio de poder, la sociedad anárquica, la competencia entre estados o el propio dilema de seguridad. Pero esta no es la única distinción o clasificación que podemos

---

<sup>11</sup> DOYLE, M. W. (1983), “Kant, Liberal Legacies ...”, *op. cit.*, ps. 27-30.

<sup>12</sup> *Ibidem*, ps. 30-43.

<sup>13</sup> Casos como el de Gran Bretaña y Estados Unidos en Venezuela, así como Francia y Gran Bretaña en Fashoda, que se comentarán en capítulos siguientes, frente a los conflictos que se vivieron contra España o Alemania, por ejemplo.

<sup>14</sup> Por ejemplo, la falta de apoyo a la Segunda República en España, la invasión de los Sudetes, el caso de Finlandia, etc.

<sup>15</sup> *Ibid*, ps. 20-21.

encontrar en la obra de Doyle, que se extenderá a muchos otros autores. Curiosamente una consideración de carácter realista<sup>16</sup>, como es la diferencia de poder existente entre unos y otros estados, marcará las relaciones de los estados liberales con aquellos que no lo son.

Así pues, en relación con los estados no democráticos débiles, se adoptará una posición de “imperialismo espasmódico”; es decir, una relación confusa que oscilaría entre la desconfianza y la intervención<sup>17</sup>, heredera directa de las políticas que las grandes potencias europeas mantuvieron hacia los pueblos coloniales.

En el caso de las autocracias más poderosas, como por ejemplo China, los estados liberales adoptarán políticas de autorrestricción en las que si bien existe la desconfianza, predomina una actitud de prudencia que hace que sea poco común la existencia de conflictos bélicos directos con ellas. Se mantienen, por tanto, los aspectos centrales descritos por la escuela realista en lo que respecta al dilema de seguridad, la competencia entre los estados y la lucha por la supervivencia.

A la vista de lo expuesto anteriormente, no puede afirmarse que los estados liberales sean, por su propia naturaleza, más pacíficos que los estados autocráticos; desechando por tanto una de las principales explicaciones que los defensores de las teorías del liberalismo internacional habían mantenido hasta el momento. Siguiendo al propio Doyle, esto sólo será así en las relaciones que los estados liberales mantienen entre ellos en la medida en que su actitud respecto a los estados autocráticos es, tal y como hemos visto, completamente diferente.

Destaca igualmente la toma en consideración del papel del comercio y el desarrollo económico justo en la consecución de la paz liberal<sup>18</sup>. No obstante, sus argumentos no difieren de los de muchos autores cosmopolitas que reclaman que la propiedad de las fuentes naturales pertenece a la humanidad y que el mero hecho de estar en un territorio o en otro no significa nada. Esto ocurrirá cuando el estado en cuestión, sea pobre o rico, no sea considerado “decente”.

---

<sup>16</sup> Algo que no debe resultar tan extraño en la medida en que, como ya hemos mencionado, el realismo se mantiene en la relación de los estados liberales con aquéllos que no lo son.

<sup>17</sup> Casos como Nicaragua, Panamá, Vietnam y otros.

<sup>18</sup> *Ibid.*, ps. 44-48.

Por último, Doyle plantea una serie de sugerencias sobre la consecución de la paz liberal en un futuro próximo<sup>19</sup> - si bien calcula que no será posible llegar a tal objetivo, por lo menos hasta el año 2101, conforme a una serie de interpretaciones históricas discutibles. Según Doyle debe evitarse que la expansión de la democracia se convierta en una cruzada cuyo resultado sea contraproducente.

La pregunta sería si realmente es posible evitar desencadenar cruzadas, como bien afirmaría Waltz<sup>20</sup>, cuando la tentación de lograr un mundo utópico, pacífico y seguro sea tan grande que la paz se convierta en la causa más noble de la guerra, tal y como algunos autores cosmopolitas como Beck<sup>21</sup> reconocerán.

Asimismo, Doyle aconseja que la actitud de los estados liberales respecto a los estados autocráticos dependa del nivel de opresión y del respeto a los derechos y valores liberales así como del nivel de desarrollo de su democracia. En función del resultado de esta evaluación, la relación que los estados liberales mantienen con los estados autocráticos podría ser o bien similar a la que los propios estados liberales mantienen entre sí - en caso de que el cumplimiento de los citados valores y derechos liberales o el desarrollo de su democracia fuese mayor -, o bien - en caso de que este cumplimiento fuese inferior o no se diese - acercarse a las relaciones que los estados liberales mantienen con las autocracias más poderosas; caracterizadas por la desconfianza, la prudencia y la autorrestricción, en la forma descrita por el autor.

A pesar de que las aportaciones realizadas por Doyle son el pilar central sobre el que se asienta la tesis, no será precisamente el único autor que realice aportaciones consideradas de peso en cuanto a su articulación y defensa. Otros autores como Russett, Rummel, Owen, Fukuyama, Huntington, los autores cosmopolitas, en parte Sorensen e incluso los constructivistas por causas distintas, acabarán aportando su granito de arena para sostener la paz democrática en el ámbito teórico.

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, ps. 48-54

<sup>20</sup> WALTZ, K. (2000), "Structural Realism after the Cold War" en *International Security*, vol. 25, nº 1, verano, p. 12.

<sup>21</sup> BECK, U. (2004), *Der Kosmopolitische Blick order: Krieg ist Frieden*, Suhrkamp Verlag, Francfort am Main.

La principal aportación de Russet a la tesis es el análisis de las principales causas formuladas por los diferentes autores<sup>22</sup>, incluyendo a Kant, que impide a las democracias ir a la guerra entre sí, así como el análisis de las causas alternativas propuestas, entre otros, por los realistas para explicar la evidencia de la paz democrática<sup>23</sup>. Entre ellas, se encuentran también las explicaciones que tradicionalmente sostuvieron los liberales para explicar la ausencia de conflictos armados entre este grupo de estados, rechazadas por Russet, aunque no por todos los defensores de la paz democrática.

Una primera causa sería la referente al papel de las instituciones y las normas en el ámbito internacional – entiéndase tanto el papel de Naciones Unidas como de la Unión Europea, y de otros organismos defendidos por los autores liberales cosmopolitas<sup>24</sup> -, como factor de restricción de la existencia de conflictos armados entre los diferentes estados, cualesquiera que sean sus regímenes. Russet, con acierto, puntualizará sobre este supuesto factor de restricción que los vínculos producidos por las citadas normas e instituciones son mayores entre los estados liberales que entre las autocracias. No constituye, por tanto, una explicación acertada de la ausencia de conflictos bélicos entre estados democráticos.

Rechaza igualmente el papel de la distancia - de forma correcta desde un punto de vista filosófico, en mi opinión - a la hora de generar conflictos bélicos dada la existencia de una evidencia histórica discutible que permite argumentar en uno y otro sentido. Tampoco las alianzas parecen para Russet una explicación demasiado fiable de la ausencia de guerra entre democracias en la medida en que los estados que las componen comparten una serie de valores - aunque en casos como el de la OTAN hubiese excepciones<sup>25</sup>.

Respecto de la necesidad de la existencia de una cierta estabilidad económica, tal y como sostienen los estructuralistas, si bien no lo rechaza, llega a considerar que las democracias constituyen el tipo de régimen ideal para la consecución del crecimiento económico conforme a las reglas de mercado. No obstante, puede ser considerado tanto un factor de paz como de conflicto.

---

<sup>22</sup> RUSSET, B. (1993), "The Fact of Democratic Peace" y "Why Democratic Peace?" en RUSSET, B. *Grasping the Democratic Peace*, Princeton University Press, Princeton N. J., capítulos 1, 2 y 6.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 3 y ss.

<sup>24</sup> Véase las obras de Held, Beitz, Beck y otros autores que se citan a continuación.

<sup>25</sup> Portugal, Grecia y Turquía durante mucho tiempo.

En cuanto a la estabilidad política, afirma que ésta se mantiene de una forma especialmente efectiva y duradera en este tipo de estados, aunque reconoce sus efectos desestabilizadores<sup>26</sup> que aumentarían el riesgo de conflicto.

Russet clasifica y analiza las causas que según los diferentes defensores de la tesis, producen como resultado la paz democrática. Éstas se agrupan en dos tipos diferentes. Por un lado, los factores que se conocen como normativos y culturales, propios de las democracias<sup>27</sup>, y, por el otro, los institucionales y estructurales<sup>28</sup>.

En primer lugar, destacan los factores normativo-culturales. Éstos hacen referencia en buena medida, según Russet, a una serie de aspectos culturales, percepciones y prácticas propias de los regímenes democráticos. Dicho en otras palabras, a una cultura y unas prácticas normativas y culturales propias de los regímenes democráticos que les permite resolver a nivel interno los conflictos que surgen pacíficamente y que este tipo de regímenes van a externalizar. Estos factores se aplicarán en sus relaciones con regímenes del mismo tipo, evitando por tanto que los estados liberales entren en conflicto entre sí. Por el contrario, no se aplicarán a estados no democráticos, como ha venido demostrando la tradición imperial e intervencionista respecto a los estados no liberales más débiles.

Su aplicación, según este autor, tiene toda una serie de consecuencias. La primera es que los propios líderes democráticos aplicarán las mismas normas tendentes a la resolución de conflictos en el ámbito de las relaciones internacionales que en el interno, esperando que el resto de democracias hagan lo mismo. Pero no los estados no democráticos, a los que percibirán como peligrosos y amenazantes.

Por tanto, ante la situación de mayor vulnerabilidad de los estados liberales y para preservar su propia supervivencia, adoptarán con los no liberales la forma de resolver conflictos que supuestamente tienen las autocracias, incluyendo la amenaza y el uso de la fuerza. Como se ve, el papel en este caso de las percepciones, las preferencias, la cultura y la identificación de lo propio frente al "otro" tienen bastante fuerza.

---

<sup>26</sup> Destacan las críticas planteadas por MANSFIELD, E. D. y SNYDER, J. (1995), "Democratization and the Danger of War" en *International Security*, vol. 20, nº 1, verano, ps. 5-38.

<sup>27</sup> RUSSET, B. (1993), "The Fact of Democratic ...", *op. cit.*, ps. 90-100.

<sup>28</sup> *Ibid.*, ps. 100-105.

Es de destacar al respecto que, según Russett, si un estado democrático fuese inestable, las percepciones que otros estados liberales tendrían de él podrían ser similares a las que éstos tienen de los estados autocráticos, aplicándoseles por tanto las mismas reglas. Por otro lado, destacan los factores institucionales y estructurales, ya mencionados en relación con Kant. Estos factores hacen referencia a las restricciones que se establecen sobre los líderes democráticos a la hora de declarar una guerra, como pueden ser las derivadas de los costes electorales de una opinión pública supuestamente contraria a la guerra, la separación de poderes, la necesidad del debate público y otros.

Así, debido a todas estas restricciones que hacen que la toma de decisiones se produzca con mayor lentitud, las democracias se mostrarán vulnerables ante otro tipo de estados que toman decisiones más rápidamente y de forma secreta; arriesgándose a que se produzca un ataque por sorpresa que no esperarían de otra democracia y que, por tanto, les lleva a utilizar la fuerza a gran escala con estos estados.

El aspecto más relevante de la teoría de Russett será, no obstante, el de su aplicación política. Deben tomarse, según Russett, las medidas oportunas para conseguir el fortalecimiento tanto de las condiciones que hacen posible la democracia en otros estados, como promover su expansión - preferentemente desde una óptica multilateral y pacífica. Asimismo, deben fortalecerse las normas que hacen posible una comunidad de paz, haciendo frente a amenazas como el nacionalismo o el fundamentalismo.

Como se puede ver, es una idea que, en principio, aparece como pacífica, inocente e incluso en ciertos aspectos algo cándida. Sin embargo, a la luz de las críticas realizadas por autores como Waltz, puede convertirse en el instrumento de una política mesiánica e incluso de una cruzada para expandir la democracia – que, en la práctica, es sostenida por toda una ideología de peso, tal y como se observa en los autores cosmopolitas como sus continuadores actuales.

Así pues, en la teoría de Russett hay tres aspectos que van a estar presentes en el discurso de los principales líderes políticos occidentales en relación a la tesis de la paz democrática y que, precisamente, van a marcar la diferencia con los planteamientos anteriores, ya explicados de Doyle. El primero de ellos es la creencia según la cual, independientemente de que los factores restrictivos del conflicto

armado sean normativo-culturales o institucionales-estructurales, la democracia proporciona estabilidad al sistema de estados. Es decir, la construcción de estados democráticos promueve la estabilidad en las relaciones internacionales, poniendo con ello fin a los conflictos interestatales, como los que actualmente existen en el Próximo Oriente.

El segundo aspecto, relacionado igualmente con una cierta estabilidad pero esta vez de índole económica, recoge que los regímenes democráticos son los más apropiados para la consecución de una economía de mercado exitosa. Así, se deriva que la construcción de nuevas democracias va a permitir que los estados actualmente en vías de desarrollo alcancen el desarrollo económico que ya tiene la mayoría de los estados occidentales, de forma mucho más rápida y fácil de lo que sucede en la actualidad. Finalmente, el tercer aspecto es el más relacionado con el núcleo de la tesis liberal y el discurso político actual. A través de éste, Russet exhorta a los estados democráticos a fortalecer las instituciones democráticas tanto a nivel nacional como internacional. Al fortalecer la democracia, se fortalecerán con ella las restricciones que, a su juicio, imperan en las relaciones entre estados democráticos e impiden el desencadenamiento del conflicto armado. Asimismo aconseja expandir el número de estados democráticos de una forma más eficaz frente a los desafíos y amenazas actuales, como pueden ser el terrorismo o los nacionalismos.

Como se puede observar, si bien desde una perspectiva superficial, los trabajos de Doyle y Russet tratan los mismos aspectos y llegan a una misma conclusión, las diferencias reales entre ambos no pueden ser más grandes. Así pues, Doyle elabora una teoría filosófica y empírica que permite una descripción, a su juicio, más adecuada de lo que sucede en el ámbito de las relaciones internacionales; planteando así una posición académica alternativa a la dominante en aquel momento, cuya utilidad política nunca fue imaginada, ni sus planteamientos se adecuaron a ésta. Por su parte, Russet toma los elementos que considera más adecuados de Doyle, fomentando la utilización política e incluso la adulteración de la paz democrática a fin de que pueda ser empleada desde un punto de vista político y estratégico, permitiendo su uso y, en la actualidad, su abuso.

Russet constituye, por tanto, un claro ejemplo de cómo una teoría que originalmente se destinó exclusivamente a la Academia va a emplearse para

obtener fines muy distintos a los que originalmente la motivaron; traicionando con ello las intenciones de quien la originó y tomando cuerpo de una forma muy distinta a la que Doyle pudo imaginar.

No obstante, y teniendo en cuenta la insuficiencia de lo expuesto para dar cauce a la totalidad de planteamientos realizados en este artículo, es necesario proceder al análisis del discurso de tres de los dirigentes políticos occidentales y mundiales de mayor relevancia en los últimos tiempos. Con ello, se pretende observar el nivel de utilización y/o adulteración a los que, en la práctica, se ha llegado en relación a la tesis de Doyle. De este modo, se pretenden clarificar en mucha mayor medida las hipótesis planteadas y mostrar cómo las “aportaciones” a la paz democrática realizadas por Russet están presentes en cada uno de ellos.

## **2. El discurso político y la paz democrática**

### **2.1. George W. Bush: Presidente de Estados Unidos**

La tesis de la paz democrática se ha convertido en uno de los pilares principales de la política exterior de la Administración Bush<sup>29</sup>. Muchos de los aspectos ya preconizados por Russet, como la necesidad de expandir el número de democracias y la calidad de éstas, la interrelación democracia y desarrollo económico o la vinculación del estado democrático con la estabilidad institucional e internacional, van a estar presentes en los discursos. Además, estos discursos se incluirán en una suerte de llamamiento al desencadenamiento de una cruzada en pos de la democracia, con resultados impredecibles y no siempre afortunados.

En la práctica, el discurso de la tesis liberal en la Administración Bush se ha incardinado en dos supuestos concretos. En primer lugar, destacan Irak y Afganistán, dos de los conflictos en los que Estados Unidos se ha visto envuelto en los últimos tiempos<sup>30</sup>. En segundo lugar, el caso del conflicto palestino-israelí que viene ya de largo. En todos estos supuestos, la paz democrática tiende a venderse como una panacea a los problemas derivados de los citados conflictos y una solución única para la diversidad de los problemas generados, no respondiendo siempre a las expectativas puestas en ella.

---

<sup>29</sup> Ver al respecto LARISON, D. (2005), “Mr. Bush and the Delusions of the Democratic Peace” en *Politics*, 19 de diciembre.

<sup>30</sup> OWEN IV, J. M. (2005), “Irak and the Democratic Peace” en *Foreign Affairs*, vol. 84, nº 6, noviembre/diciembre.

La presencia de la tesis liberal es clara en muchos de los discursos o incluso entrevistas concedidas por los miembros más influyentes de la Casa Blanca. Por ejemplo, baste citar el caso de la propia Secretaria de Estado, Condoleezza Rice. La Secretaria de Estado, en un artículo escrito para el influyente diario *Washington Post*<sup>31</sup>, destacó la intención de la Administración y del propio Presidente en el discurso inaugural de su segundo mandato de “mantener y apoyar el crecimiento de movimientos democráticos e instituciones en toda nación y cultura con la meta final de acabar con la tiranía en el mundo”.

Como se puede observar, defensores de la paz democrática como Russett, van a tener un papel central en la política exterior seguida por la Administración estadounidense. La propia Secretaria de Estado así lo reconoció afirmando que frente a las nuevas amenazas derivadas de la globalización, el flujo de información, los estados fallidos, el terrorismo y el caldo de cultivo que supone Próximo Oriente, es necesario el antídoto de una democracia que permita generar estados responsables ante su ciudadanía y estables. Es lo único que, a su juicio, permite hacer frente a los “nuevos desafíos y amenazas”, rechazando cualquier tipo de determinismo cultural que impida su expansión y defendiendo la necesidad de construcción y fortalecimiento de instituciones democráticas y estados de derecho - llegando incluso a destacar que la estabilidad sin democracia no es verdadera estabilidad.

Para la Secretaria de Estado, el futuro es prometedor y la política revolucionaria que reconocen haber llevado a cabo es acorde con una visión que persigue que las generaciones futuras disfruten de un mundo libre, democrático y pacífico. Este discurso contradice, sin embargo, la política práctica y algunos discursos del propio Presidente en los que el mismo Bush destaca que la democracia sólo puede imponerse si el pueblo la elige; algo que, a menudo, ha estado disociado de la realidad en algunos de los conflictos recientes<sup>32</sup>.

El Presidente Bush se ha pronunciado en términos parecidos a los de su Secretaria de Estado en alguno de sus discursos<sup>33</sup>, como el que pronunció en Riga. En él destacaba que los estados democráticos son pacíficos, frente a las dictaduras,

---

<sup>31</sup> RICE, C. (2005), “The Promise of Democratic Peace: Why Promoting Freedom is the Only Realistic Path to Security” en *Washington Post*, 11 de diciembre.

<sup>32</sup> De los que Afganistán e Irak son precisamente los más representativos, sin excluir la democrática palestina que no puede tener el gobierno que ha salido de las urnas.

<sup>33</sup> RUMMEL, R. J., “Bush the Worst ...”, *op. cit.*

buscando expandir la libertad y la democracia al mundo para que la oscuridad de la tiranía desaparezca y, al igual que ocurre en Europa, Próximo Oriente sea una zona donde reine la libertad. Todo ello acompañado, por supuesto, de una serie de condicionamientos como son la construcción de un estado de derecho e instituciones democráticas estables, entre ellas partidos políticos, medios independientes y otros, que según el propio Russet formarían parte de las restricciones que impiden a los estados democráticos ir a la guerra.

El 19 de diciembre de 2005, Bush lanza otro discurso en el que, además de destacar el hecho de que las democracias no se hacen la guerra entre ellas, vuelve a manifestar su confianza en que el deseo de la gente empuje al mundo a la “universalidad de la libertad”. Y esto porque todos desean ser libres si bien, a veces, como su propia política exterior ha demostrado, se les ha de “ayudar” a conseguir sus objetivos – aún cuando en determinados momentos se pierda algo de ésta con cada intervención realizada.

Precisamente, constituye un problema la distinción entre “elección” de los pueblos para ser libres y “ayuda” para la construcción de un estado democrático y unas instituciones viables cuando se pasa del papel a la realidad al sopesar la posibilidad de una intervención para transformar un estado autocrático en democrático. Especialmente reveladora al respecto resulta la rueda de prensa ofrecida conjuntamente por el Presidente de Estados Unidos y el Premier británico, Tony Blair inmediatamente después de la reelección del primero<sup>34</sup>. En ella se abordó el tema de los conflictos de Irak y Afganistán, así como la construcción del Estado palestino. En esta rueda de prensa se hizo hincapié en la necesidad de que estos estados fuesen democráticos, pues sólo de esa manera podrían contribuir a la seguridad internacional y a la propia estabilidad. Con todo, destacan las respuestas del Presidente Bush a dos preguntas concretas.

La primera plantea la cuestión de la posibilidad de convivir con estados no democráticos aunque sí pacíficos. La respuesta, aún sin concretar de manera tajante, es que este tipo de estados dependen de la voluntad de una persona que no escucha al pueblo y por lo tanto, no respeta sus deseos sino su propio capricho; constituyendo una pregunta contradictoria en sus propios términos. La segunda muestra hasta qué punto las teorías que parten de Russet y no de Doyle, han

---

<sup>34</sup> De fecha 12 de noviembre de 2004. Tal y como se recoge en la información pública ofrecida por el Departamento de Estado norteamericano.

influido en la clase política estadounidense. La pregunta se refería a la posibilidad de ser un tirano electo pero la respuesta de Bush desvela el núcleo central del papel de la tesis de la paz democrática en la estrategia planteada por la Administración republicana en Oriente Próximo.

Afirma que la razón por la que subraya el papel de la democracia es que las democracias no se hacen la guerra entre ellas. Esto se debería a que los ciudadanos de un estado democrático rechazan la guerra al saber lo que significa y que, a los palestinos les espera un futuro “brillante”, precisamente porque el estado democrático les permitirá disfrutar de la libertad y, con ello, realizar sus propios negocios, conseguir que el dinero de sus impuestos se gaste de una forma transparente, que la corrupción no sea la norma y que se genere un estado de derecho. Todas las aportaciones citadas les convertirán en una sociedad pacífica que se extenderá al resto de Oriente Próximo, al igual que sucedió con Alemania y Japón tras el fin de la Segunda Guerra Mundial.

Como se puede observar, los tres puntos principales de la teoría de Russet están aquí presentes. En primer lugar, el relación al factor referido a la estabilidad que las instituciones democráticas generan - cuya consecuencia es que si pretende incrementar tanto la seguridad como la propia estabilidad en la zona - lo más indicado es apoyar la creación de instituciones democráticas. Así, los factores que restringen el desencadenamiento del conflicto armado, como son los factores normativo-culturales a los que hace mención el presidente estadounidense (ya enunciados con anterioridad por Russet) podrán operar. En segundo lugar, las oportunidades de desarrollo económico y de una economía de mercado que el estado democrático posibilita. Éstos ofrecen a todos aquellos que forman parte de éste la posibilidad de llevar a cabo sus propios negocios y de enriquecerse sin comparación posible con la situación anterior. Conduciéndoles - por la vía liberal, claro está - al “brillante futuro” de la membresía del exclusivo club de aquellos estados que pueden considerarse decentes, eliminando la corrupción y consiguiendo que la gestión del gasto público sea transparente.

La conclusión, por tanto, que constituye el tercer elemento principal de la teoría de Russet es la necesidad de expandir el número de democracias existentes en la zona a fin de que sea próspera, segura y pacífica, fortaleciendo además las ya existentes con el objetivo de lograr estos fines. Éste es precisamente el ámbito en el que los protectorados internacionales entrarían en juego, al situar la

administración internacional en una posición ideal para controlar y fomentar la construcción de las citadas instituciones, tal y como veremos en la tercera parte del artículo.

Hay que destacar el énfasis puesto en que deben ser los ciudadanos de los futuros estados democráticos quienes deben decidir su futuro, tal y como afirmaba la propia Secretaria de Estado; entendiéndolo, sin embargo, que el deseo de todos los seres humanos es vivir en libertad. Libertad entendida desde el punto de vista de la teoría liberal que emana de la tesis de Russet, estando por tanto en la obligación de “ayudarles” a conseguir ese objetivo.

El papel del 11 de septiembre en la expansión de regímenes democráticos en la zona no es menor, a pesar de lo que algunos investigadores han venido afirmando. La conclusión que el Presidente Bush y la propia Administración republicana han extraído no es el aspecto seguridad pura y llanamente, pese a ser central en el ámbito de relaciones internacionales de nuevo, sino que derribar un régimen y luego abandonarlo sin construir las instituciones democráticas pertinentes que le den estabilidad y consigan su transformación en un estado viable, estable y seguro, constituye una forma de actuar peligrosa y amenazante.

Debe pues ponerse “fe” en el papel que la democracia va a jugar en la zona, creyendo en la “promesa”, tal y como afirmaba Condoleeza Rice, de ofrece utópicamente la tesis de la paz liberal y fortaleciendo, en lugar de debilitar, su papel en los círculos de la alta política norteamericana y jugando un rol central en la estrategia que Estados Unidos ha diseñado para toda la región.

## **2.2. Tony Blair: Primer Ministro de Reino Unido**

Una de las características más destacadas de la etapa de gobierno de Tony Blair, al menos en los últimos años de su mandato, ha sido la estrecha alianza del Primer Ministro británico con Estados Unidos en conflictos como el de Irak<sup>35</sup>. En los discursos del *Premier* británico, al igual que en entrevistas, artículos y otro tipo de pronunciamientos pueden observarse referencias más o menos claras a la paz democrática – aunque, a diferencia del caso del presidente norteamericano, nunca haga referencia de forma expresa. Las referencias serán indirectas, a través de

---

<sup>35</sup> CHRISTENSEN, A. (2007), “Interviews: British Prime Minister Tony Blair Defends Irak War” en *NPR*, 17 de mayo.

postulados que permiten reconocer la presencia de la exhortación de Russet en éste. Blair siempre se ha mostrado orgulloso de su papel en la guerra de Irak, considerando que derribar a Shaddam Hussein y poner en marcha el proceso por el cual se ha iniciado el camino hacia la democracia en Irak “es una de las mayores cosas que ha hecho”.

Afirma que la única forma de derrotar al terrorismo es mediante la “fuerza de las ideas”, lo cual se une a “libertad”, “democracia” y “oportunidades”. Se establece por tanto una línea de relación, no sólo entre intereses y valores, sino entre la política interior y exterior de los estados; precisamente una de las características principales de la tesis de la paz democrática, aunque lo una a otros desafíos como el cambio climático o la pobreza. La visión de Tony Blair no sólo de los conflictos derivados de Oriente Próximo sino de la “Guerra contra el Terror” en la que se embarcó junto a G. W. Bush, es la de una “batalla global por los valores”<sup>36</sup>. Ésta, por supuesto, incluye Irak y Afganistán pero también Palestina y otros supuestos completamente diferentes que incluyen metas tan distintas como la lucha contra la pobreza o el cambio climático; algo que le distancia, en cierto sentido, de los discursos del Presidente Bush, más centrado en cuestiones de seguridad.

De hecho, el propio Tony Blair llega a afirmar que la citada lucha no es lucha por la seguridad sino por los valores. Esta lucha aparece en un momento en que la inseguridad en la que se ha visto inmerso el mundo islámico, por razones políticas y culturales, ha provocado que floreciesen el radicalismo religioso y el fundamentalismo; problemas que, a su juicio, no pueden achacarse simplemente a la anulación de esos estados por parte de las democracias occidentales, salvo riesgo de estar dándoles la razón a los propios terroristas. El objetivo de los terroristas sería devolver a los estados musulmanes a un tipo de organización “feudal”. Por lo tanto se convierte en un objetivo a perseguir que los propios musulmanes rechacen el “fanatismo”.

Por ello, para el ex-Primer Ministro británico estamos ante una lucha, no de civilizaciones, sino “por la civilización” entre aquellos que luchan por la libertad y quienes la rechazan. O, podría decirse, entre aquellos que luchan por el establecimiento de la democracia y estados democráticos “que vivan en paz con sus

---

<sup>36</sup> Tal y como el propio Blair ha dejado constancia en un artículo que el mismo escribió. BLAIR, T. (2007), “A Battle for Global Values” en *Foreign Affairs*, vol. 86, nº 1, enero/febrero.

vecinos” y quienes se oponen. Así pues, Blair considera que el triunfo o fracaso de la democracia en estos países puede ser la delgada línea roja que separa el triunfo o fracaso, tanto del mundo libre como de los propios fundamentalistas<sup>37</sup>. La victoria, según él, se ha de conseguir con valores; esto es, únicamente se puede obtener con el triunfo definitivo de los valores que defiende Occidente, entre los que se incluyen la libertad y la democracia. La consecuencia es que hay que enfrentarse no sólo a los métodos<sup>38</sup> utilizados por los fundamentalistas, sino también a sus ideas.

Consecuentemente, en la pacificación de la zona se reconoce el papel fundamental que ha de tener la democracia, considerando que los únicos contrarios a ella, son los elementos más indeseables de la zona - entre ellos, Shaddam Hussein, el Mullah Omar, los talibanes o Al-Qaeda. Por ello, las tropas occidentales, a su juicio, parece que deben mantener la seguridad en la zona ya que de estas victorias particulares depende la victoria general de la libertad, independientemente de que Shaddam fuese o no una amenaza real a la seguridad internacional.

Existen numerosas semejanzas con los discursos de Bush en diferentes aspectos como, por ejemplo, en las afirmaciones de que se ha de contribuir al “deseo” de estos pueblos de vivir en democracia y por ello se han de extender nuestros valores y apoyar a quienes desean vivir bajo estos valores universales. Y parece ser así porque el bando occidental defendería la “unión”, frente a la “división” del contrario, en lo que ha llamado “lucha para conquistar los corazones y las mentes” - se entiende que de los musulmanes. Por ello, tanto Europa como Estados Unidos deberían permanecer unidos, pues les une un mismo objetivo en la zona, frente al antiamericanismo y la penetración del discurso de los fundamentalistas, que se habría extendido también en los últimos tiempos a ciertos sectores de la sociedad occidental.

Blair ha repetido en más de una ocasión que cree en la “guerra” que están llevando a cabo<sup>39</sup> y relaciona de forma reiterada la victoria de la democracia con la derrota del terror, considerándola el antídoto perfecto - tal y como Russet afirma en

---

<sup>37</sup> Naturalmente, en su versión islámica, entendidos como personas que hacen de la religión una ideología, que tienen profundas convicciones, una visión del mundo y la determinación del fanatismo para llevarla a cabo, igual que en las primeras etapas del comunismo.

<sup>38</sup> Por ejemplo, el uso del terrorismo.

<sup>39</sup> Según afirmó en la rueda de prensa ya mencionada, ofrecida junto al Presidente Bush el 12 de noviembre de 2004, inmediatamente posterior a la reelección del segundo.

sus propios artículos. Se siente asimismo orgulloso de contribuir a la libertad de una nación, relacionando igualmente estabilidad y democracia.

Para él “un estado viable ha de ser democrático” y, en relación a la consecución de la paz, hace referencia en el caso de Palestina a la necesidad de crear estados democráticos que vivan en paz con sus vecinos lado a lado y respeten los derechos humanos; un discurso que, como veremos, va a asumir como propio la ONU a través de su ex-Secretario General Koffi Annan.

Destaca la relevancia de la construcción de instituciones democráticas y de llevar la libertad a lugares donde ésta no existía<sup>40</sup>; algo que debe conseguirse pese a las dificultades porque todos los pueblos la quieren, alcanzando el éxito que ya ha tenido en Europa. Mantiene además la fe que poseía ya en la democracia, considerando igualmente la defensa de la seguridad y los intereses nacionales en la lucha; algo que contradice algunos de sus discursos posteriores en los que niega el papel central de éstos frente a los ya citados valores.

Existen autores críticos que consideran que el propio ex-*Premier* británico, a pesar de su pertenencia al partido laborista, ha asumido determinados postulados de los grupos neoconservadores<sup>41</sup>, constituyendo sus objetivos: (1) la centralización del poder y la hegemonía global, apostando por la creación de una fuerza internacional que acabe con la tiranía, pero que ha de pagarse y ponerse en marcha, y (2) el establecimiento de un concepto de comunidad internacional que englobe conceptos tan distintos como derechos humanos, pobreza, globalización, terrorismo y otros. Pretende por tanto dar una lección a todos aquellos regímenes autocráticos que todavía subsisten alrededor del mundo; en especial, a aquellos que no cumplan con los principios de restricción, prudencia y moderación en su forma de actuar, principios que los estados occidentales no siempre siguen a rajatabla.

Es por ello que sus críticos defienden que el internacionalismo que preconiza no es, en realidad, más que un estatismo a mayor escala, más arbitrario y burocrático. Hace víctimas de su posicionamiento político y académico a aquellas autocracias que no tienen los medios suficientes para camuflar su régimen con

---

<sup>40</sup> Parece que en este sentido, los protectorados internacionales serán un instrumento útil de cara a la exportación de la democracia.

<sup>41</sup> Por ejemplo, el caso de ROZEFF, M. S. (2006), “Tony Blair´s Internationalism” en *LewRockwell.com*, 29 de marzo.

elecciones y otro tipo de procedimientos, propios de estados democráticos, tal y como hacen las más ricas y sofisticadas autocracias.

Intervendría únicamente en aquellas autocracias que considerase enemigas, dentro de un simple “con nosotros o contra nosotros”, utilizando todos los recursos a su alcance para conseguir sus objetivos - no resultando la democracia un factor restrictivo a la vista de casos como el de Palestina. También le acusan de defender sólo aquellas democracias que le gustan en la medida en que el resto de estados democráticos serán acusados de no cumplir con los valores propios de un estado liberal, o bien de no poseer estabilidad.

Esta política exterior que algunos han venido a calificar de activista, es la que ha hecho que se le planteen importantes críticas en el momento en que fue nombrado enviado especial para Oriente Próximo<sup>42</sup>, especialmente desde el lado árabe que no le considera imparcial. Los pronunciamientos al respecto del antiguo jefe de gobierno británico son prácticamente calcados a los que ya hemos expuesto con anterioridad, destacando de nuevo la idea de que la solución pasa por la creación de dos estados, Israel y Palestina, estables y democráticos, que vivan en paz y proporcionen estabilidad a la zona.

Esta situación sea un ejemplo a seguir por estados “poco recomendables” como podrían ser Siria o Irán, permitiendo hacer frente a movimientos fundamentalistas como el de Hezbolá en Líbano o Al-Qaeda en Irak; a los que se acusa de desestabilizar la región para lograr sus propios fines e impedir el desarrollo de estados democráticos con procesos de formación aún incipientes, como es el caso de Afganistán o el mismo Irak.

A la vista de los discursos, artículos y entrevistas analizados, se puede llegar a la conclusión de que la tesis de la paz democrática, en la vertiente propia de Russet, ha influido de manera notable en el programa político y estrategias adoptadas por el Gobierno laborista británico en su política de asuntos exteriores y, de nuevo, con especial incidencia en la situación que vive Oriente Próximo.

Esta idea de unos estados que convivan en paz, uno al lado del otro a pesar de las décadas de inestabilidad y conflicto, asume que la democracia, por sí sola, es la panacea. Es capaz de resolver los problemas surgidos en la zona y de ofrecer la

---

<sup>42</sup> “Blair named for mideast peace rol” en *CNN World*, 27 de junio, 2007.

estabilidad y seguridad que se necesita, así como las condiciones necesarias para que el desarrollo económico florezca, una vez más de una forma un tanto utópica.

El discurso de Blair, sin embargo, hace referencia a una serie de aspectos que no estaban en las declaraciones del Presidente G. W. Bush. De este modo, parecería ampliar los temas de referencia, como si realizase concesiones a diferentes sectores de la opinión pública o grupos de presión, en supuestos como la pobreza o el cambio climático. El citado discurso es además menos directo que el del presidente norteamericano. No se refiere de forma clara al papel de la tesis de la paz democrática, como sí ocurre en el caso estadounidense, donde el papel de ésta y su popularidad en círculos políticos y académicos es mucho mayor.

No obstante, puede observarse a través de las palabras de Blair que sus asesores conocen la paz democrática y que, de hecho, la tienen en cuenta y la aplican a la hora de diseñar sus propias estrategias y establecer la política a seguir en regiones del mundo concretas, a menudo de forma paralela o pura y llanamente siguiendo la política norteamericana.

### **2.3. Kofi Annan: Secretario General de Naciones Unidas**

El discurso del antiguo Secretario General de Naciones Unidas en torno a la democracia, en general, y a la paz democrática, en particular, tiende a centrarse en los Objetivos del Milenio que desde hace unos años la organización abandera como elemento necesario para su reforma<sup>43</sup>.

Dada la necesidad de hacer frente a una serie de amenazas, entre las que se incluyen el terrorismo, la pobreza, el cambio climático y otros, el multilateralismo será el mecanismo necesario para ponerles remedio y la democracia uno de los instrumentos principales - inclusive para la propia reforma de la organización internacional en algunos de sus órganos decisorios principales, como son el Consejo de Seguridad o el Económico y Social, en algunos supuestos bastante inoperantes.

De modo que lo que el antiguo Secretario General pretendía era fortalecer el sistema de seguridad colectiva y promover tanto los derechos humanos como la democracia en el mundo; de nuevo el objetivo que Russet planteó para su teoría,

---

<sup>43</sup> ANNAN, K. (2005), "In Larger Freedom: Decision Time at the UN" en *Foreign Affairs*, Vol 84, No 3, May/June.

relacionando ambas cuando afirmó que “ninguna agenda de derechos humanos puede ignorar la necesidad del establecimiento de la democracia”, que se incluye en la propia exposición de motivos y tuvo una relevancia esencial en la lucha contra el colonialismo. Incluso llegó a hablar de la creación de un fondo que permitiese el establecimiento de la democracia o su fortalecimiento y, aunque reconoce que tal y como se recoge en la Carta de Naciones Unidas los estados de cualquier régimen han de colaborar entre ellos, esta organización no puede ignorar la necesidad de promover tanto la democracia como los derechos humanos en el mundo.

El papel de la democracia en cuestiones de seguridad y frente al terrorismo se puede ver con claridad en algunos de sus discursos<sup>44</sup>, donde habla de nuevo de la necesidad de la reforma de la organización conforme a los Objetivos del Milenio. Pero también de la necesidad de conseguir un Irak democrático y estable, en paz con sus vecinos y que contribuya a la estabilidad; eso es, un estado viable. Como se puede ver, palabras prácticamente calcadas a las de Tony Blair en sus referencias a la creación de un estado palestino pacífico y democrático, haciendo frente a todos los desafíos y cumpliendo los objetivos en derechos humanos, democracia y buen gobierno. Destaca de nuevo la eficiencia del multilateralismo y la reforma de órganos decisorios con base en principios democráticos.

Cabe destacar que de los líderes tratados hasta el momento, quizá el discurso de Annan sea el que más se aproxima a la realidad de los protectorados internacionales; recogiendo sus principios esenciales en la construcción de instituciones democráticas estables que garanticen la paz y el desarrollo económico al hacer de conceptos como “multilateralismo”, “estabilidad”, “democracia” o “libertad” su bandera para casos tan relevantes como Kosovo o Afganistán. Kofi Annan, en otro de sus discursos<sup>45</sup>, afirmó que la tercera ola democratizadora, en la que están incluidos los estados africanos, se funda en democracia, derechos humanos y desarrollo sostenible. Una ola a la que saluda afirmando que la misión principal de la organización es ayudar al establecimiento de una “paz democrática y duradera” que se construiría sobre la voluntad del pueblo y claramente opuesta a los golpes de estado contra gobiernos elegidos democráticamente.

---

<sup>44</sup> Como el que realizó a raíz de una conferencia sobre Irak, con fecha 24 de septiembre de 2003.

<sup>45</sup> En este caso, sobre la reunión de la Asamblea anual de jefes de estado y de gobierno de la Organización para la Unidad Africana, a fecha 2 de junio de 2007. Un momento en el cual la tesis liberal estaba de gran actualidad política y académica.

Afirma asimismo que los estados africanos deben seguir el ejemplo de Sudamérica, “donde los militares están en sus cuarteles”, la democracia se ha desarrollado y económicamente se prospera. Según Annan, si la democracia se ha arrebatado debe devolverse a sus legítimos dueños; esto es, el pueblo. La democracia, siguiendo a Annan, se conseguirá apoyando a la ONU, a las instituciones de Breton Woods; constituyendo, junto a la creación de estados de derecho y el respeto a los derechos humanos, un elemento indispensable para la consecución de la paz y el desarrollo que estos estados necesitan.

En otro de sus discursos<sup>46</sup>, siguiendo la tercera parte de la Declaración de Objetivos del Milenio (“Libertad para vivir en dignidad”), defiende la creación de un órgano que ayude a los estados que quieran establecer o fortalecer su democracia. Asimismo, afirmó en relación a la consecución de la paz en la zona africana de los Grandes Lagos<sup>47</sup>, que se le ha de dar la misma importancia a la democracia, al desarrollo económico, la integración regional y los objetivos humanitarios. Como se puede observar, el discurso del ex-Secretario General de Naciones Unidas se acerca más al del antiguo *Premier* británico que al del Presidente G. W. Bush. Sin embargo, la influencia de Russet es tan fuerte como en el resto.

Annan, al igual que los dirigentes anteriores relaciona democracia con estabilidad y buen gobierno - por no hablar de desarrollo económico. De este modo, contribuye a la creación de un discurso que tiende a identificar al estado democrático como ideal de la organización y, desde un punto de vista teórico al no democrático, en función de su respetabilidad o más bien del grado de poder que tenga, como el enemigo a batir. Desde un punto de vista teórico, el discurso de Kofi Annan, puede verse, frente a los casos de George W. Bush y Tony Blair, como dos caras de una misma moneda.

En el caso de los primeros, el discurso es enérgico y punitivo, constituyendo el elemento duro de la tesis vista por Russet. Por su parte, el de Kofi Annan puede considerarse el componente suave. Tanto Bush como Blair ponen énfasis en las cuestiones de seguridad, los intereses de sus respectivas naciones o las amenazas al desarrollo económico nacional o regional, amenazando en mayor o menor grado con el uso de la fuerza o justificando su utilización. Sin embargo, Annan pretende contribuir a la expansión de los regímenes democráticos mediante la inyección

---

<sup>46</sup> Que en este caso se dirigió a la Asamblea General, de 21 de marzo de 2005 en Nueva York.

<sup>47</sup> A 18 de diciembre de 2006.

económica, la asistencia institucional y otros medios pacíficos, invocando siempre el multilateralismo frente al unilateralismo de los primeros pero manteniendo los mismos objetivos y desde luego idealizando la tesis en la línea de Russet.

Existe en cualquier caso discrepancia sobre el método y la forma, pero no sobre el fondo de la cuestión ni en relación a los objetivos a conseguir. La creación de un mundo pacífico, estable y económicamente desarrollado parece por igual el fin compartido por los citados dirigentes.

### **3. La aplicación del discurso político en el régimen de los protectorados internacionales**

#### **3.1. El imperialismo liberal**

Una vez comprobada la relevancia política del discurso de la paz democrática conforme a los posicionamientos de autores como Russet, es de destacar la aplicación práctica que va a tener en uno de los regímenes internacionales de mayor importancia; esto es, el de los protectorados internacionales.

El discurso de la tesis liberal en su aplicación a este régimen puede englobarse dentro de lo que un autor como Robert Cooper ha definido como "nuevo imperialismo liberal"<sup>48</sup>. Con ello se refiere a un imperialismo de carácter benigno que sería aplicado a aquellos estados considerados premodernos, incapacitados para adaptarse a los nuevos tiempos en los que, coexistiendo con estados de tipo hobbesiano como Estados Unidos y China o con estados postmodernos como la Unión Europea, los conceptos de seguridad y soberanía han cambiado.

Este imperialismo liberal se aplicaría a aquellos estados demasiado débiles para garantizar el imperio de la ley y el orden en su territorio, la lucha contra el crimen organizado o el terrorismo. Y con ello se adaptaría perfectamente a los postulados planteados por autores como Russet y a la necesidad de reconversión de estos regímenes incapaces de gobernarse en democracias desarrolladas y avanzadas. De este modo, se fortalecerían unas instituciones democráticas estables y se desarrollarían sus economías en la forma que sólo las democracias podrían hacerlo. Esto, por otro lado, garantizaría la paz y la seguridad en la forma prevista por los defensores de la tesis liberal.

---

<sup>48</sup> COOPER, R. (2002), "The New Liberal Imperialism" en *The Guardian*, 7 de abril.

¿Quiénes son los encargados de conseguir que estos objetivos del “nuevo y deseable imperialismo liberal” puedan llevarse a cabo? Parece que existe un cierto consenso entre los defensores tanto académicos como políticos de esta propuesta, que permitiría identificarlos en dos grupos. En primer lugar, aquellas instituciones internacionales que promueven los principios liberales y democráticos, conforme a lo ya previsto en discursos como los de Koffi Annan. Y, en segundo lugar, aquellos estados, en esencia democracias desarrolladas, “vecinos” – siguiendo a Cooper - que puedan marcar el camino a los estados sometidos a este tipo de régimen.

Los objetivos a seguir en estos supuestos serán prácticamente los mismos<sup>49</sup> y coinciden en buena medida con los requerimientos planteados por los defensores de la tesis liberal. Entre ellos, destacarán la construcción de instituciones estables, partidos políticos, instauración de libertades políticas, garantizar el orden público y el imperio de la ley, así como el desarrollo económico del país. Como veremos, el cumplimiento de éstos en la práctica, quedará cuestionado en dos de los ejemplos más actuales y sin duda de mayor relevancia mediática<sup>50</sup> que permiten calibrar la dimensión del fracaso del discurso de la paz democrática en su aplicación práctica.

### 3.2. Kosovo

El caso kosovar es uno de los supuestos de mayor actualidad y polémica dentro de los supuestos relacionados con los protectorados internacionales. Al igual que sucede en otros casos parecidos, los objetivos que entroncan el discurso de la paz democrática con el propio de este tipo de regímenes se mantiene: construcción de instituciones democráticas estables, protección de derechos y libertades civiles y políticas, garantía del orden público e imperio de la ley, así como del desarrollo económico bajo la administración internacional.

El caso kosovar, sin embargo, y de forma singular tras los bombardeos de 1999 que acabaron con el régimen de Milosevic, planteó otros dos objetivos<sup>51</sup> cuyo incumplimiento ha sido recientemente el principal objeto de polémica - bajo el cual

---

<sup>49</sup> Tal y como se puso de manifiesto en la Conferencia de Bellagio, celebrada entre el 6 y el 10 de febrero de 2006, organizada en torno al tema de los protectorados internacionales.

<sup>50</sup> Considerando el caso de Irak como un protectorado básicamente americano.

<sup>51</sup> KUPCHAN, C. A. (2005), “Independence for Kosovo” en *Foreign Affairs*, vol. 84, nº 6, noviembre/diciembre. Actualizado por KUPCHAN, C. A. (2008), “Serbia’s Final Frontier?” en *Foreign Affairs*, 12 de marzo.

se ha recibido al nuevo estado o bien a la nueva administración internacional en la que la Unión Europea sustituyó a la ONU.

Estos dos objetivos son, en primer lugar, garantizar la convivencia entre los diferentes grupos étnicos que componen el protectorado y, en segundo lugar, garantizar la soberanía territorial serbia. El problema es que ni la primera administración internacional consiguió cumplir estos objetivos, ni la segunda fue siquiera capaz de mantenerlos. Las potencias encargadas de tutelar el proceso se vieron obligadas a aceptar los hechos consumados y a aceptar la independencia de un estado, considerado por muchos poco o nada viable.

Por lo que respecta al primero, caben pocas dudas de que la intervención realizada por la Administración Clinton con el apoyo de la Alianza Atlántica - que se presentó como un gran éxito de la intervención humanitaria - haya servido para mejorar la convivencia entre los distintos grupos étnicos que comparten el territorio. La situación es especialmente delicada en la zona de Mitrovica, convertida en la actualidad en un verdadero polvorín por los enfrentamientos entre serbios y albaneses<sup>52</sup>, a pesar de las tropas internacionales destacadas allí. De hecho, desde 1999, tal y como reconocen Kupchan y otros, la discriminación y el enfrentamiento se han convertido en la tónica general de la relación de albaneses con serbios, viéndose la administración internacional impotente para poder pararlos.

En esencia, el fracaso en el primer objetivo va a conducir al fracaso en el segundo, llegando la mayoría de las potencias que componen la fuerza internacional que opera en el protectorado a la conclusión de que para atajar el enfrentamiento era necesario conceder la independencia a un nuevo estado<sup>53</sup> - si bien daría lugar a un inquietante precedente al admitir la secesión de un territorio que, sin tener fronteras previas, ni carácter colonial, ni reconocimiento de su derecho a la autodeterminación en la constitución serbia<sup>54</sup>, va a ver colmadas sus aspiraciones independentistas y a generar, con ello, un enorme riesgo para una zona castigada ya por los conflictos étnicos. Destacan especialmente las reacciones a esta independencia que se han producido no sólo a nivel europeo, poniendo en

---

<sup>52</sup> JOSEPH, E. P. (2005), "Back to the Balkans" en *Foreign Affairs*, vol. 84, nº 1, enero/febrero.

<sup>53</sup> Al respecto parece reveladora la entrevista que mantuvieron los ministros de asuntos exteriores de Francia y Reino Unido, Kouchner y Miliband, el 13 de septiembre de 2007, equiparando la situación de Kosovo a la de Bosnia en su discurso, en tanto planificaban el traspaso de las competencias de la administración de Naciones Unidas a la de la propia Unión Europea.

<sup>54</sup> Tal y como exigen resoluciones de la ONU como la 2625.

cuestión la decisión tomada por muchos estados occidentales de reconocer la independencia del estado, declarada unilateralmente por Thaci el 17 de febrero y que ha dividido al mundo<sup>55</sup>.

Probablemente el asunto se convirtió en algo más que el “imperialismo de los vecinos” del que hablaba Cooper. Se transformó para muchos estados en una cuestión de interés nacional, por la existencia de grupos que reclaman la independencia en diversos territorios, y contribuyendo así a incrementar la tensión en los Balcanes. Se planteó asimismo la cuestión de las zonas dentro del nuevo estado, cuya población es mayoritariamente serbia y a la que sólo desde el cinismo más absoluto se podría negar su derecho a la autodeterminación y unión con Serbia.

Los objetivos generales, tal y como hemos visto a raíz del fracaso en los dos principales por parte del protectorado internacional, también quedan puestos en entredicho. Si realmente la construcción de instituciones democráticas estables, de un desarrollo económico modélico o del respeto a las libertades y derechos políticos en la forma prevista por la tesis liberal, fuesen la panacea de todos los problemas y su construcción se pudiese conseguir de una forma relativamente exitosa, el resultado hubiese sido otro.

Sin embargo, la realidad se ha planteado de forma muy diferente y las sucesivas administraciones internacionales se han visto impotentes, pese al desarrollo de la democracia en el territorio<sup>56</sup> para encauzar la situación. Han contribuido a llevar a un estado poco o nada viable a una situación tensa e incómoda que, una vez más, amenaza con estallar y expandir su onda de choque más allá de la propia Europa. En consecuencia, esto supone poner de nuevo en entredicho el discurso de la paz democrática como una vía exitosa a seguir en la política internacional, máxime sin tener en cuenta sus enormes riesgos.

### **3.3. Afganistán**

El otro supuesto de gran actualidad a analizar en la aplicación del discurso de la paz democrática en el ámbito de los protectorados internacionales es el caso afgano. Sin negar las fuertes motivaciones de carácter geopolítico que operan en este

---

<sup>55</sup> Destacan, por un lado, aquellos estados occidentales proclives a su independencia como Estados Unidos, Reino Unido, Francia o Italia y, por el otro, Rusia, China, España y otros tantos.

<sup>56</sup> Que incluso podría, en este supuesto, considerarse un factor desestabilizador.

supuesto, la construcción de una democracia estable y próspera vuelve a ser un argumento de peso a la hora de analizar el caso<sup>57</sup>.

De nuevo, los objetivos genéricos que ya vimos en el caso kosovar son prácticamente trasladables al supuesto afgano. Así se observa en lo que respecta al establecimiento de instituciones democráticas estables, garantizar el orden público y el estado de derecho, el respeto a los derechos y libertades civiles o la consecución del desarrollo económico y la estabilidad del país. Sin embargo, cabe destacar otro elemento que lo separa de supuestos como el de Kosovo y lo acerca a otros como el protectorado “americano” de Irak. Se trata de la importancia decisiva del factor de la seguridad<sup>58</sup> que permitiría, entre otras cuestiones, la expansión definitiva del gobierno central encabezado por Karzai, así como la derrota definitiva de los talibanes y la erradicación política de los señores de la guerra y los narcotraficantes.

Con la consecución del factor descrito se conseguiría que el establecimiento del estado democrático afgano fuese un éxito, asegurando un fuerte pilar que haría considerablemente más fácil la consecución del resto. Por ello, debemos analizar hasta qué punto las “buenas intenciones” concretadas en el discurso de los líderes políticos han conseguido cumplirse y llevarse a la práctica.

Podemos resumir los principales objetivos de la administración internacional en el caso afgano principalmente en tres<sup>59</sup>: (1) el establecimiento de instituciones democráticas y gobernanza; (2) la seguridad, el imperio de la ley y las fuerzas armadas; (3) la consecución del desarrollo económico del país. Respecto al primer objetivo, los avances logrados no pueden considerarse sino superficiales y frágiles. Si bien se estableció con relativo éxito una loya jirga o asamblea parlamentaria, no se ha tenido demasiado éxito en erradicar la corrupción, a menudo ligada al narcotráfico, en un país donde los principales cuadros de la administración civil no cobran más de cien dólares al mes. No se ha conseguido encausar a señores de la guerra, con gran influencia pero autores de numerosos crímenes, desacreditando con ello al gobierno local. Éste se ve privado de una legitimidad necesaria para

---

<sup>57</sup> GAUSE, F. G. (2005), “Can Democracy Stop Terrorism?” en *Foreign Affairs*, vol. 84, nº 5, septiembre/octubre. También DOBRIANSKY, P. J., CRUMPTON, H. A. y GAUSE, F. G. (2006), “Tyranny and Terror” en *Foreign Affairs*, vol. 85, nº 2, enero/febrero.

<sup>58</sup> Tanto en lo que respecta a la lucha contra los reductos del régimen talibán o algunos señores de la guerra, como a la delincuencia en su doble vertiente de tráfico de armas y de estupefacientes, dada la importancia del cultivo del opio para la economía afgana.

<sup>59</sup> SEDRA, M. y MIDDLEBROOK, P. (2005), “Revisioning the International Compact for Afghanistan” en *Foreign Policy in Focus*, 2 de noviembre.

operar en todo el territorio y se sirve para su propia existencia de asistencia internacional en todos los ámbitos.

El segundo de los objetivos plantea una visión aún mas descorazonadora, los talibanes no han podido ser erradicados de la totalidad del territorio y aún permanecen fuertes junto a los mercenarios de Al-Qaeda en el sur del país. Es precisamente en esta zona donde las fuerzas de la coalición dirigida por la OTAN se resisten a ir<sup>60</sup>, y donde canadienses y holandeses amenazan con retirarse si ese flanco no se ve reforzado por nuevas tropas, incrementando el gasto total y poniendo en serio riesgo la estabilidad del estado y de algunos de sus vecinos. Tampoco han tenido demasiado éxito en asegurar el control de armas. Si bien la influencia de los señores de la guerra ha menguado en algunos casos, éste se mantiene casi con total impunidad; algo que también puede afirmarse respecto al tráfico de estupefacientes.

Al no haberse cumplido ninguno de los dos objetivos previos que permitirían garantizarlo, la consecución del tercero no puede considerarse sino ficción. Si bien inicialmente se consiguieron algunos resultados aceptables, con el paso del tiempo han ido deteriorándose y el tráfico de opio ha incrementado hasta alcanzar el 50% del producto interior bruto, pese a los esfuerzos del gobierno y la coalición internacional, y el 90% de la producción mundial<sup>61</sup>, extendiéndose de forma imparable en uno de los estados considerados más pobres e inseguros del mundo<sup>62</sup> y alimentando el círculo vicioso de inseguridad y pobreza del estado.

En esencia y visto todo lo anterior, si bien el presente conflicto ha sido invisibilizado a los ojos de los medios y la opinión pública que prestan mayor atención al supuesto iraquí, el balance sobre la aplicación del discurso de la paz democrática y su imposición por la fuerza no puede considerarse sino nefasto. Además, la dimensión del fracaso eclipsa incluso el desastre iraquí, donde se han concretado todos los esfuerzos de Estados Unidos, dejando de lado la cuestión afgana que no deja de empeorar. Esto ha contribuido a aumentar los riesgos para la estabilidad de la zona y las propias potencias ocupantes que se ven, a menudo, incapaces de asumir los riesgos y costes derivadas de una situación sometida recientemente a una honda reflexión.

---

<sup>60</sup> Como precisamente se dijo en la Cumbre de Bucarest de 2 de abril de 2008.

<sup>61</sup> "Afganistán: Opio Imparable" en *BBC Mundo*, 2 junio 2007.

<sup>62</sup> Incluso más que Irak.

## **Conclusiones**

La paz democrática, surgida hacia 1983 a raíz del famoso texto de Doyle, ha sido una de las teorías que mayor relevancia ha tenido en el ámbito de Relaciones Internacionales. Sin embargo, lejos de mantenerse estática o de resultar unívoca, guarda grandes diferencias aún entre los autores que la han defendido. La obra de Doyle, motivada por el planteamiento de una alternativa a una forma de ver el mundo desde las Relaciones Internacionales, constituye exactamente eso: la articulación, con base en la obra de Kant, de una nueva posición teórica que permita una explicación de la realidad que no esté basada exclusivamente en los presupuestos del realismo; estos es, en el equilibrio de poder, la competencia entre estados, la primacía de los factores sistémicos frente a los internos y tantos otros.

La obra dio, por tanto, lugar a una nueva visión del liberalismo y su papel en la academia que mantiene enormes diferencias respecto a lo que se había entendido hasta el momento sobre esta escuela, guardando además una enorme complejidad que hacía bastante difícil la utilización política de ésta. Esta última afirmación parece quedar confirmada por el propio Doyle cuando manifiesta que la intervención de los estados democráticos en los considerados autocráticos, lejos de resultar efectiva, ha sido normalmente un fracaso que ha oscilado entre la política de restricción y prudencia respecto a los estados autocráticos fuertes y una suerte de imperialismo espasmódico respecto a los débiles. Considera, no obstante, que al final la democracia se impondría conforme a las predicciones desarrolladas por su tesis.

Sin embargo, en ningún momento exhorta a que la misión de los estados liberales y democráticos sea extender el número de democracias por el mundo a fin de conseguir que éste sea pacífico e idílico. Por el contrario, las recomendaciones tendentes a la consecución de una política realista de prudencia y restricción respecto a los estados autocráticos están presentes en la obra de Doyle, no así en la de Russett. Frente a esta posición, si bien autores considerados “defensores” de la paz democrática como Owen mantienen una posición moderada al respecto, el papel que van a desempeñar la mayoría, con Russett y Rummel a la cabeza, va a resultar muy diferente. La obra de Russett no es simplemente un intento de continuar los planteamientos de Doyle, ni siquiera de complementarlos apoyándose en las posiciones del primero. Su intención no es sólo académica sino también claramente política.

En el momento en que Russet asocia el factor estabilidad, el factor desarrollo económico o las relaciones pacíficas entre democracias, eliminando las consideraciones de Doyle sobre las complejas relaciones entre los estados democráticos y los autocráticos, está lanzando un mensaje implícito a la clase política estadounidense. De este se deriva que expandir la democracia en el mundo traerá no sólo la paz y la seguridad, sino el desarrollo económico y la prosperidad; asumiendo, por tanto, que las ventajas derivadas de impulsar esta cruzada son mucho mayores que sus inconvenientes.

Este mensaje implícito se convierte en explícito en el momento en que el propio Russet exhorta a los estados democráticos y liberales, principalmente a Estados Unidos, a desempeñar la misión que les ha sido encomendada a fin de lograr un mundo mejor, sin pensar demasiado en las consecuencias que la dura realidad se encargará de mostrar. Casos como los de Kosovo, Palestina, Irak, Afganistán o Irán, vienen a demostrar que ésta no puede ser una panacea capaz de resolver cualquiera de los problemas que surjan al respecto; cosa que, por otro lado, Doyle jamás pretendió afirmar. Es por ello que la posición de autores como Russet o Rummel, si bien tomando los elementos que les interesaban de Doyle, deben ser trasladados a una dimensión completamente distinta.

Tal y como hemos visto, el discurso político se va a nutrir de las posiciones manifestadas por Russet, mucho más simples y fáciles de asumir, tanto para sí como para el propio electorado. Además, éste ha alcanzado una gran popularidad en el caso de Estados Unidos, el estado probablemente más liberal de la Tierra; una popularidad que se irá extendiendo a otros estados y a las organizaciones internacionales, pero de una forma muy distinta a la planteada originalmente por Doyle.

La sacralización del papel de la democracia liberal en Relaciones Internacionales, puesta de manifiesto por Russet, es evidente en el caso de Estados Unidos a la luz de los discursos prácticamente mesiánicos lanzados por la Administración Clinton primero y posteriormente, de una forma mucho más decidida, por la Administración Bush. Estos discursos, sean o no de consumo interno o electoral, proclaman la intención de “acabar con la oscuridad de la tiranía en el mundo” o la necesidad de mantener la “fe” en la democracia, resultan a menudo más propios de una religión o de una película de ciencia ficción que de un

representante político serio. Si se llevasen a cabo, no podrían conducir más que al desastre, tal y como su parcial aplicación en estados como Irak o Afganistán ha venido a demostrar.

No cabe duda de que, a menudo, este discurso es hipócrita y cuando la democracia impuesta desde fuera produce resultados no deseados, caso de Hamás en Palestina o de Hezbolá en Líbano, las posiciones tienden a cambiar. A menudo, gobiernos democráticamente electos no resultan bienvenidos por aquellos estados que “ayudaron” a establecer ese mismo régimen democrático, encargándose incluso de derribarlos. El discurso político de la paz democrática, aunque de manera más suave, ha sido exportando también a Europa, tanto en el caso del Reino Unido - como los pronunciamientos del propio Blair han demostrado -, como en los estados continentales. Incluso en el caso de un estado con políticos tan escasamente preparados en el ámbito de Relaciones Internacionales como es España, la consideración de un estado como democrático o no democrático supone una cierta legitimidad a la hora de mantener o no una mejor o peor relación a nivel interestatal. Todo ello, sin mencionar las políticas aplicadas por la Unión Europea en el este de Europa y, especialmente, las derivadas de la OSCE, tendentes a exportar y fortalecer las instituciones democráticas y el respeto a los derechos individuales en los estados de la antigua Unión Soviética.

Parece pues que, en definitiva, la posición académica de Russett, frente a la sostenida por Doyle, ha sido absorbida como si de una esponja se tratase por políticos que parecen haber encontrado un filón estratégico y electoral en la materia - propiciado sin duda por autores que parecen escribir para el príncipe en lugar de recabar o aportar conocimientos. La utilización de la tesis formulada por Doyle, tanto si el discurso resulta “duro” como “blando” - como sucede en el caso de Annan -, resulta una adulteración de sus fines y propósitos originales.

Es precisamente en este último punto donde el régimen de los protectorados internacionales entra con mayor fuerza<sup>63</sup>. Tal y como hemos visto, el discurso político que deriva de la paz democrática, según el modelo de Russett, se aplica a través de la doctrina del imperialismo liberal de Cooper. Ésta se entiende como una suerte de intervencionismo y administración externa beneficiosa para una serie de

---

<sup>63</sup> Uno de los regímenes internacionales donde, tal y como dijimos el discurso político de la Paz Democrática se adapta con mayor facilidad.

estados, antaño enemigos<sup>64</sup>, a fin de lograr su transformación en democracias liberales y avanzadas que, a menudo, termina siendo un verdadero fracaso.

Tal y como hemos visto en los supuestos de Afganistán y Kosovo, sin dudas de los de mayor actualidad y en los que la administración internacional ha puesto más empeño en cumplir unos objetivos, la realidad se aleja cada vez más de los propósitos originales de las potencias intervinientes. Es todo lo anterior lo que parece resumir el fracaso de una doctrina filosóficamente adulterada y trasladada conforme a la visión de un único autor al terreno del discurso político. Se ha insertado en él con fuerza en diferentes ámbitos pero su aplicación no puede sino considerarse un fracaso sin paliativos a la vista de los resultados. Por lo tanto, merece ser desterrada del discurso político. Este posicionamiento lo ha reconocido recientemente uno de los principales miembros de la Administración Bush, confirmado en su cargo por el nuevo Presidente Obama, Robert Gates. En un artículo escrito para *Foreign Affairs*, el Secretario de Defensa ha dado por muertas las políticas de imposición de la democracia y cambio de régimen por la fuerza llevadas a cabo por la antigua Administración.

Asimismo, en su comparecencia ante el Pentágono el 27 de enero de 2009 para explicar el posicionamiento de la nueva Administración en relación al conflicto de Afganistán, reconoció que Estados Unidos debía bajar sus expectativas en ese estado. Gates afirma que Estados Unidos no tiene paciencia, tiempo, ni dinero para convertir Afganistán en una democracia estable y próspera; cosa que, por otro lado, considera una misión imposible y debe concentrarse en combatir a los talibanes.

Cabe preguntarse si es posible cumplir esas metas sin el apoyo de un gobierno local sólido, democrático o no; si es responsable dejar a un gobierno impuesto desde el exterior a su propia suerte, o incluso el cumplimiento efectivo de lo afirmado, pero no la admisión del fracaso en todo lo realizado hasta el momento de una forma tan patente.

La cuestión que deberíamos plantearnos ahora es la posibilidad de que la Administración Obama que parece a priori no haber renunciado a determinados planteamientos idealistas como la absurda creencia en la posibilidad de armonizar

---

<sup>64</sup> Además de premodernos y difíciles de gobernar, a menudo debido a la intervención que llevó al establecimiento de la administración internacional.

intereses nacionales e internacionales, resucite las antiguas políticas de paz democrática que inspiraron la doctrina Clinton – vinculadas, en muchos casos, a intervenciones humanitarias. Es por ello importante destacar que estas políticas produjeron fracasos como el de Kosovo y constituyeron un precedente para las políticas de imposición de la democracia y cambio de régimen por la fuerza de la Administración Bush.

Parece más que probable que, de forma más simpática, las políticas de expansión de la democracia continúen y esta versión adulterada y simplificada del planteamiento de Doyle se mantenga - en especial, para su aplicación en regímenes como los protectorados internacionales. La necesidad de insistir, por tanto, en su supresión se mantiene.

\* **Juan TOVAR RUIZ** es investigador en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid. Sus líneas de investigación se centran en cuestiones de Seguridad Internacional y Teoría de Relaciones Internacionales, particularmente en la Teoría de la Paz Democrática y su aplicación política.

## Bibliografía

ANNAN, K. (2005), "In Larger Freedom": Decision Time at the UN" en *Foreign Affairs*, vol. 84, nº 3, mayo/junio.

BECK, U. (2004), *Der Kosmopolitische Blick order: Krieg ist Frieden*, Suhrkamp Verlag, Francfort am Main.

BLAIR, T. (2007), "A Battle for Global Values" en *Foreign Affairs*, vol. 86, nº 1, enero/febrero.

COOPER, R. (2002), "The New Liberal Imperialism" en *The Guardian*, 7 de abril.

DOBRIANSKY, P. J., CRUMPTON, H. A. y GAUSE, F. G. (2006), "Tyranny and Terror" en *Foreign Affairs*, vol. 85, nº 2, enero/febrero.

DOYLE, M. W. (1983), "Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs, Partes 1 y 2" en *Philosophy and Public Affairs*, vol. 12, nº 3 y 4, verano.

GAUSE, F. G. (2005), "Can Democracy Stop Terrorism?" en *Foreign Affairs*, vol. 84, nº 5, septiembre/octubre.

LEVY, J. S. (1989), "Domestic Politics and War" en ROBERT, I. y RABB, T. K. (eds.), *The Origin and Prevention of Major Wars*, Cambridge University Press, Cambridge.

JOSEPH, E. P. (2005), "Back to the Balkans" en *Foreign Affairs*, vol. 84, nº 1, enero/febrero.

KUPCHAN, C. A. (2005), "Independence for Kosovo" en *Foreign Affairs*, vol. 84, nº 6, noviembre/diciembre. Actualizado por KUPCHAN, C. A. (2008), "Serbia´s Final Frontier?" en *Foreign Affairs*, 12 de march.

LARISON, D. (2005), "Mr Bush and the Delusions of the Democratic Peace" en *Politics*, 19 de diciembre.

MANSFIELD, E. D. y SNYDER, J. (1995), "Democratization and the Danger of War" en *International Security*, vol. 20, nº 1, verano.

MANSFIELD, E. D. y SNYDER, J. (2007), *Electing to Fight: Why Emerging Democracies go to the War*, Paperback, Boston.

OWEN IV, J. M. (2005), "Iraq and the Democratic Peace" en *Foreign Affairs*, vol. 84, nº 6, noviembre/diciembre.

RICE, C. (2005), "The Promise of Democratic Peace. Why Promoting Freedom is the Only Realistic Path to Security" en *Washington Post*, 11 de diciembre.

RICE, S. (2005), "Beyond Democratic Peace" en *Washington Post*, 16 de diciembre.

RUSSETT, B. (1993), *Grasping the Democratic Peace*, Princeton University Press, Princeton N.J.

SEDRA, M. y MIDDLEBROOK, P. (2005), "Revisioning the International Compact for Afghanistan" en *Foreign Policy in Focus*, 2 de noviembre.

SPIRO, D. (1994), "The Insignificance of the Liberal Peace" en *International Security*, vol. 19, nº 2, otoño.

WALTZ, K. (2000), "Structural Realism after the Cold War" en *International Security*, vol. 25, nº 1, verano.

## ***Los estados fallidos y la tutela internacional***<sup>1</sup>

**Robert H. JACKSON\***

### Resumen:

Este capítulo dirime la pregunta de si la sociedad internacional tiene o debería tener alguna responsabilidad en lo que concierne las condiciones civiles internas de los países independientes. Algunos estados son una auténtica calamidad para sus poblaciones. Pero, ¿constituyen un problema normativo para las relaciones internacionales? ¿Quién es responsable de las condiciones internas inciviles y a menudo inseguras de lo que habitualmente denominamos estados fallidos? ¿Son responsables el gobierno y la sociedad de esos estados? ¿Es responsable la sociedad de estados? ¿Tienen cabida en la sociedad internacional contemporánea los fideicomisos o los protectorados internacionales?

Palabras clave: relaciones internacionales, soberanía, estado fallido, protectorado, tutela, fideicomiso

---

<sup>1</sup> N. de T.: Traducimos los términos ingleses *trust*, *trusteeship*, *trust territory*, etc. bien por el de protectorado, bien por el de tutela, dejando el uso del término fideicomiso para las referencias directas a esta figura legal propia del Régimen Internacional de Administración Fiduciaria que contempla la Carta de Naciones Unidas.

## ***Failed States and International Trusteeship***

**Robert H. JACKSON\***

Abstract:

This chapter addresses the question whether international society has or should have any responsibility concerning the domestic civil conditions of independent countries. Some states clearly are a calamitous reality for their populations. But do they constitute a normative problem for international relations? Who is responsible of the uncivil and often unsafe domestic conditions of what are usually termed failed states? Are the government and citizens of those countries responsible? Is the society of states responsible? Is there any place for international trusteeships or protectorates in contemporary international society?

Keywords: international relations, sovereignty, failed state, protectorate, trust, trusteeship

Este capítulo dirime la pregunta de si la sociedad internacional tiene o debería tener alguna responsabilidad en lo que concierne las condiciones civiles internas de los países independientes. Algunos estados son una auténtica calamidad para sus poblaciones. Pero, ¿constituyen un problema normativo para las relaciones internacionales? ¿Quién es responsable de las condiciones internas inciviles y a menudo inseguras de lo que habitualmente denominamos estados fallidos? ¿Son responsables el gobierno y la sociedad de esos estados? ¿Es responsable la sociedad de estados? ¿Tienen cabida en la sociedad internacional contemporánea los fideicomisos o los protectorados internacionales?

### **La soberanía puede ser peligrosa**

Cualquier persona que se interese por la política mundial conocerá países independientes que fracasan a la hora de salvaguardar las condiciones civiles básicas a nivel interno, lo que por consiguiente contradice las justificaciones normativas habituales para la estatalidad soberana<sup>2</sup>. En la frontera de algunos estados, podría indicarse de forma precisa y legítima: “Atención: este país puede ser peligroso para su salud”. Los gobiernos extranjeros son conscientes de que algunos países son inseguros y sus políticas aconsejan a los ciudadanos evitarlos. Ciertos países sólo son inseguros para los extranjeros; fracasan al cumplir la tercera norma de Kant sobre la paz perpetua: la hospitalidad universal<sup>3</sup>. Pero algunos países suponen una amenaza también para sus propios ciudadanos; algunos países son más seguros para los extranjeros que para sus propios ciudadanos, es decir, que son más civilizados a nivel internacional que a nivel interno. Afganistán, Albania, Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Burundi, Camboya, Chad, Colombia, Congo (Zaire), Georgia, Haití, Indonesia, Irak, Liberia, Ruanda, Sierra Leona, Somalia, Sri Lanka, Sudán y la antigua Yugoslavia (Bosnia-Herzegovina, Croacia y la provincia de Kosovo en Serbia) eran algunos de los países menos seguros en los años noventa. Su existencia plantea importantes cuestiones sobre las responsabilidades de los estados y de la sociedad de estados.

---

<sup>2</sup> Véanse, entre otros, CLAPHAM, Christopher, *Africa and the International System. The Politics of State Survival*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996; ZARTMAN, William I. (ed.), *Collapsed States*, Lynne Rienner, Boulder, 1995; HOLSTI, K. J., *The State, War, and the State of War*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, y JACKSON, R., *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and The Third World*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

<sup>3</sup> KANT, I., “Perpetual Peace”, reproducido en REISS, H. (ed.), *Kant's Political Writings*, Cambridge University Press, Cambridge, 1977, p. 105.

Como se mencionaba en el capítulo 8, tradicionalmente hemos entendido y justificado a los estados soberanos por ser lugares de refugio y no lugares peligrosos. Thomas Hobbes pensó que la estatalidad soberana era un acuerdo político necesario para proteger la paz social<sup>4</sup>. No servía de nada tener estados si no podían llevar a cabo contribuciones decisivas con respecto a las condiciones civiles internas: “estas cosas son necesarias para garantizar cierto bienestar”<sup>5</sup>. Señaló el dilema de la seguridad de un mundo de leviatanes políticos independientes que creaban las condiciones de la paz doméstica pero que a la vez provocaban internacionalmente condiciones de guerra<sup>6</sup>. La existencia de estados fallidos es una inversión curiosa del dilema de la seguridad de Hobbes: para esos estados, normalmente existe la paz a nivel internacional y la guerra a nivel nacional. Los estados fallidos invierten la teoría política de Hobbes; un “estado” fallido no se distinguiría del “estado de naturaleza” en el que la anarquía armada es una forma de vida y de muerte. Hoy en día sabemos que, en algunas partes del mundo, los países así son una realidad. La anarquía e incluso el caos son una condición interna.

Al hablar de “estados fallidos” no me estoy refiriendo a las disrupciones sociales que se producen en el interior de ciertos países a causa de los desastres naturales —terremotos, inundaciones, sequías, etc.—. Éstas suelen ser circunstancias temporales o de emergencia que pueden superarse mediante ayuda doméstica e internacional para reparar los daños y restaurar las condiciones preexistentes. Tampoco estoy planteando aquí la cuestión de la asistencia económica a los países pobres. Un estado fallido no es necesariamente subdesarrollado económicamente. Hay estados relativamente subdesarrollados que son bastante civiles (por ejemplo, Botsuana) y estados relativamente desarrollados que, en comparación, son inciviles (por ejemplo, algunos estados sucesores de la ex Yugoslavia). El civismo no es sólo una responsabilidad de los ricos y la pobreza no es una excusa para la barbarie. Los africanos no están más exentos que los norteamericanos o los europeos o cualquier otra persona de respetar los estándares básicos de la conducta humana. Tampoco estoy hablando de los estados destrozados por guerras internacionales. Los estados fallidos no se han colapsado

---

<sup>4</sup> HOBBS, Thomas, *Leviathan*, Blackwell, Oxford, 1946, capítulo 13.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 84.

<sup>6</sup> *Ibid.*, capítulo 13. En el mismo sentido pero con un objetivo distinto Kant señala: “La misma insociabilidad que obligó a los hombres a hacer esto originó a su vez una situación por la que cada comunidad en sus relaciones exteriores (por ejemplo, un estado en relación a otros estados) se encuentra en una posición de libertad sin restricciones. En consecuencia, cada una debe esperar de cualquier otra precisamente los mismos males que antaño oprimían a los individuos y les forzó a adoptar un estado civilgobernado por leyes.”, reproducido en Reiss, *Kant's political writings*, p. 41.

por las presiones militares externas —como colapsaron Alemania y Japón en 1945, aunque se recuperaron pronto—. Se han autodestruido con la anarquía armada existente en ellos. Su condición adversa es autoinfligida. Son fracasos políticos: el gobierno ha fallado a los ciudadanos, y puede que los ciudadanos hayan fallado al gobierno también. Incluso resulta engañoso hablar de “gobierno” y “ciudadanos” en relación a tales países puesto que estos roles apenas tienen sentido. Tampoco estoy hablando de los estados que no son democráticos. La mayoría de los países, históricos y contemporáneos, no son democracias. Un país puede ser un lugar seguro para vivir sin ser una democracia.

Los estados fallidos constituyen una categoría más limitada que los estados que no son democráticos o incluso que los estados autoritarios. Cuando me refiero a “estados fallidos”, hablo exclusivamente de estados que no pueden o no salvaguardarán las condiciones civiles mínimas —esto es, la paz interna, las leyes y el orden y el buen gobierno— para sus poblaciones. El nombre compuesto “estado fallido” es algo inapropiado. Hobbes no concebiría un estado fallido como estado alguno. Los estados fallidos son unas cáscaras jurídicas que ocultan, a nivel interno, una condición insegura e incluso peligrosa, un estado de naturaleza. Estos estados tienen una existencia legal internacional pero una escasa existencia política interna. Algunos estados fallidos, como Albania o algunos estados de la ex Yugoslavia, son una clara consecuencia del fin de la Guerra Fría. Sin embargo, el Chad fue estado fallido casi desde su independencia en los años sesenta<sup>7</sup>. Sudán ha sido estado fallido desde que los británicos se fueron del país en 1956. Haití ha sido más o menos un estado fallido desde que se liberó del Imperio francés a principios del siglo XIX. La mayoría de los estados fallidos son sucesores de los difuntos imperios coloniales o de las federaciones comunistas. Tras su independencia, fracasaron en su consolidación interna. Existen porque el mundo los reconoce como tales y respeta su soberanía al margen de sus condiciones domésticas. Tienen una existencia jurídica, pero poca, si acaso alguna, existencia empírica<sup>8</sup>.

Esta garantía externa de la independencia legal se debe, fundamentalmente, a la emergencia de una sociedad postcolonial internacional, muy tolerante con los diferentes grados de estatalidad en el mundo. Hay mucha tolerancia porque el reconocimiento internacional y la autodeterminación no influyen en las condiciones

---

<sup>7</sup> “En Chad, el estado “moderno” nacido de la época colonial, ya no existe”, en *Le Monde*, 30 de diciembre de 1980.

<sup>8</sup> Ver JACKSON, R. y ROSBERG, C., “Why Africa’s Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood” en *World Politics*, vol. 35, n° 1, octubre de 1982, pp. 1-24.

internas fundamentales de los estados. Todas las personas que viven en las antiguas colonias occidentales o en las antiguas “repúblicas” de la difunta URSS o de la ex Yugoslavia tienen derecho a una independencia sin obstáculos dentro del marco territorial de sus fronteras heredadas, tanto si están o no están preparadas o equipadas para ello. Poseen una estatalidad jurídica incondicional. El reconocimiento de sus gobiernos es *de iure* y no *de facto*, no depende de la estatalidad empírica: “el gobierno como control activo del territorio”<sup>9</sup>. Esta garantía internacional de estatalidad jurídica ha originado un número de estados insustanciales, o marginales o incluso nominales: que, a falta de un término más adecuado, podrían denominarse “casi-estados”, entre los cuales algunos claramente han fracasado y han dejado de ser “estados” en cualquiera de los significados empíricos importantes del término<sup>10</sup>.

Podemos empezar a entender la aparente paradoja de la estatalidad jurídica sin estatalidad empírica como un juego de manos político, a la hora de aplicar la Carta de la Organización de Naciones Unidas en lo que respecta la admisión de nuevos estados<sup>11</sup>. Esto es especialmente así para los estados ex coloniales, pero también es una característica de algunos de los nuevos estados de la ex Unión Soviética y de la ex Yugoslavia. El artículo 4 de dicha Carta contiene un requisito fundamental para los estados miembros al declarar que “tienen que ser capaces y estar dispuestos a llevar a cabo” las obligaciones de la Carta. Los estados fallidos son una realidad internacional porque el requisito de su estatalidad empírica fue obviado por la sociedad internacional al admitir nuevos estados, mientras que, por lo general y de acuerdo con el artículo 2, observaba las normas de procedimiento de la igualdad soberana y de la no intervención<sup>12</sup>. Si no se respetase el artículo 2, y si no se ignorase el artículo 4, los estados fallidos probablemente no existirían. Por el contrario, las colonias, los protectorados, los estados tutelados y otras clases de estados dependientes todavía existirían. A la luz de los episodios y acontecimientos internacionales de los años noventa, en especial en Bosnia y en Kosovo, se nos plantea una cuestión: ¿Puede que estemos siendo testigos de una vuelta a una etapa de fideicomiso internacional?

### **La sociedad internacional como una asociación benévola**

---

<sup>9</sup> SCHWARZENBERGER, G. y BROWN, E., *A Manual of International Law*, Professional Books, Londres, 1976 [6ª edición], p. 554.

<sup>10</sup> Ver JACKSON, *Quasi-States... óp.cit.*

<sup>11</sup> Le estoy agradecido a Will Bain por llamarme la atención sobre ello.

<sup>12</sup> Ver PETERSON, M. J., *Recognition of Governments*, Macmillan, Londres, 1997, pp. 68-71.

Las éticas que han sustentado la sociedad internacional desde 1945 han sido básicamente pluralistas: es decir, se han centrado principalmente en sostener el orden internacional y la soberanía de los estados independientes. Como hemos visto, durante el mismo periodo de tiempo, la sociedad internacional también ha establecido normas que refrendan los derechos humanos. Así pues, actualmente, el derecho humanitario internacional ha tomado mucho cuerpo. Desde el fin de la Guerra Fría, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha dictado cada vez más resoluciones en respuesta a la gran cantidad de abusos de los derechos humanos cometidos en algunos estados. Como ya se ha mencionado en el capítulo 10, la jurisdicción doméstica de unos pocos estados fue invadida por las resoluciones del Consejo de Seguridad: por ejemplo, la 688 sobre Irak, la 794 sobre Somalia, la 713 sobre Bosnia y la 1244 sobre Yugoslavia (Kosovo).

Estos acontecimientos nos llevan a plantearnos las siguientes cuestiones: ¿La ética de la sociedad internacional se está volviendo más kantiana, es decir más solidaria<sup>13</sup>? ¿Es posible argumentar hoy que la soberanía de los estados miembros de Naciones Unidas se protege no sólo para mantener el orden internacional y la independencia política, sino también para proteger las condiciones civiles internas? ¿En los noventa, perdió el presidente yugoslavo Milosevic la soberanía de Yugoslavia sobre la región de Kosovo al llevar a cabo una política de represión política y limpieza étnica dirigida contra la mayoría de su población albanesa? Un antiguo subsecretario de estado para Asuntos Africanos de Estados Unidos argumenta que, desde 1945, los estados fallidos suponen un desafío para el orden internacional:

los derechos de los Estados, de las personas y de los gobiernos no han sido tan confusos desde las grandes agitaciones napoleónicas (si no desde la paz de Westfalia, en 1648)... ¿Qué derechos “soberanos”, si es que los hay, tienen los gobiernos para impedir que los extranjeros les digan cómo tratar a su pueblo? ¿Y qué ocurre con los derechos de los extranjeros para ayudar los pueblos víctimas de las acciones o inacciones de sus gobiernos locales de los gobiernos locales —o para crear el equivalente funcional del gobierno donde, como en Somalia, no existe ninguno—?<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Hedley Bull planteó esta cuestión en *Justice in International Society: The Hagey Lectures*, University of Waterloo Press, Waterloo, 1985.

<sup>14</sup> Chester Crocker, subsecretario de la oficina de Asuntos Africanos, Departamento de Estado de los EEUU, 1992.

Esto plantea más preguntas en lo que concierne a las responsabilidades de la soberanía estatal, de las que se ocupará principalmente este capítulo. ¿Constituyen las condiciones internas inciviles de ciertos países una base válida para poner a un lado las normas pluralistas de igualdad soberana y no intervención? ¿Conforman un argumento para condicionar la independencia a un estándar mínimo acordado de paz doméstica, ley y orden, y buen gobierno tal y como lo determina la sociedad internacional? ¿Deberían los estados “exitosos” de la sociedad internacional ser responsables de los estados fallidos —más allá del deber de respetar su soberanía exterior y de permitirles resolver por sí mismos sus asuntos internos, libres de interferencias extranjeras—? ¿Debería la sociedad internacional tener alguna responsabilidad sobre aquellos estados que claramente son una calamidad para su población pero que sólo son una molestia para sus vecinos y demás foráneos? La valoración es crucial: si los estados fallidos constituyen una amenaza para el orden internacional, no hay conflicto normativo porque las grandes potencias están específicamente encargadas de defender la paz internacional y la seguridad bajo la Carta de Naciones Unidas. Tienen un derecho, e incluso un deber, de cumplir con esa responsabilidad. Si las respuestas a estas preguntas son afirmativas, tendría que haber espacio en la sociedad internacional para fideicomisos y los protectorados o para acuerdos benévolos similares, que pondrían a los estados fallidos bajo administración judicial o cuidado político, hasta que sus condiciones civiles internas fuesen restauradas según unos estándares mínimos aceptables.

R. J. Vincent da a entender que estas respuestas son afirmativas al comparar la sociedad internacional a una huevera<sup>15</sup>. Los estados soberanos son los huevos y la sociedad internacional es la huevera; y obviamente, el punto central de este compromiso es separar y proteger a los huevos. Las hueveras son necesarias puesto que las cáscaras de los huevos son frágiles y su contenido es valioso. El continente reduce las probabilidades de que los huevos se rompan o aplasten, y de que disminuya o se destruya su valioso contenido. Por analogía, la sociedad internacional cumple con un valor importante por encima del orden internacional (el valor fundamental) y del de la independencia política de los estados miembros (el siguiente valor, en orden de importancia). También asegura la buena vida *dentro* de los estados miembros. Esta, según la lógica de los argumentos de Vincent, es su justificación añadida y más fundamental.

---

<sup>15</sup> VINCENT, R. J., *Human Rights and International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 1986, pp. 123-125.

La existencia de los estados fallidos desafía esta justificación de la sociedad internacional. Las hueveras serían inútiles para los huevos podridos. Lo único que se puede hacer con los huevos podridos es tirarlos y reemplazarlos por huevos frescos. La analogía de Vincent comporta implicaciones solidarias que aseguran que los estados fallidos deberían perder sus derechos y privilegios soberanos, y permanecer bajo la tutela de la sociedad internacional hasta que se hubiesen restaurado las condiciones civiles internas. De acuerdo con este razonamiento, el principio de no intervención sólo tiene sentido si los estados son al menos lugares benignos, por no decir beneficiosos, en los que vivir. ¿De qué sirve proteger y apoyar la independencia de estados en los que un gran número de personas no se benefician de la protección de las autoridades estatales y muchas personas, por no decir la mayoría, viven con miedo al gobierno o a sus conciudadanos o a ambos?

“¿Qué debería hacerse con respecto a la condición de los estados?”. Mervyn Frost plantea esta pregunta en un importante ensayo<sup>16</sup>. El autor argumenta que, en una sociedad internacional, los estados soberanos “se constituyen recíprocamente” y por mutuo reconocimiento, sometiéndose a una norma común de soberanía estatal y de no intervención<sup>17</sup>. Según esta manera de pensar, el reconocimiento es *de facto* y no sólo *de iure*. La sociedad de estados soberanos es un *club* de hombres y mujeres de estado en el que no hay cabida para los bárbaros. “Para ser reconocido como un estado autónomo, el estado debe cumplir ciertos requisitos específicos... Un estado autónomo es uno en el que los ciudadanos experimentan el bienestar del estado como fundamental para su propio bienestar”<sup>18</sup>. Según Frost, cualquier estado realmente soberano es un estado cuyos ciudadanos son sustancialmente libres en tanto que seres humanos individuales, y no son sólo habitantes de un país jurídicamente independiente. Cualquier estado miembro de la sociedad internacional debería entonces ser capaz de reclamar el reconocimiento de cualquier otro estado miembro sobre esta base esencial: el reconocimiento *de facto*. Cada estado tendría que ser tanto un contribuyente como un beneficiario de la sociedad de estados. Esto sería la “reciprocidad internacional” en el sentido amplio del término. La justificación fundamental y, de hecho, la única justificación final de la sociedad internacional, es la buena vida doméstica de los ciudadanos de

---

<sup>16</sup> FROST, M., “What ought to be done about the condition of states?” en NAVARI, C. (ed.), *The Condition of States*, Open University Press, Buckingham, 1991, pp. 183-196. También en el mismo autor, *Ethics in International Relations: A Constitutive Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, pp. 153-155.

<sup>17</sup> FROST, M., “What ought to be done about the condition of states?”, pp. 183-196.

<sup>18</sup> FROST, M., *Towards a Normative Theory of International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 1986, p. 179.

todos los estados independientes, que se reconocerían y autorizarían mutuamente mediante la legítima actividad de las relaciones internacionales. Los estados realmente soberanos son aquellos que convierten la independencia política en libertad individual.

No obstante, los estados fallidos no pueden gestionar o no gestionarán esta transformación: en este sentido, su estatalidad no está bien formada y es incompleta. Sus gobiernos toleran e incluso son capaces de promover condiciones internas adversas que fomentan la barbarie y la servidumbre más que el civismo y la libertad. La sociedad de estados en su conjunto tiene que preocuparse por ello: una sociedad internacional legítima tiene que descansar bajo la premisa de que sus estados miembros constituyen refugios y hogares más que gulags o junglas; de que mantienen internamente las condiciones kantianas de la seguridad jurídica (véase el Capítulo 8). Los estados exitosos también tienen que preocuparse específicamente por las condiciones civiles adversas de los estados fallidos puesto que “el reconocimiento de los esclavos no puede establecer la libertad del amo”<sup>19</sup>. Si los estados exitosos toleran los estados fallidos —es decir, si se respeta su independencia pero no se hace nada para corregir sus condiciones internas inciviles—, ni los estados fallidos ni los estados exitosos serán realmente libres. Por el contrario, su estatus y relación se parecerá más a la de un esclavo y su patrón, condición que queda fuera de la libertad humana para ambas partes.

¿Qué acciones debería emprender la sociedad internacional para corregir las condiciones internas inciviles de los estados fallidos? Los estados exitosos deberían establecer la condición de la libertad verdadera o fundamental en sus interacciones con los estados fallidos. Según Frost, crear las condiciones de una libertad fundamental en los estados en los que actualmente dicha libertad no existe, requiere una educación internacional y una orientación parecida a la de los trabajadores sociales que tienen la autoridad de alejar a los niños de sus padres<sup>20</sup>. Siguiendo este tipo de razonamiento, los estados fallidos deberían ser cuidados y reformados por la sociedad internacional. Los estados realmente libres deberían asumir esta responsabilidad en nombre de la sociedad internacional; los representantes de Estados Unidos, o Japón, o Alemania, o cualquier otro estado fuerte y públicamente decidido, deberían convertirse en trabajadores sociales en sus relaciones con los estados fallidos.

---

<sup>19</sup> FROST, M., “What ought to be Done about the Condition of States?”, p. 195.

<sup>20</sup> *Ibid.*

De la misma manera en la que los trabajadores sociales intentan educar a los padres incompetentes en las responsabilidades derivadas de la paternidad... los estados y a sus ciudadanos deberían ser educados sobre las formas bajo las que se constituye la libertad en las relaciones entre los estados soberanos... Un estado libre que se precie es aquel que es reconocido como tal por los demás estados. Los estados serviles, los estados delicados y los estados esclavizados no pueden otorgar a los estados fuertes el reconocimiento constitutivo de la libertad<sup>21</sup>.

El punto final de un acuerdo de este tipo sería la creación de una sociedad internacional en la que los estados fallidos —es decir, la servidumbre y la barbarie en la vida política interna— hubiesen sido abolidos de forma permanente. Para ello, la sociedad internacional asumiría la responsabilidad de gobernar los estados fallidos con el único objetivo de crear o de restablecer las condiciones internas básicas de seguridad y de libertad, de forma que la soberanía pudiera devolverse a los habitantes locales, con la total confianza de que en adelante serían capaces de hacer un buen uso de ella en adelante. Ello completaría el proyecto que la descolonización sólo comenzó: el proyecto de traer la libertad genuina a todas las personas del mundo.

Hay cuatro suposiciones e implicaciones importantes sobre una supuesta reforma de la sociedad internacional de este tipo que vale la pena destacar. En primer lugar, asume que la voluntad y capacidad de un estado para establecer y hacer cumplir las condiciones civiles internas y, para llevar a cabo las obligaciones internacionales, tendría que ser un requisito para la independencia política. En segundo lugar, implica que los estados que no logran alcanzar ese estándar deberían perder su independencia hasta estar preparados y equipados para volver a formar parte de la sociedad internacional sobre la base de su libertad, igualdad y reciprocidad esenciales. En tercer lugar, justifica la intervención extranjera y el gobierno de los estados independientes con o sin el consentimiento de su gobierno. Por último, presupone que los estados exitosos asumirían la importante responsabilidad de reformar los estados fracasados, haciéndose cargo de ellos durante cierto tiempo. Todo esto apunta hacia un cambio internacional comparable a la descolonización, pero operando en sentido contrario, como una contrarreforma de la protectorado internacional.

---

<sup>21</sup> *Ibid.*

Esta línea de razonamiento es indistinguible de la práctica colonial del reconocimiento *de facto*, basado en el “estándar de civilización” occidental que tenía efecto antes de 1960. Muestra una concepción de la sociedad internacional como una asociación de gobiernos civilizados y no simplemente como un grupo de estados jurídicamente independientes. ¿Debería la sociedad internacional adoptar alguna nueva versión del estándar de civilización para tratar los problemas de los estados fallidos? ¿O debería seguir basándose en una norma pluralista de libertad frente a las interferencias extranjeras políticas y militares menos exigente, de la que el resultado casi seguro sería la tolerancia de estados fallidos y el sufrimiento humano causado desde dentro por algunos miembros de su población, normalmente por el gobierno?<sup>22</sup> Estas preguntas pueden plantearse en cuanto a los conceptos operativos de este estudio: ¿Hasta qué punto la sociedad internacional debería seguir siendo una *societas* de estados independientes, y hasta qué punto debería volver hacia una *universitas* que presupone la existencia tanto de estados independientes como dependientes, basados en un principio de competencia o de mérito para asegurar la paz, el derecho y el orden, y el buen gobierno internos? Obviamente, se trata de cuestiones fundamentales que apuntan al corazón normativo de las relaciones internacionales contemporáneas.

### **¿Volviendo al protectorado internacional?**

La difunta sociedad internacional de los imperios políticos occidentales incorporaba instituciones de protectorado. En 1783, en un debate ante el Parlamento sobre el gobierno británico en la India, Edmund Burke expresó de maravilla esta doctrina normativa: “todo poder político establecido sobre los hombres... debería de ejercerse en última instancia en su propio beneficio... todas las categorías de dominio político... son en el sentido más estricto *una tutela*; y es la esencia de cada tutela ser tenida por *responsable*”<sup>23</sup>. En otras palabras, Gran Bretaña fue responsable de las condiciones civiles de la India británica, por aquel entonces bajo administración de la Compañía de las Indias Orientales, de la que era responsable a su vez el gobierno británico. Gran Bretaña tendría que haber ejercido esta responsabilidad tutelar hasta que la India hubiese podido prevalerse por sí misma y se hubiera convertido en un miembro pleno e igual de la familia de naciones. Esto es lo que requiere el protectorado. Si los tutores no ejercen el poder político en beneficio de sus sujetos, si lo usan para explotarlos u oprimirlos, o si no pueden

---

<sup>22</sup> Sobre la libertad positiva y negativa, ver BERLIN, I., *Four Essays on Liberty*, Oxford, Londres, 1969, pp. 118-172.

<sup>23</sup> “Speech on Mr. Fox’s East India Bill” en *The Works of the Rights Honourable Edmund Burke*, Oxford University Press, Londres, 1935, énfasis original.

protegerlos y hacer posible que sigan con sus vidas libres de miedo, entonces los tutores pierden la confianza depositada en ellos. Esta es la acusación que Burke dirigió contra Warren Hasting, gobernador de la Compañía de las Indias Orientales en aquella época.

Los británicos fueron los que le enseñaron la teoría y la práctica de la tutela a la sociedad internacional. No hace mucho, el mundo político incluía fideicomisos de Naciones Unidas (puede que aún queden uno o dos), mandatos de la Sociedad de Naciones, condominios (como el Sudán anglo-egipcio), colonias, protectorados, y estados protegidos, entre otros<sup>24</sup>. La estatalidad soberana era algo más que un derecho de autodeterminación, no era un derecho categórico. Se tenía que justificar en función de normas que especificaban las condiciones internas mínimas y daban derecho a la independencia política<sup>25</sup>. Para aquellos países que no alcanzaban estas condiciones, era necesario algún tipo de tutela. El discurso sobre la tutela internacional era una característica importante de La administración colonial británica en África. Lord F. D. Lugard, el más famoso procónsul imperial de África, estableció las reglas del “mandato dual”: “El imperio británico... sólo tiene una misión —para la libertad y el desarrollo—... y la mejor forma de garantizarlo es dejando a la población nativa la libertad de gestionar sus propios asuntos con sus propios gobernantes, de manera proporcional a su nivel de desarrollo, bajo la guía del personal británico, y sujetos a la ley y a la política de la administración”<sup>26</sup>. La Orden en Consejo de Protectorado sobre Nigeria (1922), promulgada bajo la autoridad del Acta de Jurisdicción Exterior británica (1890) hizo responsable al gobernador colonial para “cuidar la protección [de los habitantes nativos] como individuos y en el libre disfrute de sus posesiones, y prevenir y refrenar, por todos los medios legales posibles, cualquier forma de violencia e injusticia que de alguna forma pudiese practicarse o dirigirse contra ellos” (artículo 11). En la Constitución de 1946 de la Nigeria colonial y en las Órdenes al Gobernador de Kenia<sup>27</sup> de 1934, se expresó la misma responsabilidad con un lenguaje prácticamente idéntico. Este lenguaje se esparció por todo el imperio británico.

---

<sup>24</sup> Ver WIGHT, M., *British Colonial Constitutions 1947*, Clarendon Press, Oxford, 1952, pp. 5-14. Con respecto a unas investigaciones recientes, véase también LYON, P., “The Rise and Fall and Possible Revival of International Trusteeship” en TWADDLE, M. (ed.), *Decolonisation and the International Community: Essays in Honour of Kenneth Robinson*, *Journal of Commonwealth and Commonwealth Politics*, 31, marzo de 1993, pp. 96-110.

<sup>25</sup> GONG, G. W., *The Standard of “Civilisation” in International Society*, Clarendon Press, Oxford, 1984.

<sup>26</sup> LUGARD, F. D., *The Dual Mandate in British Tropical Africa*, Blackwood, Edinburgo, 1922, p. 94.

<sup>27</sup> Ver WIGHT, M., *British Colonial Constitutions 1947*, *óp.cit.*, pp. 197, 231 y 293.

Durante mucho tiempo, la tutela fue una práctica importante para la sociedad internacional centrada en Occidente, implicada en los asuntos internos de muchos territorios no occidentales; se consideraba que sus poblaciones todavía no estaban preparadas para la independencia política o, en la mayoría de los casos, incluso para el autogobierno interno. El derecho internacional incluía normas de tutelaje. El artículo 6 del Acta General de la Conferencia de Berlín (1885) obligaba a todos los poderes coloniales que estaban implicados en la partición de África a “*velar por* la conservación de las tribus nativas y *ocuparse* de la mejora de las condiciones de su bienestar moral y material”<sup>28</sup>. El artículo 22 del Pacto de la Sociedad de Naciones declaraba que “aquellas colonias y territorios... habitados por personas que todavía no son capaces de valerse por sí solas bajo las agotadoras condiciones del mundo moderno... constituyen una misión sagrada de civilización”. El “tutelaje” de tales personas estaba encomendado a ciertas “naciones avanzadas” y era “ejercido por ellas como Mandatarios en nombre de la Sociedad”. El sistema de mandatos de la Sociedad implicaba, por tanto, un gobierno internacional, ejercido por una potencia extranjera, sobre ciertos territorios y poblaciones de los que se consideraba que todavía no estaban preparados y equipados para autogobernarse. El lenguaje tanto del Acta General como del sistema de mandatos de la Sociedad fueron claramente escritos por los británicos.

El artículo 73 de la Carta de Naciones Unidas reconocía, exactamente en el mismo idioma, las “responsabilidades” de ciertos estados miembros de Naciones Unidas para “administrar territorios cuyos pueblos no han alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio”, para reconocer “el principio de que los intereses de los habitantes de esos territorios están por encima de todo”, y para aceptar “como un encargo sagrado la obligación de promover en todo lo posible... el bienestar de los habitantes de esos territorios”. Desde el artículo 75 hasta el 91 se exponían los principios y los procedimientos del régimen internacional de administración fiduciaria de Naciones Unidas, que implicaban el objetivo solidario de promover “el adelanto político, económico, social y educativo de los habitantes de los territorios fideicometidos, y su desarrollo progresivo hacia el gobierno propio o la independencia, teniéndose en cuenta las circunstancias particulares de cada territorio y de sus pueblos”. Expresiones como “el tratamiento igual” de los habitantes de los territorios fideicometidos y “su protección frente a los abusos” ocupan un lugar destacado en el lenguaje del régimen internacional de administración fiduciaria de Naciones Unidas.

---

<sup>28</sup> Énfasis añadido.

Aunque el protectorado era una institución internacional de la Sociedad de Naciones y de Naciones Unidas, se identificaba completamente con el colonialismo occidental. De hecho, al abolir el colonialismo la sociedad internacional también eliminó el protectorado. La independencia política no podía condicionarse por más tiempo a la capacidad de autogobierno, tal y como estaba definida por los estados occidentales. Se convirtió entonces en un derecho categórico de todas las dependencias. El cambio que supuso la resolución 1514 (1960) de la Asamblea General de Naciones Unidas marcó un hito al declarar categóricamente que “todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación” y que “la falta de preparación en el orden político, económico, social o educativo no deberá servir nunca de pretexto para retrasar la independencia”. Ambos discursos, el de dicha resolución y el del protectorado internacional citado anteriormente, no pueden coexistir puesto que se contradicen. Los estados asiáticos y africanos, así como muchos otros, consideraron esta Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales como una segunda Carta de Naciones Unidas, promulgada para liberar a todos los pueblos aún dependientes del gobierno extranjero. Desde entonces, la estatalidad empírica como base válida sobre la que determinar el derecho de soberanía se eclipsó y la autodeterminación pasó a ser el criterio básico, es decir, el derecho de los habitantes de los territorios coloniales a ser independientes, si ese era su deseo. El reconocimiento *de iure* desplazó al reconocimiento *de facto* de los gobiernos. La desintegración de la Unión Soviética y de la ex Yugoslavia supuso un cambio similar.

Pero desde el comienzo de la era postcolonial, hubo un problema que no pasó inadvertido. A principios de los años sesenta, un importante investigador británico de la descolonización observó que la independencia política de los países en desarrollo no había eliminado por sí misma el problema por el cual el protectorado había sido originariamente instituido. El mundo todavía estaba fundamentalmente dividido entre los fuertes y los débiles, los capaces y los enfermos, los organizados y los desorganizados, los experimentados y los inexperimentados:

Los problemas del protectorado eran los problemas del poder, de las responsabilidades de los fuertes sobre los débiles. El acceso de la mayoría de las colonias a la independencia política no abolió súbitamente el reparto desigual del poder político y económico en el mundo, que era la base fundamental del colonialismo... por tanto, los países ricos y poderosos del

mundo no se vieron absueltos de cualquier responsabilidad suplementaria con respecto a esos países.<sup>29</sup>

Algunos estadistas plantearon la misma cuestión. A finales de la era colonial, tras la Segunda Guerra Mundial, todavía se sostenía públicamente que el protectorado colonial sería necesario hasta que los pueblos colonizados alcanzaran un nivel de competencia suficiente para gestionar un país independiente. Un líder del gobierno laborista británico expresó el asunto de forma más dramática: transferir el poder sin proporcionar la enseñanza sería como “darle a un niño de 10 años la llave de casa, una cuenta bancaria y una escopeta”<sup>30</sup>. Después de los años sesenta, los principales estadistas todavía expresaban sus reservas, con un lenguaje más diplomático. En un mensaje comunicado a su homólogo británico con respecto a la admisión de los estados en la Commonwealth, el Primer Ministro de Canadá, Lester Pearson, sugirió que serían necesarias criterios diferentes para la pertenencia de “territorios dependientes más pequeños”<sup>31</sup>. Robert Menzies, el Primer Ministro australiano, advirtió en contra de una interpretación demasiado literal la resolución 1514 de Naciones Unidas —de lo contrario muchos estados conseguirían una independencia de la que no serían capaces de encargarse—<sup>32</sup>. En 1963, el embajador norteamericano ante Naciones Unidas expuso que la “independencia clásica” podía no ser apropiada para cada país. Tal vez debería de haber una clase de estados asociados<sup>33</sup>. Parecía que el protectorado internacional todavía era necesario, al menos en la mente de algunos dirigentes occidentales.

En una época en la que la sociedad internacional estaba ocupada por la reforma global de la independencia política, que se justificaba y que, de hecho, era dirigida por el imperativo moral de la autodeterminación, no se tuvieron en cuenta estas observaciones y recomendaciones. El colonialismo fue abolido y los gobiernos fueron reconocidos *de iure*. Prevalció el artículo 2 de la Carta de Naciones Unidas sobre el artículo 4. La Guerra Fría hizo que fuese políticamente irrelevante para Occidente argumentar que algunas colonias no estaban preparadas para el autogobierno —si no querían ver cómo el anticolonialismo se transformaba en pro comunismo—. Desde 1945 hasta el final de la Guerra Fría, el fideicomiso internacional legítimo y legal se restringió a la transición, supervisada por Naciones

---

<sup>29</sup> Kenneth Robinson citado por LYON, “Revival of International Trusteeship”, *op.cit.* pp. 105-106 (énfasis añadido)

<sup>30</sup> El dirigente diputado laborista Herbert Morrison, citado por CROSS, C., “*The Fall of the British Empire, 1918-1968*”, Macmillan, Londres, 1968, p. 262.

<sup>31</sup> MORGAN, D. J., *Guidance Towards Self-Government* Macmillan, Londres, 1980, p. 215.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 184.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 204.

Unidas, de un pequeño número de territorios del estatus casi colonial a la independencia. Se pensó que el Consejo de Administración Fiduciaria de Naciones Unidas dejaría de funcionar cuando todos los territorios fideicometidos fueran independientes, lo que se suponía que no iba a durar una eternidad. El objetivo del fideicomiso de Naciones Unidas no consistía en invertir el proceso y devolver a los estados ya independientes un estatus casi colonial. Como se ha señalado anteriormente, la Carta de Naciones Unidas no prevé el fideicomiso para los estados soberanos: la independencia es una calle de sentido único, sin retorno al estatus de dependencia (artículo 78). Una norma básica de la política mundial de después de 1945 prohíbe la institución del fideicomiso, el estatus colonial o cualquier otra forma de dependencia internacional donde la independencia existiera previamente. Se pretendía que la independencia política fuese el punto final e irreversible. Debería hacerse una lectura del artículo 78 como una confirmación y un refuerzo de la norma básica de la no intervención.

Pero en la época actual, de anarquía doméstica y estados caóticos, de numerosas guerras civiles y conflictos internos, es fácil ver la necesidad de algún tipo de tutela internacional, que debería asumir la responsabilidad de pacificar y gobernar lo que claramente son estados fallidos; y ello hasta que se reestablezcan las condiciones internas de acuerdo a unos estándares mínimos de seguridad y civilidad, y que estos países puedan retornar a un gobierno por su propia población. Según Peter Lyon:

Es en las situaciones desesperadas de colapso del estado o cercanas a ello en las que se apela a las Naciones Unidas, o a algún otro organismo internacional, para actuar como estado sustituto y apoyar el sistema frente a la anarquía y a la miseria humana —de hecho, actualmente, los síntomas indican que estas situaciones están en aumento—... Un fideicomiso de Naciones Unidas sería, casi seguro, una mejora de las condiciones anárquicas de muchos de los casi estados que existen, hoy en día, en el mundo<sup>34</sup>.

Lyon reconoce las dificultades prácticas a las que la tutela internacional tendría que enfrentarse: "Apoyar a los estados que se vienen abajo, a los casi estados y a los estados meramente nominales, se convierte en el principal desafío y tarea para los fideicomisarios en los años noventa... [No obstante]... sería política y psicológicamente imprudente montar bajo un viejo nombre lo que en la práctica sería un nuevo sistema cuidadosamente planeado. Puede que "tutela"... fuese

---

<sup>34</sup> LYON, "Revival of International Trusteeship", *ó.p.cit.* p. 106.

apropiado”<sup>35</sup>. Pero llamemos como llamemos el acuerdo, la soberanía de esos estados se retiraría para conferirla, al menos temporalmente, a la sociedad internacional.

Está claro que el tema de la tutela internacional no es simplemente una cuestión filosófica o histórica. Algunos de los casos de intervención humanitaria tratados en el capítulo 10 han cambiado la manera de verlo. El capítulo 10 habla de algunos de los casos de intervención humanitaria que han cambiado esta manera de verla. Las disposiciones de los Acuerdos de Dayton para la ocupación militar internacional y la reconstrucción de Bosnia dan ciertas evidencias de este cambio. Pero la evidencia más clara es la del caso de Kosovo, que se convirtió en un protectorado internacional en todo salvo en el nombre, bajo los términos de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Estipulaba una presencia militar —de hecho, un ejército internacional de ocupación— y una administración civil con la responsabilidad no sólo de hacer posible el retorno seguro a casa de un millón o más de refugiados albanos-kosovares y de personas desplazadas, sino también para permitir la reconstrucción política de Kosovo. Es evidente que hablar de Kosovo como un estado fallido podría inducir a error, puesto que no es un estado, sino más bien una región de Yugoslavia. Y la OTAN, y más tarde Naciones Unidas, trataron a esta región como un protectorado militar internacional. Las fuerza armadas se emplearon con éxito para hacer que Kosovo, una parte integral del estado soberano de Yugoslavia (Serbia), ya no estuviese bajo el control del gobierno yugoslavo de Belgrado. La sociedad internacional tomó las riendas para gobernar la región hasta que pudiese restablecerse su seguridad interna y su estabilidad, y su población pudiese decidir libremente y sin riesgos si quería continuar siendo una parte de Yugoslavia o si quería la secesión.

La resolución 1244 no mencionó en ningún momento el traspaso temporal de la soberanía de Yugoslavia sobre Kosovo a Naciones Unidas. Se evitó usar el término “fideicomiso” o cualquiera de sus sinónimos. Y ello se explica porque Naciones Unidas no tiene la autoridad, según su Carta, para hacer pasar a los estados, ya sea una parte o en su totalidad, de un estatus de independencia legal a un estatus menor de fideicomiso o protectorado. Como ya se ha indicado, la Carta prohíbe expresamente semejantes cambios. La resolución 1244 reafirmó la “adhesión de todos los estados miembros al principio de la soberanía e integridad territorial de la República Federal de Yugoslavia”. No obstante, ello interfirió

---

<sup>35</sup> *Ibid.*, pp. 107-108.

claramente con la soberanía de Yugoslavia. Repitió “el llamamiento formulado en resoluciones anteriores en favor de una verdadera administración propia para Kosovo”. También pedía que Yugoslavia retirase todas sus “fuerzas militares, policiales y paramilitares” de la provincia, para reemplazarlas por la “presencia internacional de seguridad”, es decir, una fuerza bajo el comando de la OTAN. Proveía el despliegue de una “presencia civil” dirigida por un “representante especial” de Naciones Unidas, encargada de “administrar la transición al tiempo que establecerá y supervisará el desarrollo de instituciones provisionales de gobierno democrático autónomo a fin de crear las condiciones propicias para que todos los habitantes de Kosovo puedan vivir una vida pacífica y normal”. También estaba encargada de “supervisar el traspase de autoridad de las instituciones provisionales de Kosovo a instituciones establecidas bajo un acuerdo político”. Llegados a este punto, la responsabilidad política sobre Kosovo revertiría en un soberano local, ya fuese de Yugoslavia o de otra autoridad si Kosovo se separaba —tal vez un Kosovo independiente o una Albania mayor<sup>36</sup>—. Resulta evidente que se suprimió la autoridad de Yugoslavia sobre Kosovo, que se situó temporalmente en manos de algunos representantes de Naciones Unidas y de la OTAN.

La toma de poder militar y político de Kosovo fue un fideicomiso internacional en todo menos en el nombre. El objetivo consiste en poner una parte del país bajo control internacional para reorganizarlo y reequiparlo para el autogobierno, antes de restaurar la soberanía local. El papel y la responsabilidad de la “presencia de seguridad” son indistinguibles de los de un protectorado militar internacional. El papel y responsabilidad de la “presencia civil” son exactamente iguales a los de la administración colonial, la administración de mandato de la Sociedad de Naciones o la administración fiduciaria de Naciones Unidas. El hecho de que el lenguaje del “fideicomiso” internacional nunca fuera mencionado en relación con la creación de un protectorado militar de Kosovo puede ser una muestra de lo polémica que una política de este tipo puede ser en una *societas* de estados postcoloniales.

Kosovo indica más que cualquier otro caso hasta la fecha, que la reforma de la descolonización puede no haber sido tan final e irreversible como pareció ser en un primer momento. Ahora está claro que, en ciertas circunstancias, se puede

---

<sup>36</sup> Si la soberanía sobre Kosovo hubiese sido transferida a Albania, hubiese sido irónico y problemático hasta el punto en que Albania se califica, a sí mismo y en muchos aspectos, como un estado fallido. También hubiese desencadenado muchos conflictos futuros y la posibilidad de que se produjesen hostilidades armadas entre Albania y Yugoslavia.

convencer a la sociedad internacional de que la autoridad soberana ejercida en los territorios habitados de un estado independiente puede retirarse legítimamente, aunque no haya cometido agresión contra alguno de sus vecinos o haya amenazado la seguridad y la paz internacionales. Lo que esta autoridad soberana ha perpetrado o permitido que ocurriese es la violación masiva de los derechos humanos de la población en el interior de su propia jurisdicción. Después de todo, la institución del protectorado parece tener un lugar en relaciones internacionales. Si al fin y al cabo ésta es la conclusión correcta que hay que sacar de la experiencia en Kosovo, también plantea una cuestión normativa fundamental para la sociedad postcolonial de estados.

A finales de los años noventa, los miembros más relevantes de la sociedad internacional todavía no se habían planteado este tema directamente. Entre ellos, los EEUU, que eran los máximos responsables de la ocupación internacional y de la administración de Kosovo. No se pueden cuestionar los motivos humanitarios de todos estos estadistas; no obstante, lo que sí que puede cuestionarse es su aparente ignorancia —o si eran conscientes, su evidente falta de preocupación— de que sus acciones cuestionaran algunas normas básicas y valores de la sociedad internacional pluralista. Los estadistas occidentales más profundamente involucrados en dar forma a la respuesta de la sociedad internacional a la crisis de Kosovo no mostraban conciencia pública alguna de que, al hacerse con el poder de Kosovo mediante la fuerza armada, su acción tenía muchos paralelismos con la era del imperialismo y del colonialismo occidental. Los comandantes militares de la OTAN parecían no ser conscientes de que estaban convirtiendo sus ejércitos en fuerzas de ocupación y pacificación casi coloniales. Incluso los gobiernos británico y francés no parecían darse cuenta de que estaban participando en actividades de política exterior y militares que se hacían eco de su pasado imperial y colonial.

### **La responsabilidad de la soberanía**

La mayoría de los observadores más preocupados y compasivos se inclinaban más en apoyar, por no decir exigir, una intervención en Kosovo. ¿De qué otra forma podría protegerse a la población de Kosovo, sin que las fuerzas militares interfiriesen en el país y se crease cierto tipo de protectorado internacional? Pero los límites del argumento en favor del establecimiento de un protectorado para encargarse de los fallos políticos internos, reside en aquellos que proponen un cambio de este tipo. Y ello porque desafía la principal norma de la *societas* de estados: que los gobiernos independientes y sus ciudadanos son los que cargan con

la responsabilidad de sus asuntos internos. Esta responsabilidad primordial de la independencia política no desaparece aunque las condiciones internas se vuelvan difíciles o peligrosas. La soberanía no es un acuerdo político sólo para cuando hace buen tiempo y corren buenos momentos. Es un acuerdo político permanente, sea cual sea el clima político. No puede retirarse cuando la tripulación del barco estatal y los pasajeros encuentran dificultades internas. La soberanía no es una garantía del bienestar interno, sino que simplemente es el marco de la independencia en el que se lucha por una vida digna que pueda llevarse a cabo con esperanzas. El bienestar interno no es algo que pueda garantizarse, y seguramente no será la sociedad internacional quien lo haga. Sólo las personas independientes, involucradas en la construcción de una comunidad política particular, pueden perseguir este tipo de bienestar, luchar por él y reunir todas sus esperanzas para conseguirlo.

En este último apartado, me ocuparé de algunas cuestiones normativas sobre la responsabilidad de la independencia política que plantea la existencia de los estados fallidos y a las peticiones de protectorado internacional para encargarse de ellos. Estas preguntas se centran en temas como la responsabilidad del procedimiento, la responsabilidad de la prudencia y la responsabilidad moral<sup>37</sup>.

Hay cuestiones de naturaleza procedimental. En un primer lugar, nos planteamos el tema del criterio de procedimiento y de su aplicación. ¿Según qué criterio legal generalmente aceptado se definiría y determinaría el protectorado internacional para los estados fallidos, teniendo en cuenta que la Carta de Naciones Unidas no da autorización explícita para este tipo de acción, y de hecho la prohíbe? ¿Quién determinaría este criterio? ¿Tal vez el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas? ¿La Asamblea General? ¿Podrían ciertas organizaciones internacionales imponer procedimientos para sus propios miembros? ¿Por ejemplo, la OTAN, la OSCE? ¿Cuán altos deberían ser los estándares de paz, orden y buen gobierno? Si se fijan demasiado alto, muchos estados del mundo tendrían que situarse bajo cuidado internacional. Si se fijan demasiado bajo, no supondría una gran diferencia. ¿Cómo podríamos determinar si un estado traspasara el umbral del fracaso político y ahora fuese susceptible de ser un protectorado internacional? ¿Cuál sería la medida de ello? La verdad es que, en algunos casos en particular, sería difícil decidir exactamente cuándo un país o provincia se ha deteriorado tanto, cuándo se

---

<sup>37</sup> Le estoy muy agradecido a Jennifer Jackson Preece por aclarar estos puntos.

ha vuelto tan anárquico y caótico internamente como para perder su derecho a la no intervención.

En un segundo lugar, se plantea la cuestión del ejercicio de la responsabilidad tutelar. Para actuar como tutores, el sistema de mandatos de la Sociedad de Naciones y la administración fiduciaria de Naciones Unidas confiaban en los estados miembros. Estas organizaciones no tenían capacidad por sí solas para cumplir con estas difíciles responsabilidades internacionales exigidas. ¿A quien se invitaría a asumir la posiblemente pesada e ingrata carga de servir como tutor internacional de los estados fallidos? ¿Dicha responsabilidad sería voluntaria u obligatoria? Es inconcebible que, en un mundo de estados soberanos, pudiera ser obligatoria. Y si fuera una tarea voluntaria, ¿se llevaría a cabo? Supongamos que resultara ser mucho más costosa, difícil o peligrosa que lo que originalmente se anticipaba, y que el tutor voluntario decidiera renunciar ¿Cómo podría superarse esto? ¿Podría aceptarse a cualquier voluntario? ¿Debería recaer en estados designados como capaces y solidarios —como por ejemplo Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Japón, Alemania o coaliciones de estados más pequeños como España, Australia o los Países Bajos—? Si fuera así, ¿estos acuerdos internacionales no se parecerían notablemente a los de era colonial?

No obstante, demos por supuesto que estos problemas pudieran solucionarse. Supongamos, pues, que un sistema de protectorado fuese instaurado para rehabilitar determinados estados fallidos a los que se hubiera puesto bajo cuidado internacional. ¿Cuándo sabríamos que se han restablecido hasta el punto de estar de nuevo preparados para la independencia? ¿Cómo podríamos saber que un país ha pasado el umbral del desarrollo político? ¿Cómo podríamos medirlo? La dificultad de responder a estas cuestiones con total confianza es una razón importante por la que se abandonó la doctrina del reconocimiento *de facto* a finales del periodo colonial: quedó demostrado que era imposible funcionar siguiendo un estándar de paz interna, orden y buen gobierno para determinar la cuestión de la independencia. Las evidencias eran demasiado ambiguas, y la tentación de las consideraciones políticas era demasiado fuerte. Por ello, la resolución 1514 de la Asamblea General de Naciones Unidas se manifestó con tanta seguridad en contra los “pretextos” para “retrasar la independencia”, para defender la concesión de la independencia a todas las colonias sin más demora.

¿Cómo pueden estar seguros los trabajadores sociales de que las personas a su cuidado están preparadas de nuevo para hacerse cargo de las responsabilidades tutelares y puedan recuperar a sus hijos? La verdad es que sólo sabríamos si los tutores han hecho bien su proyecto de rehabilitación política después de que retirasen su tutela y la independencia se devolviera a las personas locales. La prueba del pastel está en comérselo, y es entonces cuando podremos comprobar si el problema persiste todavía. ¿Se debería entonces volver a situar al país bajo cuidado internacional? ¿Acaso debería de preverse un ámbito más o menos permanente de la sociedad internacional para países incorregiblemente delincuentes como Albania, Afganistán, Camboya, Haití o Sudán? El problema de este panorama es evidente; parece sugerir que el gobierno de los países —ya sea bueno, malo o indiferente— es un asunto interno que debería seguir siendo así.

Todo ello nos plantea cuestiones de naturaleza prudencial. Los protectorados internacionales en los estados fallidos claramente supondrían responsabilidades adicionales para las grandes potencias, en especial Estados Unidos; incluso en circunstancias favorables, estas responsabilidades serían difíciles de cumplir y, como hemos indicado, provocarían una enorme controversia. Si las grandes potencias estuviesen divididas sobre esta cuestión, se podría socavar el bien internacional más fundamental: el orden internacional, que tienen la singular responsabilidad de conservar y defender. Las grandes potencias estaban divididas respecto a Kosovo. Durante un tiempo, estas divisiones amenazaron el acuerdo de la post-Guerra Fría que se construyó en los años noventa. Se ocultaron cuando fue evidente que Moscú no estaba lista para apoyar a Belgrado hasta el punto de provocar una ruptura permanente con las potencias occidentales —lo que habría sido desastroso para los intereses económicos de Rusia—, y cuando se supo que Belgrado estaba dispuesta a someterse a las condiciones planteadas por las potencias occidentales para terminar con la campaña de bombardeo de la OTAN contra Yugoslavia. Supongamos que las grandes potencias no pudiesen ponerse de acuerdo sobre la propuesta de un protectorado al estar sus intereses nacionales en conflicto. En este caso, un protectorado significaría provocar la inestabilidad internacional.

Aunque se pudiese alcanzar un acuerdo, ¿una gran potencia o cualquier otra potencia, estaría dispuesta a aceptar lo que podría ser una muy larga implicación, de años de duración o incluso de décadas? Tengo en mente las largas décadas de conflictos chipriotas sin resolver, en los que se involucró Naciones Unidas para

mantener la paz, sin llevar a una eventual solución sin fin a la vista. Si las potencias responsables dudaran, ¿podrían aprovechar la situación potencias irresponsables interviniendo en nombre del protectorado? Nos encontramos entonces ante la cuestión de si es prudente involucrarse en las guerras civiles de otros pueblos, tal y como ocurrió en Kosovo. Los problemas que se derivaron de ello son bien conocidos. Y es que, en un país profundamente dividido, resulta difícil que, incluso en los mejores momentos, la autoridad extranjera sea imparcial, si es que es posible del todo. Probablemente, la tarea de convencer a las facciones enfrentadas y a sus seguidores de que la ocupación es imparcial resulte ingrata e inútil. Pueden ser incapaces de reconocer la imparcialidad, aunque exista. Y también existe el gran problema de ser y permanecer imparcial —en especial si las facciones enfrentadas siguen peleándose y recurren a las guerrillas para conseguir su objetivo—. La imparcialidad también resulta difícil si una de las partes tiene la voz cantante e intenta utilizar su fuerza para tomar represalias contra la otra parte. En estas situaciones tan comunes, la imparcialidad se esfuma. Las fuerzas no diplomáticas saltan al primer plano. La tutela se convierte en una ley marcial. En estas situaciones, es probable que los extranjeros bienintencionados se encuentren intentando ocupar, pacificar y reconstruir un país en el que ha reinado el caos y la barbarie desde dentro.

Las lecciones de la historia recomiendan evitar involucrarse en cualquier guerra civil ajena, e intentar jugar un papel pacificador y moderador entre las partes enfrentadas sin tener el pleno consentimiento de todo el mundo. Los peligros son considerables, y no hay grandes posibilidades de llegar a una solución permanente. Lo más probable es que la potencia ocupante sea absorbida por un agujero negro del que le será difícil salir. No obstante, si las potencias ocupantes corren hacia la salida, socavarán moralmente su noble misión. Aunque no podamos comparar completamente todos los casos, me vienen a la cabeza las oscuras experiencias de los británicos en Kenia, Rodesia del Sur y Palestina, o de los franceses en Argelia y en Vietnam, y de los americanos en Vietnam. ¿Acaso estos países han olvidado el daño moral y político que les causó su implicación en estos conflictos?

Por último encontramos cuestiones de carácter estrictamente moral. Una pregunta fundamental que tendríamos que plantear a aquellos que abogan por una relación de trabajo social entre los estados exitosos y los estados fallidos sería la siguiente: ¿Están preparados para aceptar las implicaciones morales de sus

argumentos, indistinguibles de las del paternalismo? ¿Qué viene a hacer el paternalismo en los asuntos exteriores? El paternalismo consiste en asumir *motu proprio* responsabilidades que caen fuera de nuestra jurisdicción, por el deseo de hacer el bien y reducir el mal en algún país extranjero sometiendo al pueblo que ahí vive bajo nuestro control y nuestro cuidado, sin el consentimiento del gobierno soberano. Kant pensaba que un gobierno paternal era “el mayor despotismo concebible” porque trataría seres humanos adultos y cuerdos como “niños inmaduros” a los que no se les podía encomendar la responsabilidad de sus propias vidas. De ese modo, “suspendía” su libertad y los obligaba a comportarse de forma puramente pasiva<sup>38</sup>. Al querer rehabilitar los estados fallidos, se puede hacer la misma crítica moral contra el protectorado internacional.

Al contrario, el sistema de estados postcolonial está basado en las normas de pluralismo y antipaternalismo. Cuando los países dejan de ser colonias y pasan a ser independientes, la responsabilidad legal y política de la soberanía del estado pasa del poder imperial al gobierno del nuevo estado, o del estado de nuevo independiente. Desde ese momento, el gobierno local es responsable de la conducta de los asuntos internos y exteriores del estado; el gobierno imperial ya no es responsable. La autoridad ha pasado de ser ejercida por los extranjeros y de ser responsable ante una autoridad extranjera, a un gobierno local soberano dirigido por los miembros de la población indígena. El gobierno imperial ya no tiene cabida ni legal ni políticamente. Su deber internacional consiste en quedarse fuera y, de ahí en adelante, abstenerse de intervenir en la nueva jurisdicción interna de un estado extranjero. A partir de ese momento, el nuevo gobierno independiente es responsable tanto de la política interna como de la externa del antiguo estado colonial. Es responsable ante su propia población y ante otros miembros soberanos de la sociedad internacional. Esta es la doctrina de la soberanía del estado expresada en términos de responsabilidad. Se aplica el mismo razonamiento a los estados sucesores que emergieron de la desintegración política de la Unión Soviética y de la ex Yugoslavia. Los británicos solían referirse a este cambio en la autoridad soberana y el poder como la adquisición del “gobierno responsable”. Pienso que se trata de un término útil que precisamente capta la reciente y habitual práctica internacional en las *societas* de estados postcolonial.

---

<sup>38</sup> KANT, I., “On the Relationship of Theory to Practice in Political Right”, reproducido en REISS, *Kant’s Political Writings*, 74. Véase también, en la misma óptica, MILL, J. S., “A Few Words on Non-Intervention”, en *J. S. Mill, Essays on Politics and Culture*, editado por HIMMELFARB, G., Anchor Books, Nueva York, 1963, y WALZER, M., *Just and Unjust Wars*, [2ª edición] Basic Books, Nueva York, 1992, cap. 6. Véase también el interesante comentario en LA SELVA, Samuel, “Selling Oneself into Slavery: Mill on Paternalism” en *Political Studies*, vol. 35, 1987, pp. 211-23.

Entonces, ¿qué tendría que hacerse con los estados fallidos? Con respecto a esto, existen varias opciones internacionales disponibles para los miembros de la sociedad internacional. La soberanía de los estados fallidos no puede descartar las siguientes cuestiones perfectamente legítimas y legales: ¿Deberíamos seguir comerciando con esos países? ¿Deberíamos aislarlos de la inversión extranjera? ¿O tal vez deberíamos aislar a sus gobiernos?<sup>39</sup> ¿Deberían de ser desterrados de la sociedad internacional? Son los miembros de esta sociedad los que deciden si desean ver a los estados fallidos seguir participando en su club exclusivo. Los estados fallidos podrían quedar relegados en los márgenes más remotos de la diplomacia, o más allá; podrían ser expulsados de las organizaciones internacionales. En el momento en que escribo, la Commonwealth británica estaba considerando propuestas para endurecer y renovar los criterios de pertenencia, basados en la democracia y el respeto de los derechos humanos, lo que podría suponer la expulsión de Kenia, Pakistán, Sri Lanka, Zambia y Zimbabue<sup>40</sup>. Los miembros de la sociedad internacional tienen todo el derecho de usar su ayuda financiera o su asistencia técnica para recompensar o castigar a los gobiernos extranjeros. También están en todo su derecho de establecer condiciones internas —como la protección de los derechos humanos o el respeto del imperio de la ley o mantener las elecciones democráticas— a cambio de su ayuda internacional. Si el gobierno del país de destino no puede aceptar tales condiciones, son libres de rechazarlas. La sociedad internacional puede involucrarse en la pacificación, la reconstrucción o el desarrollo de cualquier país con el consentimiento de su gobierno. Las operaciones de mantenimiento de la paz y la ayuda internacional se practican ampliamente. También están disponibles muchas otras estratagemas militares o diplomáticas para tratar a los estados fallidos sin violar su soberanía.

Así pues, al plantear el mismo valor interno de los estados miembros de la sociedad internacional —su equidad primordial, más que su simple equidad formal— la analogía de la huevera induce a error. En efecto, no podemos hacer una analogía entre una huevera y una sociedad de estados soberanos. En el derecho internacional, la igualdad de estados no es más que una igualdad formal puesto que si fuera sustancial, podría interferir con la soberanía de los países. La sociedad internacional se ocupa principalmente del mantenimiento de la coexistencia pacífica

---

<sup>39</sup> He dado más detalles sobre este punto en JACKSON, R., "International Community Beyond the Cold War" en LYONS, G., y MASTANDUNO, M. (eds.), *Beyond Westphalia?*, Johns Hopkins, Baltimore, 1995, pp. 59-83.

<sup>40</sup> *Weekly Telegraph*, 10 de noviembre de 1999.

de los estados, pero no se ocupa de asegurar el valor interno de los estados en base a un estándar general comparable al de los “huevos frescos”. La sociedad internacional contemporánea no actúa de manera general (es decir, de forma universal) según estándares obligatorios que exclusivamente tienen que ver con las condiciones internas de los estados. La sociedad sólo opera en este sentido de forma voluntaria en algunas regiones del mundo como en la Europa contemporánea donde, por ejemplo, los estados miembros del Consejo europeo, la UE y la Asociación para la Paz de la OTAN consienten estándares internacionales intrusivos, tales como los derechos humanos, el imperio de la ley, la protección de las minorías o la democracia liberal.

Podría argumentarse que las normas de los derechos humanos justifican la tutela de los estados fallidos. En general, las normas de los derechos humanos no sustituyen la norma básica de la no intervención<sup>41</sup>. Si los derechos humanos constituyesen una norma preventiva que se observase generalmente como tal —de la misma manera en que se observa la de no intervención— estaríamos viviendo en un mundo muy distinto en el que la norma básica sería, de hecho, la intervención en vez de la no intervención. La política mundial ya no presupondría que los estados son comunidades independientes enmarcadas en una ética internacional pluralista. No habría derecho fundamental a la defensa propia para los estados. Por el contrario, existiría una comunidad mundial singular con una ética solidaria. La paz y la seguridad internacionales se subordinarían a la seguridad humana global. El marco normativo básico de las relaciones internacionales sería un *universitas* en vez de un *societas*. Pero el hecho es que un mundo tan radicalmente diferente no existe ni tampoco se ve en la lejanía. Que yo sepa, no hay indicios convincentes en la práctica de los estados de que la ética solidaria esté sustituyendo la ética pluralista en la política mundial.

Los gobiernos europeos y sus poblaciones pueden estar entrando en una época en las que las flagrantes violaciones de los derechos humanos no puedan seguir tolerándose en ningún estado de Europa —definidos como occidentales, centrales y del este de Europa— sin incluir los países de la frontera occidental rusa, o la propia Rusia. La distinción entre la esfera interna y la esfera internacional se está volviendo menos clara en Europa y en Occidente en general. No obstante, más allá de Occidente, la profunda división entre la esfera interna y la esfera externa

---

<sup>41</sup> No hay que dudar de que el concepto y la doctrina de la intervención humanitaria está, actualmente, bajo revisión. Ver RAMSBOTHAM, O., “Humanitarian Intervention 1990-95: A Need to Reconceptualize?” en *Review of International Studies*, vol. 23, 1977.

sigue siendo la norma y parece que seguirá siéndolo en un futuro inmediato. Puede que Occidente esté restituyendo una nueva versión de la distinción normativa que solía trazar entre su propia civilización y el resto del mundo, pero esta vez Occidente sólo está imponiendo su estándar en su propio vecindario. Los estados fallidos del resto del mundo no son una preocupación urgente, pero en Europa son una de las mayores preocupaciones puesto que hoy Europa se define políticamente por el imperio de la ley, los derechos civiles, la democracia, los derechos de las minorías, etc. Yugoslavia forma parte de Europa y, por ello, la opresión de su gobierno sobre los albanos-kosovares no puede tolerarse.

Más allá de Norte América y de Europa Occidental, la historia es diferente. La opresión del gobierno turco sobre la minoría kurda sí puede tolerarse: no se considera que Turquía sea europea, o al menos no completamente, y Turquía es esencial para Occidente ya que es una frontera estratégica con la turbulenta y estratégicamente importante Asia Central. También pueden tolerarse la dura acción militar de Rusia contra los separatistas armados en Chechenia: Rusia está a caballo entre Europa y Asia de una forma ambigua; es, con diferencia, muy importante política y militarmente, y nunca podría tratarse como a Yugoslavia; y su anarquía interna y su caos postsoviéticos no dejan otra opción razonable. Tanto Rusia como Turquía son miembros de la OSCE pero este organismo no puede operar con los mismos estándares humanitarios en Ankara o en Vladivostok como lo hace en Ámsterdam o en Vancouver<sup>42</sup>.

¿Deberíamos preocuparnos por el hecho de que los estados más fuertes de Europa y Norte América estén preparados para imponer sus valores, mediante la fuerza armada, a estados europeos más débiles que los rechazan, por mucho que aceptemos dichos valores? Pienso que sí, que deberíamos de preocuparnos puesto que incluso en nombre de la democracia y de los derechos humanos, esta imposición de la fuerza armada repudia un valor todavía más fundamental, que por fin consiguió establecerse después de un largo periodo de batallas en el mundo: la libertad internacional expresada en términos de autodeterminación, soberanía igualitaria y no intervención. En principio, no hay diferencia entre los estándares básicos de conducta de la sociedad internacional en Occidente y más allá de él. Occidente no puede situarse por encima de la sociedad internacional. Sólo puede

---

<sup>42</sup> La OSCE lo reconoce e intenta organizar "instituciones" y "mecanismos" para tratar la realidad. Ver *OSCE Handbook*, 3ª Edición, OSCE, Viena, 1999.

crear sus propios estándares regionales definidos por los tratados y a los que los estados occidentales pueden acceder y adherirse de forma voluntaria.

Esto plantea otra pregunta que cabe señalar aquí. La sociedad internacional pluralista se basa en la norma básica de la restricción y del no activismo. Detrás de esta norma se encuentra una doctrina de *laissez-faire* internacional: si lo pensamos, a fin de cuentas, se estima que la organización más atractiva de la sociedad internacional es aquella en la que los pueblos de todo el mundo pudieran experimentar la independencia política y pudieran buscar la mejor forma de realizarla por sí solos. Esta doctrina también puede expresarse como la moralidad de “coserte tu propio remiendo”. Si cada país es responsable de sus propios asuntos, el mundo será un lugar mejor que si se estima que ciertos países poderosos no sólo son responsables de sus propios asuntos políticos sino también del gobierno de la población en otros países —incluso si esa responsabilidad se ejerce a nivel internacional—.

De nuevo vale la pena recordar que, durante muchos siglos previos a la mitad del siglo XX, Occidente impuso activamente una doctrina de intervención militar y gobierno extranjero en casi todo el mundo. Alrededor de los años sesenta, la sociedad internacional repudió completamente esa vieja doctrina, y no porque el protectorado no pudiese instaurar la paz, el orden y el buen gobierno en algunos lugares, sino porque de forma general se sostuvo que no era correcto que personas de algunos países se nombraran e instalaran a sí mismas en tanto que dirigentes de los pueblos de otros países —y aplicaran estándares extranjeros a nivel local—. Aunque el autogobierno fuese menos efectivo y menos civil, y que el gobierno extranjero fuese más benévolo, el primero fue considerado moralmente superior al segundo. El *laissez-faire* político fue adoptado como la norma universal de la sociedad internacional. La designemos como sea, el protectorado no encaja con la doctrina de la libertad internacional basada en la autodeterminación y en el autogobierno. Desde mi punto de vista, durante la época de la descolonización esta organización pluralista de la sociedad internacional se convirtió, acertadamente, en el marco normativo básico.

Los dirigentes occidentales no tienen el derecho de situarse por encima de la sociedad internacional, incluso en sus relaciones con otro estado europeo, mientras que el respeto por la soberanía del estado continúe siendo un estándar universal de conducta internacional. Tener una buena causa, en este caso la causa de la

democracia y de los derechos humanos, que hoy en día en Occidente son estándares generalmente aceptados de gobierno interno, y tener el poder de imponer estas normas mediante la fuerza armada, relativamente libre de riesgos militares en cualquiera de los estados fallidos o de los estados ofensivos que queden en Europa, no justifica la transgresión de la soberanía estatal en esta región o en cualquier otro lugar.

\* **Robert H. JACKSON** es profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Boston (MA), especializado en Derecho internacional público, doctrinas e historia de la soberanía estatal y política postcolonial de África.

Capítulo 11 del libro de Robert H. Jackson *The Global Covenant. Human conduct in a world of states* publicado por Oxford University Press, Oxford, 2000 [1ª edición].

Traducido del inglés con autorización del autor y de la editorial por Mar Beltrán y Elsa González Aimé.

#### **Bibliografía:**

BERLIN, I., *Four Essays on Liberty*, Oxford, Londres, 1969.

BULL, Hedley, *Justice in International Society: The Hagey Lectures*, University of Waterloo Press, Waterloo, 1985.

BURKE, Edmund, "Speech on Mr. Fox's East India Bill" en *The Works of the Rights Honourable Edmund Burke*, Oxford University Press, Londres, 1935.

CLAPHAM, Christopher, *Africa and the International System. The Politics of State Survival*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

CROSS, C., *The Fall of the British Empire, 1918-1968*, Macmillan, Londres, 1968.

FROST, M., "What ought to be done about the condition of states?" en NAVARI, C. (ed.), *The Condition of States*, Open University Press, Buckingham, 1991.

FROST, M., *Ethics in International Relations: A Constitutive Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

FROST, M., *Towards a Normative Theory of International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 1986.

GONG, G. W., *The Standard of "Civilisation" in International Society*, Clarendon Press, Oxford, 1984.

HOBBS, Thomas, *Leviathan*, Blackwell, Oxford, 1946.

- HOLSTI, K. J., *The State, War, and the State of War*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.
- JACKSON, R. y ROSBERG, C., "Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood" en *World Politics*, vol. 35, nº 1, octubre de 1982.
- JACKSON, R., "International Community Beyond the Cold War" en LYONS, G., y MASTANDUNO, M. (eds.), *Beyond Westphalia?*, Johns Hopkins, Baltimore, 1995.
- JACKSON, R., *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and The Third World*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- KANT, I., "On the Relationship of Theory to Practice in Political Right", reproducido en REISS, H. (ed.), *Kant's Political Writings*, Cambridge University Press, Cambridge, 1977.
- KANT, I., "Perpetual Peace", reproducido en REISS, H. (ed.), *Kant's Political Writings*, Cambridge University Press, Cambridge, 1977.
- LA SELVA, Samuel, "Selling Oneself into Slavery Mill on Paternalism" en *Political Studies*, vol. 35, 1987.
- LUGARD, F. D., *The Dual Mandate in British Tropical Africa*, Blackwood, Edinburgo, 1922.
- LYON, P., "The Rise and Fall and Possible Revival of International Trusteeship" en TWADDLE, M. (ed.), *Decolonisation and the International Community: Essays in Honour of Kenneth Robinson*, *Journal of Commonwealth and Commonwealth Politics*, 31, marzo de 1993.
- MILL, J. S., "A Few Words on Non-Intervention", en *J. S. Mill, Essays on Politics and Culture*, editado por HIMMELFARB, G., Anchor Books, Nueva York, 1963.
- MORGAN, D. J., *Guidance Towards Self-Government* Macmillan, Londres, 1980.
- OSCE, *OSCE Handbook*, 3ª Edición, Viena, 1999.
- PETERSON, M. J., *Recognition of Governments*, Macmillan, Londres, 1997.
- RAMSBOTHAM, O., "Humanitarian Intervention 1990-95: A Need to Reconceptualize?" en *Review of International Studies*, vol. 23, 1977.
- SCHWARZENBERGER, G. y BROWN, E., *A Manual of International Law*, Professional Books, Londres, 1976 [6ª edición].
- VINCENT, R. J., *Human Rights and International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 1986.
- WALZER, M., *Just and Unjust Wars*, Basic Books, Nueva York, 1992 [2ª edición].
- WIGHT, M., *British Colonial Constitutions 1947*, Clarendon Press, Oxford, 1952.
- ZARTMAN, William I. (ed.), *Collapsed States*, Lynne Rienner, Boulder, 1995.

## ***La autoridad de las administraciones internacionales en la sociedad internacional<sup>1</sup>***

**Dominik ZAUM\***

Resumen: En este artículo se analiza cómo las administraciones internacionales que ejercen un poder gubernamental en territorios post conflicto justifican su autoridad política sin tener legitimidad democrática. En el artículo se estudia el establecimiento, los mandatos y las prácticas de gobierno de las administraciones de Bosnia, Kosovo y Timor Oriental y se identifican cinco fundamentos de la autoridad: el consentimiento, la delegación, el mantenimiento de la paz y la seguridad, el fomento de los derechos humanos y la democracia, y la disposición para gobernar. No obstante, todos estos aspectos son cuestionables. En concreto, la autoridad de las administraciones internacionales se debilita debido a sus prácticas, a que no existe la obligación rendir cuentas y a la efectividad limitada a la hora de disponer gobierno. Para concluir, en el artículo se destacan algunas posibles vías de refuerzo de la autoridad de las administraciones internacionales.

Palabras clave:

Administraciones Internacionales, territorios post conflicto, autoridad, legitimidad

---

<sup>1</sup> Publicado originalmente en: ZAUM, Dominik, *The Authority of International Administrations in International Society*, Review of International Studies, Vol.32/3., Cambridge Journals, Reino Unido, 2006.

## ***The Authority of International Administrations in International Society***

**Dominik ZAUM**

Abstract: In this article there is analyzed how the international administrations that exercise a governmental power in post conflict territories justify their political authority without having democratic legitimacy. In the article it is studied, both the establishment, the mandates and the practices of government of the international administrations of Bosnia, Kosovo and East Timor, and they are identified five sources for this authority: the assent, the delegation, the maintenance of the peace and the safety, the promotion of the human rights and the democracy, and the disposition to govern. Nevertheless, all these aspects are questionable. Concretely, the authority of the international administrations is weakened due to its practices, to the unexistence of any obligation for accountability and to the limited efficiency at the moment of arranging government. To conclude, in the article are outlined some possible ways for the reinforcement of the authority of the international administrations.

Keywords:

International administrations, post conflict territories, authority, legitimacy

## Introducción

En comparación con las décadas de la Guerra Fría, los años de la post Guerra Fría han sido testigos de un deseo creciente por parte de la comunidad internacional de intervenir en los asuntos internos de los estados, concretamente con el objetivo de poner fin a conflictos existentes e iniciar la reconstrucción de instituciones políticas y administrativas en las sociedades post conflicto. La participación internacional en Camboya, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Timor Oriental o Afganistán, por citar sólo algunos casos, ha sido mucho más intensa que las tradicionales misiones de mantenimiento de la paz, y las administraciones internacionales de transición están ejerciendo un grado de autoridad sobre las gestiones internas en sociedades post conflicto que no tiene precedente en la historia de las Naciones Unidas. Estas administraciones, concretamente las de Bosnia y Herzegovina, Kosovo y Timor Oriental, se han convertido en las autoridades legislativas y ejecutivas de más alto nivel en dichos territorios.<sup>2</sup>

Una de las razones por las que las administraciones internacionales han recibido una atención creciente en los últimos años es porque su ejercicio de la autoridad política en los territorios post conflicto parece no concordar con las concepciones más actuales de lo que se considera un gobierno legítimo. Mientras que la legitimidad de los gobiernos se fundamenta en conceptos de autodeterminación y cada vez más de democracia<sup>3</sup>, las administraciones internacionales, al menos de manera temporal, niegan ambos a los pueblos a los que gobiernan. De hecho, muchos expertos<sup>4</sup> han criticado su aparente neocolonialismo y su naturaleza autoritaria, así como las actividades de reconstrucción de estados relacionadas con el imperialismo estadounidense u occidental posterior a la Guerra Fría<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Las administraciones internacionales no son un fenómeno de la post Guerra Fría, ya que ejemplos de esta práctica se remontan a las administraciones bajo el mandato de la Sociedad de Naciones de la Ciudad de Dánzig (1919-1939) o el territorio del Sarre (1919-1934). Durante la Guerra Fría, la ONU ejerció la autoridad ejecutiva temporal en Nueva Guinea Occidental (1962-1963), el Congo (1960-1964) y Namibia (1990-1991). Ver WILDE, Ralph "From Danzig to East Timor and Beyond: The Role of International Territorial Administration". *American Journal of International Law*, nº95 vol.3, 2001, pp. 583-606.

<sup>3</sup> FOX, Gregory H., "The Right to Political Participation in International Law", en *Yale Journal of International Law*, nº17 vol.2, 1992, pp. 539-608; FRANCK, Thomas M., "The Emergent Right to Democratic Governance", en *American Journal of International Law*, nº86 vol.1, 1992, pp. 46-91.

<sup>4</sup> Por ejemplo: CHANDLER, David, *Bosnia: Faking Democracy After Dayton*, Pluto Press, Londres, 1999; CHOPRA, Jarat, "The United Kingdom of East Timor", en *Survival*, nº42 vol.3, 2000, pp. 27-40.

<sup>5</sup> FERGUSON, Niall, *Colossus: The Rise and Fall of the American Empire*, Allen Lane, Londres, 2004; IGNATIEFF, Michael, *Empire Lite: Nation –Building in Bosnia, Kosovo, and Afghanistan*, Vintage, Londres, 2003.

Si bien las prácticas y el marco de la normativa subyacente de las administraciones internacionales de transición han sido cada vez más analizadas en los últimos años<sup>6</sup>, su autoridad para gobernar se ha mantenido en gran parte incuestionable, indiscutible e inexplorada. El objetivo de este artículo es estudiar este vacío, discutir posibles conceptos del origen de la autoridad de las administraciones internacionales en la sociedad internacional, explorar sus límites y ver posibles formas de reforzar su autoridad.

Con este objetivo, el resto de este artículo se divide en cuatro partes. En la primera parte se presentará una versión teórica de la autoridad, prestando especial atención a dos elementos principales: la necesidad de legitimidad y el derecho de una autoridad a ser obedecida. En la segunda parte se explorarán cinco conceptos diferentes que legitiman la autoridad y se analizará hasta qué punto se puede seguir el desarrollo de dichos conceptos en los mandatos y prácticas de las administraciones de Bosnia y Herzegovina, Kosovo y Timor Oriental. Dos de estos cinco conceptos son de procedimiento: el consentimiento y la delegación de autoridad. Los otros tres fundamentos describen objetivos de carácter social propios del ejercicio de la autoridad internacional: el mantenimiento de la paz y la seguridad, el fomento de los derechos humanos y la democracia, y la necesidad de gobierno. En la tercera parte se analiza la responsabilidad de las administraciones internacionales, la cual sostengo que no es un fundamento de la autoridad sino una condición para que se ejerza. En la cuarta parte, la conclusión, se sugerirán algunas formas de reforzar la autoridad de las administraciones internacionales.

---

<sup>6</sup> Sobre sus prácticas, ver en particular: CAPLAN, Richard, *International Governance of War-Torn Territories: Rule and Reconstruction*, Oxford University Press, Oxford, 2005; CAPLAN, Richard, *A New Trusteeship? The International Administrations of War-torn Territories*, Oxford University Press, Oxford, 2002; CHESTERMAN, Simon, *You, the People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*, Oxford University Press, Oxford, 2004. Sobre el marco de la normativa, ver: BAIN, William, *Between Anarchy and Society: Trusteeship and the Obligations of Power*, Oxford University Press, Oxford, 2003; ZAUM, Dominik, "The Paradox of Sovereignty: International Involvement in Civil Service Reform in Bosnia and Herzegovina", en *International Peacekeeping*, n°10 vol.3, 2003, pp. 102-20.

## 1. La autoridad de las administraciones internacionales

### *El concepto de autoridad*

Los teorizadores políticos generalmente distinguen entre dos percepciones de la autoridad: tener la autoridad (estar al mando) y ser una autoridad<sup>7</sup>. Un representante que *tenga* la autoridad tiene derecho a hacer algo, o a dar a alguien permiso para hacer algo, de acuerdo con la posición que ocupa. Es decir, puede ejercer él mismo la autoridad o bien delegarla en otra persona. Tener la autoridad se refiere por lo tanto principalmente al ejercicio del poder político, lo que supone el monopolio para hacer, aplicar y reforzar leyes dentro de la jurisdicción de una autoridad.<sup>8</sup> Por otro lado, a un representante que *sea* una autoridad, o en palabras de Allen Buchanan, un *autorizado*, se le puede atribuir su experiencia y especial conocimiento y por lo tanto se podría confiar en él. <sup>9</sup>Las órdenes que emite constituyen una razón convincente para obedecerlas, pero no una obligación, como sería el caso de órdenes emitidas por alguien que tiene la autoridad. Al contrario de tener la autoridad, lo autoritativo [*authoritativeness*] también se aplica a ámbitos sociales que van más allá de la política, como las ciencias, las artes y la economía.

Puesto que el ejercicio de la autoridad política por parte de las administraciones internacionales es el tema de interés de este artículo, a continuación me enfocaré en la idea de *tener* la autoridad. Dos aspectos de la autoridad parecen importantes en este contexto. En primer lugar, el ejercicio de la autoridad política ha de ser legítimo, estar justificado por principios morales y otras convicciones aceptadas socialmente. En segundo lugar, la autoridad implica el derecho a ser obedecido dentro del alcance de su regulación. Este derecho a la obediencia resalta la importancia de la sumisión voluntaria a las órdenes de una autoridad, y distingue claramente la autoridad de otras formas de poder, como la coerción o la persuasión. A pesar del énfasis que normalmente se hace en la importancia de la legitimidad, la autoridad es distinta del uso legítimo de la coerción debido a que la razón de la obediencia es diferente.<sup>10</sup> En el caso de la coerción legítima, la obediencia es el resultado de la coerción o la amenaza de ello,

---

<sup>7</sup> FRIEDMAN, Richard B., "On the Concept of Authority in Political Philosophy", en FLATHMAN, Richard E. (ed.), *Concepts in Social and Political Philosophy*, Macmillan, Nueva York, 1973, pp. 121-46.

<sup>8</sup> BUCHANAN, Allen, "Political Legitimacy and Democracy", en *Ethics*, nº112 vol.4, 2002, pp. 689-90.

<sup>9</sup> *Ibid.* p. 692.

<sup>10</sup> ARENDT, Hannah, "What is Authority", in ARENDT, Hannah (ed.), *Between Past and Future: Eight Exercises in Political Thought*, Viking Press, Nueva York, 1954, p. 93; BLAU, Peter M., "Critical Remarks on Weber's Theory of Authority", en *American Political Science Review*, nº57 vol.1, 1963, p. 306.

de modo que únicamente la legitimidad justifica moralmente el uso de la coerción.<sup>11</sup> En el caso de la autoridad, por otro lado, la obediencia es voluntaria y se basa en un sentido de obligación que surge de la aceptación de la legitimidad de las órdenes de una autoridad.<sup>12</sup> De forma parecida, es diferente de la persuasión puesto que la sumisión supone la renuncia *a priori* de un juicio personal, no se cuestiona si el superior tiene razón.<sup>13</sup> En palabras de Hannah Arendt:

*"La relación autoritaria entre quien da las órdenes y quien las obedece, no descansa ni en una causa común ni en el poder del que da las órdenes; lo que tienen en común es la propia jerarquía, cuya integridad y legitimidad son reconocidas por ambos, y en la que ambos tienen su lugar estable predeterminado."*<sup>14</sup>

La razón para la obediencia, entonces, es la legitimidad y no la coerción. Esto pone de manifiesto la naturaleza fundamentalmente social e intersubjetiva del concepto de autoridad. Es decir, que la autoridad depende del reconocimiento social de una jerarquía como legítima en base a una serie de normas aceptadas por el establecimiento de la propia jerarquía.<sup>15</sup> Aunque, ¿cuáles son las normas que legitiman la autoridad? ¿cuáles son sus "reglas de reconocimiento"?<sup>16</sup> Quiero manifestar que podemos distinguir entre las convicciones, defendidas de manera intersubjetiva, sobre la finalidad social del ejercicio de la autoridad que define los objetivos por los que se ejerce, y las convicciones sobre los procesos que establecen la autoridad y la forma de ejercerla, tales como el consentimiento de la gente sobre la que se ejerce o la delegación por parte de otra autoridad. Estas convicciones sobre el origen de la autoridad legítima se analizarán en más detalle más adelante.

Esta concepción de la autoridad sugiere que la autoridad no puede ser absoluta sino que es limitada de forma inherente. Como nos recuerda Charles Hendel, el equivalente moral a las obligaciones de una autoridad son las

---

<sup>11</sup> CONNOLLY, William E., *The Terms of Political Discourse* Blackwell, Oxford, 1993, pp. 109–10.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> BLAU, Peter M., "Critical Remarks on Weber's..." *op. cit.*, p. 307.

<sup>14</sup> ARENDT, Hannah, "What is Authority" *op. cit.*, p. 93.

<sup>15</sup> HURD, Ian, "Legitimacy and Authority in International Politics", en *International Organization*, nº53 vol.2, 1999, p. 381; LUKES, Steven, "Perspectives on Authority", en PENNOCK, J. Roland y CHAPMAN, John W. (eds.), *Authority Revisited: Nomos XXIX*, Nueva York University Press, Nueva York, 1987, p. 65.

<sup>16</sup> HART, H. L. A., *The Concept of Law*, Oxford University Press, Oxford, 1994, p. 105.

responsabilidades de la autoridad hacia aquellos sujetas a la misma.<sup>17</sup> De forma parecida, Joseph Raz sugiere que la autoridad legítima implica una “doctrina de gobierno limitado”, puesto que un sistema en el que a los individuos se les niega el ejercicio de cualquier elección porque están constreñidos por la autoridad absoluta, no puede ser legítimo.<sup>18</sup> Tal y como explico más adelante, el énfasis en la rendición de cuentas que los conceptos de responsabilidad y gobierno limitado implican son importantes para el ejercicio legítimo de la autoridad por parte de las administraciones internacionales.

Para analizar la autoridad de las administraciones internacionales, tenemos por lo tanto que mirar a los objetivos y procesos sociales que legitiman su ejercicio del poder. Las convicciones sobre la legitimación de los procesos y los objetivos sociales se reflejan tanto en la forma en que se establecen las administraciones internacionales (el proceso por el que se les otorga la autoridad) y en sus prácticas posteriores. A continuación, quiero analizar hasta qué punto estas convicciones se reflejan tanto en las formas en que se establecieron las administraciones internacionales de Bosnia y Herzegovina, Kosovo y Timor Oriental como en los objetivos por los que dicen gobernar.

A partir de las resoluciones del Consejo de Seguridad, los tratados de paz y los reglamentos emitidos por las administraciones internacionales se pueden identificar cinco fundamentos diferentes de autoridad a los que apelan éstas y las instituciones que actúan en representación de la sociedad internacional que los establece. Dos de estos fundamentos son de procedimiento: el consentimiento y la delegación de autoridad a una administración. Los otros tres recurren a los objetivos sociales fundamentales de la sociedad internacional que se ven amenazados en ausencia del ejercicio de la autoridad internacional: el mantenimiento de la paz y la seguridad, la protección y fomento de los derechos humanos y la democracia, y la necesidad de gobierno teniendo en cuenta la ausencia de instituciones políticas y administrativas que funcionen y los consiguientes fallos de gobierno.

---

<sup>17</sup> HENDEL, Charles W., “An Exploration of the Nature of Authority”, en FRIEDRICH, Carl J. (ed.), *Authority: Nomos I*, Greenwood Press, Westport, 1958, pp. 16–17.

<sup>18</sup> RAZ, Joseph, “Introduction”, en RAZ, Joseph (ed.), *Authority*, New York University Press, Nueva York, 1990, pp. 12–14. Ver también: SCHEDLER, Andreas, DIAMOND, Larry, y PLATTNER, Marc (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner, Londres, 1999.

### *Consentimiento*

En la literatura liberal sobre la autoridad en la filosofía política, el consentimiento se presenta generalmente como el fundamento más potente a la hora de crear obligaciones políticas y por lo tanto autoridad política. Como sugiere Allen Buchanan, la teoría del consentimiento parece tener tanta relevancia porque ofrece una solución elegante al problema de cómo conciliar el ejercicio del poder político con dos ideas centrales del pensamiento político liberal: la igualdad fundamental de las personas y la libertad como una condición propia de los seres humanos.<sup>19</sup> Si una persona consiente ser gobernada por otra, ni su igualdad ni su libertad corren riesgo ya que todo el mundo tiene el mismo derecho a manifestar su opinión y nadie está obligado a aceptar una decisión. Sin embargo no parece probable que en una sociedad compleja se den las condiciones para un consentimiento explícito. Tal y como apunta John Simmons, para un teórico del consentimiento “[un] gobierno sólo tiene autoridad sobre aquellos ciudadanos que han otorgado dicha autoridad a través de su consentimiento y sólo un gobierno que tiene autoridad sobre todos sus ciudadanos es legítimo”.<sup>20</sup> Está claro que esta condición es casi imposible de conseguir, especialmente en sociedades que se encuentran divididas después de un conflicto. Esto plantea entonces la pregunta de si en la práctica el consentimiento es un fundamento útil de la autoridad política.<sup>21</sup>

A pesar de esta advertencia, las expresiones de consentimiento han sido centrales en los esfuerzos por establecer la autoridad de las administraciones internacionales de Bosnia y Herzegovina, Kosovo y Timor Oriental. La administración transitoria de Bosnia y Herzegovina ha dependido principalmente del consentimiento para adquirir su autoridad. La presencia internacional civil y militar así como de la Oficina del Alto Representante (OAR), su entidad principal, fue autorizada por el Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina (GFAP en sus siglas en inglés) o los Acuerdos de Paz de Dayton, que fue firmado por todas las partes involucradas en el conflicto en diciembre de 1995.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> BUCHANAN, Allen, “Political Legitimacy...” *op. cit.*, pp. 697–9.

<sup>20</sup> SIMMONS, A. John, *Moral Principles and Political Obligations*, NJ: Princeton University Press, Princeton, 1979, p. 71.

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 57-100.

<sup>22</sup> Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina (GFAP en sus siglas en inglés), reimpresso en la Oficina del Alto Representante, *Bosnia and Herzegovina: Essential Texts*, OHR, Sarajevo, 2000, pp. 23–63.

Se puede analizar la relevancia del énfasis puesto en el consentimiento a través de las decisiones tomadas por el Alto Representante bajo los “Poderes de Bonn”, que le permiten dictar y modificar leyes y eliminar cualquier impedimento oficial de la puesta en marcha de los Acuerdos de Paz de Dayton. Estos poderes fueron otorgados al Alto Representante por el Consejo de Aplicación del Plan de Paz (PIC en sus siglas en inglés) en diciembre de 1997, dos años después de la presencia internacional en Bosnia y Herzegovina, y se basan en una nueva interpretación de la misión del Alto Representante respecto a lo previsto en los Acuerdos de Paz de Dayton.<sup>23</sup> Los Acuerdos identificaron al Alto Representante como “[...] la autoridad máxima en la zona en relación a la interpretación [del GFAP] sobre la aplicación civil del establecimiento de la paz.”<sup>24</sup> Si bien originalmente su función no iba más allá de la coordinación de los esfuerzos internacionales en Bosnia y Herzegovina, durante una reunión en Bonn en diciembre de 1997, el PIC apoyó la interpretación del Alto Representante de su prerrogativa como autoridad máxima, destacando que incluía los “Poderes de Bonn” para potenciar la aplicación de los Acuerdos.

El preámbulo de cada decisión se somete a la autoridad del Alto Representante bajo el GFAP, apelando implícitamente al consentimiento bosnio para su autoridad. Sin embargo, puesto que estos poderes se basan en una nueva interpretación de los Acuerdos dos años después de su firma, que ha sido respaldado por el Consejo de Seguridad<sup>25</sup> pero nunca consentido de forma explícita por los gobiernos o el pueblo de Bosnia, éste fundamento de la autoridad es problemático.

---

<sup>23</sup> Consejo de Implementación de la Paz (PIC en sus siglas en inglés), “Conferencia de Aplicación de la Paz: Bosnia y Herzegovina 1998-Estructuras Autónomas, Bonn, 10 de diciembre de 1997”, en la Oficina del Alto Representante, *Bosnia y Herzegovina: Essential Texts*, pp. 184-203. El Consejo de Implementación de la Paz (PIC) proporciona el marco para los esfuerzos civiles de implantación del GFAP, que hace que el caso de Bosnia y Herzegovina sea diferente al de otras administraciones internacionales post Guerra Fría, en la que la ONU ha proporcionado el marco. Se estableció en la primera Conferencia para la Implementación de la Paz en Londres en diciembre de 1995, y subsume la anterior Conferencia Internacional sobre la Antigua Yugoslavia (ICFY en sus siglas en inglés), la estructura dentro de la cual la comunidad internacional intentó tratar los asuntos que surgieron de la disolución de Yugoslavia después de septiembre de 1992. El PIC se compone de 55 estados y organizaciones internacionales que asistieron a la ICFY y han estado involucrados con Bosnia y Herzegovina desde el inicio de la guerra en 1992.

<sup>24</sup> GFAP, Anexo 10, Art. V. Ver también PIC Steering Board, *Ministerial Meeting of the Steering Board and the Presidency of BiH*, París, 14 de noviembre de 1996, p. 6; PIC, *Peace Implementation Conference: BiH 1997-Making Peace Work*, Londres, 4-5 de diciembre de 1996; UNSC, Resolución 1088 (1996), UN Doc. S/Res/1088, 12 de diciembre de 1996, Art. 14.

<sup>25</sup> Consejo de Seguridad de la ONU (UNSC), resolución 1144 (1997), UN Doc. S/RES/1144 (1997), 19 de diciembre de 1997. La resolución *acoge y manifiesta su apoyo* a las conclusiones del PIC de Bonn, que amplía los poderes del Alto Representante.

En los casos de Kosovo y Timor Oriental, el papel del consentimiento fue solamente complementario a la delegación por parte del Consejo de Seguridad (analizado más adelante). Ni en los reglamentos de la UNMIK (siglas en inglés de Misión de las Naciones Unidas en Kosovo) ni de la UNTAET (siglas en inglés de Administración de Transición de las Naciones Unidas en Timor Oriental) se apela generalmente al consentimiento como fundamento de la autoridad. En el caso de Kosovo la resolución 1244 del Consejo de Seguridad, que establece la UNMIK, acoge la aceptación por parte de la República Federal de Yugoslavia (el estado que mantiene el título oficial sobre el territorio de Kosovo) de una administración provisional internacional en Kosovo.<sup>26</sup> Este consentimiento, expresado en el Acuerdo de Kimanovo entre el ejército yugoslavo y la OTAN el 3 de junio de 1999, se otorgó sin embargo bajo presión, lo cual cuestiona hasta qué punto puede considerarse legítimo.<sup>27</sup> En Timor Oriental, por otro lado, tanto Portugal, antiguo gobernador colonial de la isla, como Indonesia, que había gobernado la misma desde 1975, acordaron en mayo de 1999 transferir la autoridad sobre Timor Oriental a la ONU durante un período de transición en el caso de conseguir un voto favorable a la independencia en las urnas.<sup>28</sup> Así, ambos dieron su consentimiento a una administración de la ONU.

Siempre que se ha apelado al consentimiento como fundamento de la autoridad de la administración internacional, éste ha sido un consentimiento a nivel de estado y no explícitamente a nivel individual. Incluso si el concepto de consentimiento de estado está bien establecido en el derecho internacional y es esencial para el proceso legislador internacional,<sup>29</sup> la ausencia de consentimiento popular explícito provoca una importante preocupación sobre si el consentimiento para gobernar es suficiente para crear obligaciones políticas a la población, en particular si uno considera que fue la falta de autoridad de gobierno lo que, en un

---

<sup>26</sup> UNSC, resolución 1244 (1999), UN Doc. S/RES/1244 (1999), 10 de junio de 1999.

<sup>27</sup> MILANO, Enrico, "Security Council Action in the Balkans: Reviewing the Legality of Kosovo's Territorial Status", en *European Journal of International Law*, nº14, vol.5, 2003, pp. 999–1022

<sup>28</sup> Secretario General de la ONU (UNSG), "A Constitutional Framework for a Special Autonomy for East Timor, and Agreement between the Republic of Indonesia and the Portuguese Republic on the Question of East Timor", UN Doc. S/1999/513, 5 de mayo de 1999, Art. 6. La población de Timor Oriental votó a favor de la independencia con una aplastante mayoría del 78,5 por ciento y una participación del 97 por ciento de los votantes registrados. Ver: MARTIN, Ian, *Self-Determination in East Timor: The United Nations, the Ballot, and International Intervention*, Lynne Rienner, Boulder, 2001, p. 11.

<sup>29</sup> NARDIN, Terry, "Legal Positivism as a Theory of International Society", en MAPLE, David y NARDIN Terry (eds.), *International Society: Diverse Ethical Perspectives*, Princeton University Press, Princeton, 1998; SIMMA, Bruno, "From Bilateralism to Community Interest in International Law: Bilateralism and Community Interest Confronted", en *Recueil des Cours*, 250, 1994, pp. 229–55.

primer lugar, hizo necesario a los ojos de la comunidad internacional establecer administraciones internacionales. Sin embargo, incluso si esto supone un problema para la teoría política, el derecho internacional generalmente ha considerado que un gobierno habla en nombre de una comunidad política si ejerce un control efectivo sobre esta comunidad, incluso si no tiene legitimidad democrática.<sup>30</sup> Mientras que esto sugiere un fuerte grado de legitimidad sociológica de la práctica del consentimiento de estado, también plantea dudas sobre la importancia de una norma de gobernanza democrática que se analiza con más detalle a continuación.

### *Delegación*

Otro proceso que puede establecer la autoridad de una institución es la delegación. En este caso, una institución con autoridad sobre una jurisdicción concreta otorga a otra institución el derecho a ejercer parte de esta autoridad. Así, la legitimidad y autoridad de un representante derivan de las de un representante o institución que las delega. Para que la delegación sea un proceso que legitime la autoridad, debe matizarse el alcance de la autoridad delegada (que puede que no supere el alcance de la autoridad de la institución de origen) y el objetivo de su ejercicio. Es más, la institución que originariamente ejerce la autoridad debería ser capaz de retomar la autoridad en cualquier momento si el poder no se ejerce con los fines apropiados o de forma adecuada y debería responsabilizarse de ello.<sup>31</sup>

En el caso de las administraciones internacionales, según el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad puede imponer su autoridad sobre un territorio y tiene derecho a delegar esta autoridad a una administración transitoria.<sup>32</sup> De acuerdo con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad tiene derecho a tomar todas las medidas necesarias para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales incluso sin el consentimiento de los estados afectados.<sup>33</sup> Se entiende que esto incluye el derecho

---

<sup>30</sup> ROTH, Brad R., *Governmental Illegitimacy in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 1999, pp. 26–30.

<sup>31</sup> SIMMA, Bruno y MOSLER, Hermann (eds.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2002, pp. 712–13.

<sup>32</sup> SAROOSHI, Danesh, *The United Nations and the Development of Collective Security—The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Clarendon Press, Oxford, 1999, pp. 16–19.

<sup>33</sup> El artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas dice que “La Seguridad del Consejo determinará la existencia de cualquier amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, y formulará recomendaciones o decidirá qué medidas deberán ser adoptadas de acuerdo con los artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales”. El artículo 41 se refiere a acciones no militares y el artículo 42 a acciones militares.

a asumir el gobierno de un territorio específico según el artículo 41 de la Carta.<sup>34</sup> Al convertirse en miembros de las Naciones Unidas, los estados han consentido en este derecho del Consejo de Seguridad en caso de considerar que una situación supone una amenaza a la paz y la seguridad, uno de los valores fundamentales de la comunidad internacional.<sup>35</sup> Para reforzar las medidas decididas por el Consejo, estos poderes se pueden entonces delegar bien en el Secretario General, en organizaciones subsidiarias o en los estados.

Al adoptar la resolución 1244 y apelar al Capítulo VII de la Carta, el Consejo de Seguridad reafirmó su autoridad sobre Kosovo y la delegó a la administración internacional provisional. Así, el Consejo:

*"Autoriza al Secretario General, con la colaboración de las organizaciones internacionales relevantes, a establecer una presencia civil internacional en Kosovo con el objetivo de proporcionar una administración provisional en Kosovo bajo la cual la gente de Kosovo pueda disfrutar de una autonomía substancial dentro de la República Federal de Yugoslavia, y la cual proporcionará una administración transitoria mientras establece y supervisa el desarrollo de instituciones de autogobierno democráticas provisionales".*<sup>36</sup>

En Timor Oriental, el Consejo de Seguridad, en la resolución 1272:

*"[a]ctuando bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, Decide establecer, de acuerdo con el informe del Secretario General, una Administración de Transición de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNTAET), que será dotada de total responsabilidad para la administración de Timor Oriental y tendrá el poder para ejercer toda la*

---

<sup>34</sup> MATHESON, Michael J., "United Nations Governance of Postconflict Societies", en *American Journal of International Law*, nº95 vol.1, 2001; SIMMA y MOSLER (eds.), *Charter of the United Nations...op. cit.*, p. 743. Para una opinión que analice el derecho del Consejo de Seguridad de la ONU a establecer administraciones en sociedades post conflicto, ver: KIRGIS, Frederic L., "Security Council Governance of Postconflict Societies: A Plea for Good Faith and Informed Decisionmaking", en *American Journal of International Law*, nº95 vol.1, 2001, pp. 579–82.

<sup>35</sup> TOMUSCHAT, Christian, "Die internationale Gemeinschaft", en *Archiv des Völkerrechts*, 33, 1995, p. 7. Sobre la importancia de determinar la existencia de una amenaza a la paz y la seguridad para la legitimidad de un gobierno autorizado por la ONU en sociedades post conflicto, ver KIRGIS, "Security Council Governance of..." *op. cit.*

<sup>36</sup> UNSC, resolución 1244 (1999).

*autoridad legislativa y ejecutiva, incluyendo la administración de justicia".<sup>37</sup>*

Como en el caso de Kosovo, el Consejo de Seguridad aseguró la autoridad según el Capítulo VII y la delegó a la administración internacional. Tanto la UNMIK como la UNTAET basan su autoridad explícitamente en los mandatos del Consejo de Seguridad respecto a los reglamentos que han emitido.

Las resoluciones del Capítulo VII son los mecanismos más importantes para otorgar la autoridad a las administraciones internacionales puesto que la mayoría de ellos han sido establecidos por la ONU, e incluso si no es así, como en el caso de Bosnia y Herzegovina, han sido aprobados de alguna forma por una resolución basada en el Capítulo VII.<sup>38</sup> Sin embargo la preponderancia de algunos estados sobre los procedimientos en el Consejo de Seguridad y los derechos especiales de veto de los cinco miembros permanentes desafían la legitimidad del poder del Consejo.<sup>39</sup> Incluso si los estados han dado su consentimiento general a los poderes del Consejo de Seguridad de acuerdo con el Capítulo VII, tanto para determinar la existencia y naturaleza de una amenaza a la paz y la seguridad, como para ordenar medidas provisionales y autorizar medidas de fuerza, todavía se requiere en cada caso una nueva decisión por parte del Consejo de Seguridad, que no se basa en el consentimiento adecuado. Debido a la posibilidad de veto por parte de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, es principalmente su consentimiento lo que cuenta en estas decisiones y no el de los miembros extraordinarios, contra cuyos deseos pueden actuar. Es más, ni siquiera las decisiones tomadas según el Capítulo VII son necesariamente el resultado del consentimiento entre los cinco miembros permanentes puesto que pueden abstenerse, y como resultado se puede actuar sin su consentimiento explícito. Este fue el caso de la resolución 1244 para establecer la UNMIK, en la que China se

---

<sup>37</sup> UNSC, resolución 1272 (1999), UN Doc. S/RES/1272, 25 de octubre de 1999.

<sup>38</sup> Sobre Bosnia y Herzegovina, ver UNSC, resolución 1031 (1995), UN Doc. S/Res/1031 (1995), 15 de diciembre de 1995. Sobre Irak, ver UNSC, resolución 1483 (2003), UN Doc. S/RES/1483 (2003), 22 de mayo de 2003.

<sup>39</sup> CARON, David D., "The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council", en *American Journal of International Law*, n°87 vol.4, 1993, pp. 562–6; MURPHY, Sean D., "The Security Council, Legitimacy, and the Concept of Collective Security after the Cold War", en *Columbia Journal of Transnational Law*, 32, 1994, p. 201.

abstuvo. Sin embargo examinar hasta qué punto esto quebranta la autoridad del Consejo de Seguridad iría más allá del alcance de este análisis.<sup>40</sup>

#### *El mantenimiento de la paz y la seguridad*

Además de los procesos de autorización, la autoridad está justificada por los fines por los que se ejerce. Uno de los fines más importantes de la autoridad política es proporcionar seguridad. Así, Thomas Hobbes resalta que:

*"La misión del soberano, ya sea un monarca o una asamblea, consiste en el fin para el cual se le confió el poder soberano, procurar la seguridad del pueblo, a lo que está obligado por la ley de la naturaleza..."*<sup>41</sup>

El mantenimiento de la paz y la seguridad es uno de los propósitos fundamentales de la sociedad internacional,<sup>42</sup> y ha sido codificado en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, otorgando al Consejo de Seguridad el derecho a tomar medidas para mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales. Un aspecto del establecimiento de las tres administraciones internacionales analizado en este artículo ha sido el énfasis en la importancia de la paz y la seguridad y la petición de que se otorgue autoridad a las administraciones con el objetivo de su mantenimiento.

Así, la resolución 1031, que avala el establecimiento de la presencia internacional en Bosnia y Herzegovina y el nombramiento del primer Alto Representante, es una resolución del Capítulo VII. De igual forma las resoluciones para establecer la UNMIK y la UNTAET, las resoluciones 1244 y 1272 respectivamente, han sido aprobadas de acuerdo con el Capítulo VII. La referencia al Capítulo VII con respecto a las tres administraciones es indicativa de un cambio en la interpretación de "paz y seguridad" por parte del Consejo de Seguridad desde el final de la Guerra Fría, a juzgar por acontecimientos y desarrollos que se

---

<sup>40</sup> Para un análisis más detallado de este tema, ver CARON, David D., "Collective Authority of the..." *op. cit.*

<sup>41</sup> HOBBS, Thomas, *Leviathan*, Penguin, Harmondsworth, 1968, cap. 30.

<sup>42</sup> Thomas Franck defiende que los estados "...se unen para tomar medidas de protección comunes e instituir procesos institucionales para asegurar la seguridad, la paz y el fomento de la prosperidad." Ver FRANCK, Thomas M., *Fairness in International Law and Institutions*, Clarendon Press, Oxford, 1995, p. 27; TOMUSCHAT, Christian, "Die international..." *op. cit.*

consideraban previamente como dentro de la jurisdicción interna de los estados que conciernen al Consejo de Seguridad.

#### *Derechos humanos y democratización*

El segundo objetivo social que legitima la autoridad de las administraciones internacionales es el fomento de los derechos humanos y la democracia. Las tres administraciones se han establecido como consecuencia de violaciones extremas de los derechos humanos durante los conflictos que las precedieron. Las normas de los derechos humanos tienen una función muy destacada en los documentos que establecen las administraciones, comprometiéndoles a fomentarlos y protegerlos.

En Bosnia y Herzegovina, el GFAP incluye extensas estipulaciones relacionadas con los derechos humanos: un anexo completo del Acuerdo está dedicado a este tema y enumera todos derechos humanos y libertades fundamentales aplicables en Bosnia y Herzegovina (Anexo 6). También establece la posición del Defensor de los Derechos Humanos nombrado por la OSCE, así como una Cámara de Derechos Humanos constituida principalmente por miembros internacionales nombrados por el Consejo de Europa. Esta Cámara tiene órdenes de hacer un seguimiento de las quejas por violaciones de los derechos humanos, tomar decisiones al respecto e imponer penas a los delincuentes.<sup>43</sup>

La resolución 1244 no sólo ordena a la UNMIK que apoye las operaciones humanitarias y el regreso de los refugiados en Kosovo, ambos relacionados con los derechos humanos, sino también proteger y fomentar los derechos humanos explícitamente, sin especificar sin embargo la naturaleza de estos derechos.<sup>44</sup> El primer reglamento emitido por la UNMIK, que destaca el alcance de la autoridad de la administración provisional en Kosovo, enfatiza la importancia de los principios de los derechos humanos internacionales al establecer que todas las personas que tengan funciones o cargos públicos deberán vigilar dichos principios.<sup>45</sup> Sin embargo, la UNMIK no especificó qué legislación de los derechos humanos es aplicable en Kosovo hasta cinco meses más tarde, en diciembre de 1999.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina (GFAP), Anexo 6.

<sup>44</sup> UNSC, resolución 1244 (1999), Art. 11 (j).

<sup>45</sup> Misión de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), UNMIK/Reg/1999/1, "On the Authority of the Interim Administration in Kosovo", 25 de julio de 1999, Sec. 2.

<sup>46</sup> UNMIK, UNMIK/REG/1999/24, "On the Law Applicable in Kosovo", 12 de diciembre de 1999. El reglamento establece en la Sección 1 que: "En el ejercicio de sus funciones, todas las personas que tengan funciones o cargos públicos en Kosovo deberán velar por los derechos humanos reconocidos

En el caso de la UNTAET, la regulación 99/1 sobre la autoridad de la administración transitoria de Timor Oriental exige la vigilancia de los principios de los derechos humanos internacionales por personas que tengan un cargo público y enumera explícitamente los acuerdos aplicables que se espera que la UNTAET fomente.<sup>47</sup>

Además de los derechos humanos, las administraciones de transición han fomentado la democracia como la forma de gobierno más apropiada en sociedades post conflicto. Se ha ordenado a las tres administraciones de transición analizadas en este artículo que establezcan gobiernos democráticos.<sup>48</sup> En sus actividades para la reconstrucción del estado también se han implantado modelos democráticos para la organización de la sociedad por un lado y las relaciones entre estado y sociedad por otro.<sup>49</sup> El derecho a la democracia no ha servido aún como una justificación para una intervención militar<sup>50</sup> pero, tal y como nos recuerda Gregory Fox, el derecho internacional ha identificado cada vez más la democracia como la forma

---

*internacionalmente tal y como se refleja en particular en: la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948; el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales del 4 de noviembre de 1950 y los Protocolos adicionales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 16 de diciembre de 1966 y los Protocolos adicionales; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del 16 de diciembre de 1966; la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial del 21 de diciembre de 1965; el Convenio sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer del 17 de diciembre de 1979; el Convenio para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes del 17 de diciembre de 1984; el Convenio internacional de los derechos del niño del 20 de diciembre de 1989. Ninguna persona con función o cargo público en Kosovo discriminará a otra persona bajo ningún concepto por razones de sexo, raza, color, idioma, religión, opinión política o de otro tipo, origen natural, étnico o social, asociación con una comunidad nacional, propiedad, nacimiento u otra condición social. En caso de incoación de un procedimiento penal, el demandado se beneficiará de la disposición más favorable de las leyes criminales vigentes en Kosovo entre el 22 de marzo de 1989 y la fecha del presente reglamento. La pena de muerte queda abolida."*

<sup>47</sup> Administración de Transición de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNTAET), UNTAET/REG/1999/1, "On the Authority of the Transitional Administration in East Timor", 27 de noviembre de 1999, Sec. 2. Los acuerdos sobre los derechos humanos mencionados son: la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus Protocolos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial; el Convenio sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; el Convenio para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes; y el Convenio internacional de los derechos del niño.

<sup>48</sup> UNSC, resolución 1244 (1999), párr. 11(c); UNSC, resolución 1272 (1999), párr. 8. Artículo 1.2 de la Constitución de Bosnia y Herzegovina, redactada por diplomáticos en la Conferencia de Dayton en noviembre de 1995, define explícitamente a Bosnia y Herzegovina como un estado democrático. Ver GFAP, Anexo 4.

<sup>49</sup> Sobre el concepto del derecho a una gobernanza democrática, ver: FOX, G.H., "The Right to Political..." *op. cit.*; FRANCK, T. M., "The Emerging Right..." *op. cit.*; UNGA, *Strengthening the Role of the United Nations in Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections and the Promotion of Democratization*, UN Doc. A/Res/49/190, 23 de diciembre de 1994.

<sup>50</sup> GRAY, Christine, *International Law and the Use of Force*, Oxford University Press, Oxford, 2000, pp. 42-4.

preferida de gobierno nacional y las organizaciones internacionales como la ONU, la Organización de los Estados Americanos (OEA), la UE o la OSCE han expresado su compromiso con una gobernanza democrática.<sup>51</sup> Puede por lo tanto considerarse uno de los objetivos sociales más importantes de la sociedad internacional.

Sin embargo, hay un problema con la supuesta universalidad de los objetivos sociales de la sociedad internacional por los que se legitima la autoridad. La extensa interpretación por parte de las agencias de la sociedad internacional, como el Consejo de Seguridad, de considerar la flagrante violación de los derechos humanos entre las “amenazas a la paz y la seguridad”, no ha sido adoptada por todos los estados, especialmente por los principales países no occidentales como China o India, que han desconfiado del “nuevo intervencionismo” de la ONU de los años 90.<sup>52</sup> Mientras parece haber acuerdo en que el genocidio y los crímenes contra la humanidad constituyen dicha amenaza,<sup>53</sup> no hay tal acuerdo sobre la violación de los derechos civiles y políticos, o del derecho a la democracia. Durante el debate del Consejo de Seguridad sobre la campaña aérea de la OTAN contra Yugoslavia en marzo de 1999, el embajador de India en la ONU declaró en relación a esta falta de acuerdo:

*“Aquellos que continúan atacando la República Federal de Yugoslavia defienden hacerlo en nombre de la comunidad internacional y de motivos humanitarios urgentes. Dicen que actúan en nombre de la humanidad. Muy pocos miembros de la comunidad internacional han hablado en este debate, pero incluso entre los que lo han hecho, la OTAN habrá notado que China, Rusia e India se han opuesto a la violencia que ha desencadenado. Difícilmente se puede decir que la comunidad internacional ha avalado sus acciones cuando representantes de la mitad de la humanidad ya han dicho que no están de acuerdo con lo que han hecho.”*<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> FOX, Gregory H., “International Law and the Entitlement to Democracy After War”, en *Global Governance*, nº9 vol.2, 2003.

<sup>52</sup> SCHNABEL, Albrecht y THAKUR, Ramesh (eds.), *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention: Selective Indignation, Collective Action, and International Citizenship*, United Nations University Press, Tokio, 2000.

<sup>53</sup> ONU, “Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change”, en *UN Doc. AA/59/565*, 1 de diciembre de 2004, párr. 201.

<sup>54</sup> UNSC, “3989<sup>th</sup> Meeting”, UN Doc. S/PV.3989 (1999), 24 de marzo de 1999, p. 16.

El acuerdo sobre las normas comunes es por lo tanto menos substancial de lo que cabría esperar de una lectura superficial del texto de las resoluciones. Debe cuestionarse si el compromiso con los derechos humanos y la democracia es universal o se reduce a una comunidad occidental de valores una vez que va más allá de unos criterios limitados de los derechos humanos establecidos como *ius cogens*,<sup>55</sup> que no va más allá de prohibiciones contra el uso agresivo de la fuerza, el genocidio, la esclavitud, la tortura y el *apartheid*.<sup>56</sup>

#### *La provisión de gobierno*

Finalmente, el ejercicio de la autoridad gubernamental por parte de las administraciones internacionales se justifica con frecuencia con la necesidad de gobierno. Cuando la comunidad internacional se involucró en la administración de los tres territorios analizados en este artículo todos se enfrentaban a problemas significativos de gobierno. En Bosnia y Herzegovina la sociedad y la clase política estaban profundamente divididas y seguían siendo antagonistas cuatro años después de la guerra, por lo que ha sido difícil conseguir la cooperación en las instituciones comunes.<sup>57</sup> Además de la división política en los grupos étnicos, la administración local no tiene capacidad para desarrollar e implantar una política, en particular en el ámbito socioeconómico, resultado del legado socialista de la propiedad social y la falta de rendición de cuentas democrática.<sup>58</sup> La comunidad internacional ha mencionado repetidamente la falta de progreso en relación a la implantación del GFAP como una causa de la expansión y extensión del mandato de presencia internacional en Bosnia y Herzegovina, particularmente en referencia a la extensión de los poderes del Alto Representante en 1997.<sup>59</sup>

---

<sup>55</sup> Sobre una opinión crítica acerca de este tema, ver AYOOB, Mohammed, "Humanitarian Intervention and State Sovereignty", en *The International Journal of Human Rights*, nº6 vol.1, 2002.

<sup>56</sup> Sobre esta lista de criterios *ius cogens* y *erga omnes*, ver: BYERS, Michael, "Conceptualising the Relationship between Jus Cogens and Erga Omnes Rules", en *Nordic Journal of International Law*, 66, 1997, p. 219; CASSESE, Antonio, *International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2001, p. 141; GOWLAND-DEBBAS, Vera, "Judicial Insights into Fundamental Values and Interests of the International Community", en MULLER, A. S., RAIC, D. y THURÁNSZKY, J. M.(eds.), *The International Court of Justice: Its Future Role after 50 years*, Martinus Nijhoff, La Haya, 1997, pp. 335–42. Tanto Cassese como Gowland Debbas incluyen también la autodeterminación de los pueblos en *ius cogens*.

<sup>57</sup> Para una explicación de estas divisiones durante el primer año de la participación internacional en Bosnia y Herzegovina, ver: BILDIT, Carl, *Peace Journey: The Struggle for Peace in Bosnia*, Weidenfeld and Nicolson, Londres, 1999, pp. 272–98.

<sup>58</sup> ESI, *Governance and Democracy in Bosnia and Herzegovina: Post-Industrial Society and the Authoritarian Temptation*, European Stability Initiative, Berlin/Sarajevo, 2004.

<sup>59</sup> Consejo de Implementación de la Paz (PIC), *Peace Implementation Conference 1997 – Bosnia and Herzegovina 1998: Self-sustaining Structures*, Bonn, 9-10 de diciembre de 1997.

En Kosovo y Timor Oriental, no había instituciones de gobierno en funcionamiento después de la retirada de las autoridades serbias e indonesias respectivamente. Es más, concretamente en Timor Oriental, el conflicto que precedió al destacamento de la UNTAET había llevado a la destrucción de la mayor parte de la infraestructura administrativa del país. En vista de estos problemas de capacidad, tanto la UNMIK como la UNTAET tenían como misión explícita proporcionar una administración provisional o de transición.<sup>60</sup> Para justificar el alcance de su autoridad, ambas administraciones ponen el énfasis en el objetivo de establecer y mantener la administración de transición en los territorios y la necesidad de autoridad para completar sus mandatos, concretamente para la construcción de instituciones políticas a las que transferir la autoridad.<sup>61</sup>

La provisión de gobierno como origen de autoridad, sin embargo, se justifica de dos formas. En primer lugar por la norma de la autodeterminación, que precisa que el gobierno es, en última instancia, *auto-gobierno*. Igual que la norma de autodeterminación de los pueblos deslegitimó la ley colonial,<sup>62</sup> también coarta las políticas de las administraciones internacionales, que necesitan legitimar su autoridad con el establecimiento de instituciones para el autogobierno. La necesidad para el gobierno puede por lo tanto legitimar la autoridad internacional sólo temporalmente durante un periodo de transición hasta que un territorio tiene las instituciones políticas para gobernarse a sí mismo.

En segundo lugar, está justificado por el grado de efectividad de las administraciones internacionales como gobiernos.<sup>63</sup> Si las administraciones internacionales no mejoran notablemente el desarrollo y la implementación del orden público y la provisión de los servicios públicos, es difícil ver cómo podrían justificar el hecho de que ejerzan ellas una autoridad política en lugar de un gobierno local legítimo elegido democráticamente. Sin embargo un análisis más detallado del historial de gobernanza de las administraciones internacionales

---

<sup>60</sup> En el caso de Kosovo, UNSC, resolución 1244 (1999), Art. 11(b); en el caso de Timor Oriental, UNSC, resolución 1272 (1999), Art. 2(b).

<sup>61</sup> UNMIK, "Regulation 1999/1"; UNTAET, "Regulation 1999/1".

<sup>62</sup> JACKSON, Robert H., *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, pp. 82–5; SPRUYT, Henrik, "The End of Empire and the Extension of the Westphalian System: The Normative Basis of the Modern State Order", en CAPORASO, James A. (ed.), *Continuity and Change in the Westphalian Order*, Blackwell, Oxford, 2000, pp. 65–92.

<sup>63</sup> Sobre la eficacia como fundamento de la autoridad, ver: ROSE, Nicholas, "Governing Advanced Liberal Democracies", en BARRY, Andrew, OSBORNE, Thomas y ROSE, Nicholas (eds.), *Foucault and Political Reason*, UCL Press, Londres, 1996, pp. 37–64.

sugiere que en general no han sido muy eficaces como gobierno por dos razones principalmente.

La primera razón es la falta de recursos y una planificación insuficiente. En casi todos los casos de administraciones internacionales desde el final de la Guerra Fría las misiones tenían que establecerse rápidamente como consecuencia de un acuerdo de paz, de modo que con frecuencia la planificación era *ad hoc* y llevada a cabo en muy poco tiempo.<sup>64</sup> Así, mientras las estructuras organizacionales se establecían y se contrataba al personal, a menudo la presencia de las administraciones internacionales en los primeros meses difícilmente llegaba más allá de las principales ciudades. En Kosovo por ejemplo, tres meses después del establecimiento de la misión UNMIK su personal estaba desplegado sólo en 18 de los 29 municipios de Kosovo,<sup>65</sup> y sólo en nueve de ellos la administración local fue dirigida por oficiales de la UNMIK.<sup>66</sup> En su lugar, el vacío existente de poder había sido tomado por el “Gobierno Provisional de Kosovo”, no reconocido, dirigido por el Ejército de Liberación de Kosovo (ELK), que nombró alcaldes y estableció una estructura gubernamental paralela que dependía de su Ministro de Gobierno Local y no de la UNMIK.<sup>67</sup> Dependiendo del municipio, estos alcaldes recaudaban impuestos, expedían matrículas de coches, y más concretamente designaban directores para las empresas estatales en los municipios, cuando estaba previsto que todo esto fueran responsabilidades otorgadas a la UNMIK.<sup>68</sup> De manera parecida en Timor Oriental, la UNTAET pasó los primeros seis meses desarrollando sus propias estructuras de gobierno y no las timoresas.<sup>69</sup> En ausencia de presencia administrativa internacional eficaz, las estructuras previas clandestinas del movimiento de resistencia CNRT (Congreso Nacional de Reconstrucción de Timor del Este), que se había extendido por todos los poblados de Timor Oriental desde los tiempos de la resistencia, asumieron las funciones administrativas de los

---

<sup>64</sup> Conflict Security and Development Group (CSDG), *A Review of Peace Operations: A Case for Change—East Timor Study*, King's College, Londres, 2003, párr. 17–30; CSDG, *A Review of Peace Operations: A Case for Change—Kosovo Study*, King's College, Londres, 2003, párr. 21–23.

<sup>65</sup> UNSG, “Report of the Secretary General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo”, UN Doc. S/1999/987, 16 de septiembre de 1999, párr. 16.

<sup>66</sup> *Ibidem*, párr. 24.

<sup>67</sup> Grupo de Crisis Internacional (ICG, en sus siglas en inglés), *Waiting for UNMIK: Local Administration in Kosovo*, ICG, Pristina, 1999, pp. 2–3.

<sup>68</sup> ESI/LLA, *The Ottoman Dilemma: Power and Property Relations under the United Nations Mission in Kosovo*, European Stability Initiative, Pristina, 2002, pp. 11–13; UNMIK, “Regulation 1999/1”, Sec. 1.

<sup>69</sup> Entrevista con el representante del Banco Mundial, Washington, 14 de abril de 2003.

poblados, distribuyendo ayuda, facilitando reconciliación y justicia, así como otra serie de servicios administrativos.<sup>70</sup>

La segunda razón para la falta de eficacia ha sido la información insuficiente acerca de las condiciones, costumbres y circunstancias locales, lo que ha limitado la capacidad de las administraciones internacionales para desarrollar e implantar el orden público. Un ejemplo de esto es el proceso de privatización de Kosovo, en el que la falta de conocimiento sobre el sistema único yugoslavo de los derechos de propiedad (basado en el concepto de propiedad estatal<sup>71</sup>) dilató tanto el borrador de la legislación como la posterior implementación del proceso de privatización. De manera parecida, la falta de conocimiento sobre las concepciones de justicia en Timor Oriental y sobre cómo la población local accede al sistema judicial, obstaculizó cualquier compromiso entre la UNTAET y el sistema legal tradicional para una integración en un sistema legal oficial.<sup>72</sup> Como consecuencia, el sistema judicial de Timor Oriental aún no era funcional al término de la UNTAET en 2002 cuando la autoridad fue transferida a las instituciones timoresas y, a pesar del apoyo continuado al poder judicial desde entonces, la situación no ha mejorado mucho. Los cuatro Tribunales de Distrito apenas funcionan y en 2003 las órdenes de detención de casi un cuarto de los detenidos en las prisiones de Timor Oriental habían vencido<sup>73</sup> porque no tenían capacidad para tramitar los juicios. Entre octubre de 2001 y junio de 2003 el Tribunal de Apelación no se reunió por falta de jueces.<sup>74</sup>

Dado que las administraciones internacionales basan su demanda de autoridad en su experiencia y eficacia a la hora de tratar problemas de gobierno,

---

<sup>70</sup> HOHE, Tanja y NIXON, Rod, "Reconciling Justice: "Traditional" Law and State Judiciary in East Timor". *Informe Preliminar preparado por el Instituto pro Paz de EEUU*, enero de 2003, p. 32.

<sup>71</sup> Sobre el concepto de propiedad estatal, ver GLIGOROV, Kiro, "The Social and Economic Basis of Socialist Self-Management in Yugoslavia", en STOJANOVIC, Radmila (ed.), *The Functioning of the Yugoslav Economy*, Sharpe, Armonk, 1982; SMIDOVNIK, Janez, "Disfunctions of the System of Self-Management in the Economy, in Local Territorial Communities and in Public Administration", en SIMMIE, James (ed.), *Yugoslavia in Turmoil: After Self-Management?*, Pinter, Londres, 1991; UVALIC, Milica, "Privatization in the Yugoslav Successor States: Converting Self-Management into Property Rights", en UVALIC, Milica y VAUGHAN-WHITEHEAD, Daniel (eds.), *Privatization Surprises in Transition Economies: Employee Ownership in Central and Eastern Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, 1997.

<sup>72</sup> Según los representantes de la UNTAET, el conocimiento de la UNTAET acerca del derecho tradicional era prácticamente anecdótico durante los dos primeros años. Sólo en 2001 se compiló el primer informe sobre el derecho local tradicional de Timor Oriental: David Mearns, "Variations on a Theme: Coalitions of Authority in East Timor. A Report on the Local and National Justice Systems as a Basis for Dispute Resolution", Informe preparado por Australian Legal Resources International, diciembre de 2001. Entrevista telefónica con un antiguo representante de la UNTAET, 7 de septiembre de 2004.

<sup>73</sup> UNSG, "Report of the Secretary General on the United Nations Mission of Support in East Timor", UN Doc. S/2003/944, 6 de octubre de 2003, párr. 20.

<sup>74</sup> *Ibidem*, párr. 7.

esta falta de eficacia debida a la insuficiente planificación y capacidad para recoger y gestionar la información necesaria para desarrollar el plan de acción público, quebranta dicha demanda. Más importante aún, para las poblaciones locales afectadas por las administraciones internacionales, la eficacia de gobierno es uno de los fundamentos más importantes de autoridad. Como es comprensible, están más preocupados por la seguridad pública, el agua corriente, la electricidad y la asistencia sanitaria que por los debates sobre el grado de autoridad del Consejo de Seguridad para delegar sus poderes a una administración internacional.

La comunidad internacional ha utilizado los cinco fundamentos de la autoridad internacional para legitimar las administraciones internacionales. Mientras que ningún fundamento parece ser suficiente para legitimar las administraciones internacionales por sí solo, las tres administraciones dependen sobre todo del consentimiento y la delegación. Los otros simplemente complementan y refuerzan la autoridad basada en estos dos fundamentos de procedimiento. Mientras que tanto los procesos de autorización como los objetivos sociales están sujetos a una serie de desafíos ya citados, el consentimiento de un estado en nombre de su población, y el derecho del Consejo de Seguridad de asegurar la autoridad sobre un territorio bajo el Capítulo VII y delegarlo a otra institución, tienen una fuerte legitimidad sociológica que se refleja en una práctica internacional bien establecida y la ausencia de serios desafíos a estos derechos. Puesto que la provisión de gobierno está capacitada por el derecho de autodeterminación y la limitada eficacia de las administraciones internacionales como gobiernos, y dado que una serie de miembros de la sociedad internacional ponen constantemente a prueba la legitimidad de las intervenciones para defender los derechos humanos que van más allá de la prohibición del genocidio y los crímenes contra la humanidad, en particular las intervenciones para fomentar la democracia o los derechos civiles y políticos, éstos pueden únicamente complementar al consentimiento y la delegación como fundamentos de la autoridad de las administraciones internacionales.

## **2. Rendición de cuentas y autoridad**

Tal y como ya hemos analizado, la autoridad no puede ser absoluta y tiene que ser considerada responsable: la parte moral de la autoridad es la responsabilidad hacia aquellos sobre los que se ejerce. Por lo tanto la rendición de cuentas es una condición para la autoridad y hay que analizarla en este contexto aunque no sea un fundamento de la autoridad.

Una de las características de las administraciones internacionales es que tienen una identidad espacial distintiva separada de las comunidades que gobiernan,<sup>75</sup> así como el hecho de que no son elegidas por la comunidad local sino que son establecidas por instituciones externas como el Consejo de Seguridad. Tal y como señaló Simon Chesterman la presencia internacional en Kosovo, Bosnia y Herzegovina, Timor Oriental y otros lugares no depende de ninguna manera significativa del consentimiento o de la participación nacionales.<sup>76</sup> La falta de cualquier control local significa que no hay una dimensión democrática de la rendición de cuentas, "...el derecho de las personas afectadas por las acciones o decisiones de los funcionarios públicos o dirigentes a renovar, rescindir o revisar los mandatos de aquellos que ejercen la autoridad".<sup>77</sup> Por un lado, esto supone un problema puesto que uno de los objetivos de la comunidad internacional es el establecimiento de instituciones políticas democráticas, pero el hecho de que no tengan la obligación democrática de rendir cuentas es un mal ejemplo para los políticos locales y puede afectar negativamente al proceso de transición a la democracia. Por otro lado, la razón por la que una administración internacional se establece en un momento dado es porque el autogobierno y, por lo tanto también el gobierno democrático, se consideran imposibles.

Entonces, si es difícil de establecer la obligación democrática de rendir cuentas ¿qué se puede decir de la obligación de rendir cuentas a través de agencias que sean capaces y quieran supervisar y sancionar las acciones y omisiones de una administración de transición? En la medida en que dichas instituciones existen, la mayoría son externas al territorio sobre el que la administración internacional ejerce su autoridad. En el caso de administraciones establecidas por la ONU como la UNMIK y la UNTAET, es el Consejo de Seguridad y el Secretario de la ONU quien ejerce un grado de supervisión con la presentación de informes al Consejo (normalmente cada tres o seis meses) o a través de una supervisión burocrática por parte del Secretario. La Oficina del Alto Representante también informa al Consejo de Seguridad, así como al Parlamento Europeo y al Consejo de Aplicación del Plan de Paz (PIC en sus siglas en inglés), el cual sin embargo no se reúne desde

---

<sup>75</sup> WILDE R., "From Danzig to East Timor..." *op. cit.*, p. 585.

<sup>76</sup> CHESTERMAN, S., *You, the People...* *op.cit.*, p. 152.

<sup>77</sup> SKLAR, Richard L., "Democracy and Constitutionalism", en SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry y PLATTNER, Marc (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* Lynne Rienner, Londres, 1999, p. 53.

el año 2000. En cambio la Oficina del Alto Representante es principalmente responsable de la Junta Directiva del consejo de Aplicación del Plan de Paz compuesto sólo por los países del G8, Turquía y la Presidencia de la Unión Europea.

La debilidad de estas estructuras de rendición de cuentas se expuso durante el verano de 2004. En junio de 2004 la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa concluyó en su resolución sobre democracia en Bosnia y Herzegovina que:

*"El alcance de la Oficina del Alto Representante es tal que, a todos los efectos, constituye la institución suprema investida con poder en Bosnia y Herzegovina. En este sentido, la Asamblea considera irreconciliable con los principios democráticos que la Oficina del Alto Representante deba poder adoptar decisiones ejecutivas sin tener que rendir cuentas de ellas o estar obligado a justificar su validez y sin que exista medio legal de interponer recursos contra ellas."*<sup>78</sup>

En vista de los poderes del Alto Representante y la forma en que se ejercían, un informe anterior de la Asamblea Parlamentaria cuestionó incluso si Bosnia y Herzegovina aún cumplían los requisitos para ser miembros del Consejo de Europa.<sup>79</sup>

Antes de una semana el Alto Representante destituyó a 59 oficiales serbios, todos miembros del Partido Democrático Serbio (SDS o *Srpska Demokratska Stranka*), el partido mayoritario de la República Srpska (República Serbia de Bosnia y Herzegovina), bloqueó cuentas bancarias personales y de empresas y transfirió fondos públicos destinados al partido a otras instituciones. La razón esgrimida por el Alto Representante fue que *"no podemos confiar en que el partido ya no proporciona ayuda económica a su fundador reclamado por la justicia, Radovan Karadzic"*.<sup>80</sup> Sin embargo, la Oficina del Alto Representante nunca aportó ninguna evidencia de dicho vínculo y no se acusó a los oficiales destituidos de su cargo de haber estado involucrados individualmente en la protección o el apoyo de Karadzic.

---

<sup>78</sup> Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Resolución 1384, 26 de junio de 2004, Art. 13.

<sup>79</sup> Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, *Report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe*, 4 de junio de 2004, párr. 102.

<sup>80</sup> Oficina del Alto Representante (OHR), *"Financial Review Reveals Abuse, Corruption, Tax Evasion in SDS"*, Nota de prensa, 1 de julio de 2004.

En cambio fue simplemente su asociación a una institución acusada de corrupción y prácticas financieras no transparentes y evasión de impuestos, a lo que se apeló para justificar su destitución de los cargos que ostentaban sin la posibilidad de imponer recursos legales en contra.

Las instituciones de responsabilidad existentes no ofrecen influencia sobre las políticas de las administraciones internacionales ni ningún recurso judicial a aquellos que están sujetos a su autoridad. En algunos casos como el de Kosovo o Bosnia y Herzegovina existe la figura del Defensor del Pueblo, pero sus decisiones normalmente solo tienen carácter consultivo. En palabras del Defensor del Pueblo en Kosovo, *"Tres años después del final del conflicto la gente sigue... privada de la protección de sus derechos y libertades básicas por parte de la propia entidad establecida para garantizarlos."*<sup>81</sup>

#### *Obligación de las administraciones internacionales*

La obligación, la responsabilidad legal por las consecuencias de las acciones de uno mismo es una forma especial de rendir cuentas de unos actos. El derecho de las organizaciones internacionales ha establecido generalmente que las organizaciones internacionales, puesto que tienen una personalidad legal, pueden hacerse responsables de sus acciones bajo el derecho internacional, el derecho nacional de los países en los que operan y bajo sus propios reglamentos internos.<sup>82</sup> Así, las administraciones internacionales también pueden ser responsables de los daños que causen con sus actividades.

Para protegerse a sí mismos de acusaciones de responsabilidad, las organizaciones internacionales han apelado generalmente a la inmunidad de su personal y han argumentado que necesitan inmunidad en el ejercicio de sus funciones en un estado soberano para protegerse contra las intervenciones por parte del estado de acogida.<sup>83</sup> El principio de inmunidad está bien establecido en el derecho internacional y recogido en el Convenio de Viena sobre relaciones diplomáticas,<sup>84</sup> la Carta de las Naciones Unidas,<sup>85</sup> y la Convención sobre Privilegios

---

<sup>81</sup> Institución del Defensor del Pueblo (Ombudsperson Institution) en Kosovo, Segundo Informe Annual 2001–2002 (10 de julio de 2002).

<sup>82</sup> KLEIN, Pierre y SANDS, Philippe, *Bowett's Law of International Institutions*, Sweet & Maxwell, Londres, 2001, pp. 513–14.

<sup>83</sup> Ver Carta de las Naciones Unidas, Art. 105.

<sup>84</sup> "Convenio de Viena sobre relaciones diplomáticas, 16 de abril de 1961", en BROWNLIE, Ian (ed.), *Basic Documents in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 1995, Art. 29.

e Inmунidades de las Naciones Unidas.<sup>86</sup> Las tres administraciones internacionales analizadas en este artículo han solicitado inmunidad para su personal, que va desde la inmunidad funcional por actos realizados en su capacidad oficial hasta la inmunidad total para cualquier acto civil o criminal realizado en el territorio correspondiente.<sup>87</sup>

Tal y como argumentó Frederick Rawski, la petición de inmunidad por parte de las administraciones internacionales es conceptualmente problemática por varias razones. En primer lugar, la lógica que existe detrás del concepto de inmunidad funcional, por la que el estado soberano en el que opera una organización internacional no interfiere con las actividades de la organización, no se puede aplicar a administraciones internacionales que ejercen funciones soberanas y en muchos casos tienen control sobre los órganos ejecutivos del estado. Las administraciones internacionales no necesitan protegerse de sí mismas. En segundo lugar, la solicitud de inmunidad es incompatible con el mandato de las administraciones internacionales para establecer instituciones democráticas y el Estado de derecho puesto que despoja a los oficiales internacionales de cualquier tipo de control democrático y legal. Y finalmente, dicha inmunidad viola un importante derecho humanitario: el derecho a reparar.<sup>88</sup> Así, hasta el año 2005 los oficiales y políticos destituidos por el Alto Representante en Bosnia y Herzegovina por ejemplo, no tenían la posibilidad de interponer ningún recurso legal para apelar contra dicha decisión. Esto apoya el argumento ya comentado de que si no existe la obligación de rendir cuentas, la autoridad de las administraciones internacionales se debilita.

---

<sup>85</sup> Carta de las Naciones Unidas, Art. 105.

<sup>86</sup> Convención sobre Privilegios e Inmунidades de las Naciones Unidas, 13 de febrero de 1946, Serie 1 de Tratados de las Naciones Unidas (UNTS) 15.

<sup>87</sup> En Kosovo, el personal militar disfruta de inmunidad absoluta y está sujeto sólo a la jurisdicción del país de envío. Los altos funcionarios de la UNMIK (el Representante Especial del Secretario General y sus delegados) disfrutaban de inmunidad diplomática frente a acusación y arresto por cualquier delito civil o criminal realizado en Kosovo, mientras que el resto del personal civil de la UNMIK disfruta de inmunidad funcional para todos los actos de carácter oficial. Ver UNMIK, UNMIK/REG/2000/47, "On the Status, Privileges and Immunities of KFOR and UNMIK and Their Personnel in Kosovo", 18 de agosto de 2000. En Timor Oriental, la UNTAET nunca promulgó un Reglamento indicando los privilegios e inmunidades de sus trabajadores, pero estableció que la Convención sobre Privilegios e Inmунidades se aplica a todo el personal de la UNTAET. Ver: RAWSKI, Frederick, "To Waive or Not to Waive? Immunity and Accountability in U.N. Peacekeeping Operations", en *Connecticut Journal of International Law*, nº18 vol.1, 2002, p. 118. En Bosnia y Herzegovina, el Acuerdo de Paz de Dayton garantizan la inmunidad absoluta a todo el personal militar y la inmunidad diplomática a todo el personal del Alto Representante según el Convenio de Viena sobre relaciones diplomáticas. Ver GFAP, Apéndice A al anexo 1A, Arts.7–8, y anexo 10, Art. III.4.

<sup>88</sup> RAWSKI, F., "To Waive or Not..." *op. cit.*, pp. 123–35.

Sin embargo la inmunidad no cuestiona el principio de responsabilidad sino sólo su implementación. Así, las administraciones internacionales siguen teniendo la obligación de compensar por los daños, incluso si las reclamaciones de responsabilidad no se pueden hacer cumplir.<sup>89</sup> La Convención sobre Privilegios e Inmidades de las Naciones Unidas reconoce explícitamente esto y pide a la ONU que tengan modos apropiados de resolución de litigios.<sup>90</sup> En casos de delitos graves como asesinato, violación o abuso de menores, el jefe de la misión ha retirado la inmunidad.<sup>91</sup> Además, las administraciones internacionales han establecido generalmente defensores del pueblo o comisiones de investigación y reclamaciones. Sin embargo puesto que estas instituciones normalmente son sólo de consulta y sus resoluciones no tienen carácter vinculante, parecen insuficientes para proteger el derecho a reparar de las personas que presenten quejas exigibles frente a las administraciones internacionales. Por lo tanto apenas sirven para reforzar la autoridad de las administraciones internacionales.

### **Conclusión**

El análisis ha mostrado tanto los fundamentos de la autoridad internacional como una serie de problemas y desafíos a los que se enfrentan. Para concluir, quiero brevemente plantear la cuestión de cómo podría reforzarse la autoridad de las administraciones internacionales en vista de estos desafíos.

En este contexto aparecen tres oportunidades como las más prometedoras. En primer lugar, las administraciones internacionales necesitan aumentar la efectividad de su gobierno y de sus actividades de desarrollo. Esto supone una mejor planificación previa a las misiones y un despliegue más rápido del personal necesario de modo que las administraciones puedan afrontar rápidamente los problemas de las sociedades post conflicto que gobiernan, en lugar de tener que afrontar sus propios problemas de organización. También supone una mejor recogida y gestión de la información acerca de las sociedades que gobiernan, en lugar de aplicar soluciones según un patrón general. Finalmente, requiere aprender las lecciones de las diferentes políticas de reconstrucción de estados para ver qué factores han contribuido al establecimiento de instituciones legítimas y

---

<sup>89</sup> KLEIN P. y SANDS P., *Bowett's Law of... op. cit.*, p. 518.

<sup>90</sup> Convención sobre Privilegios e Inmidades de las Naciones Unidas, Sec. 29.

<sup>91</sup> RAWSKI, F., "To Waive or Not..." *op. cit.*, pp. 118–23.

sostenibles.<sup>92</sup> La “comisión para la construcción de la paz”, recomendada por el Secretario General de la ONU en su reciente informe sobre la reforma de las Naciones Unidas, podría ayudar a analizar estos asuntos aunque su potencial para afrontar estos desafíos es aún incierto.<sup>93</sup>

En segundo lugar, las administraciones internacionales podrían rendir más cuentas a la población local. Como se ha analizado anteriormente, es difícil obligar democráticamente a las administraciones internacionales a rendir cuentas. Sin embargo esta obligación podría reforzarse, por ejemplo ampliando la jurisdicción de las cortes supremas locales en acciones de la administración internacional, reforzando las instituciones del Defensor del pueblo o estableciendo comisiones de apelación a las que tenga acceso la población local, las cuales pueden revisar y sancionar las decisiones de la administración y no simplemente emitir recomendaciones y opiniones. Un ejemplo de esto último es la comisión arbitral de prensa de Kosovo (*Media Appeals Board*) que revisa decisiones de la UNMIK contra los medios de comunicación tales como el cierre de los periódicos. Estas instituciones pueden ayudar a defender las garantías procesales al derecho debido y aumentar la transparencia y el grado de respuesta de las administraciones internacionales.

Es más, incluso si no es posible hacer a las administraciones internacionales democráticamente responsables, se puede establecer la participación local otorgando autonomía a las instituciones políticas locales, que han sido legitimadas democráticamente, para la toma de decisiones sobre determinadas áreas políticas, no cualificadas por una autoridad internacional para ejercer el veto sobre ellas. Para completar el mandato de reconstrucción de los estados de las administraciones internacionales y para preparar a los territorios para el autogobierno, es importante que los representantes locales tengan ya un poder real y significativo en la toma de decisiones durante la fase de la administración internacional. Al dar a las élites locales una participación en el proyecto de reconstrucción del estado, aumentará su legitimidad de cara a la población.

---

<sup>92</sup> Ver por ejemplo CSDG, *Kosovo Study*; CSDG, *East-Timor Study*; ROHLAND, Klaus y CLIFFE, Sarah, *The East Timor Reconstruction Program: Successes, Problems, and Tradeoffs*, The World Bank, Washington, 2002.

<sup>93</sup> UNSG, “In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights For All”, UN Doc. A/59/2005, 12 de marzo de 2005, párrs. 114–19.

Finalmente para afianzar la autoridad de las administraciones internacionales deberíamos considerar el camino que no se siguió al inicio de este análisis: el concepto alternativo a la autoridad, lo autoritativo [*authoriativeness*]. Lo autoritativo se basa en el conocimiento experto. El énfasis que ponen las administraciones internacionales en el buen gobierno y en la capacitación sugiere que el conocimiento experto es un fundamento importante de la autoridad, y en concreto si se tiene en cuenta un resultado a largo plazo ya que cada vez se cede más la autoridad política a las instituciones locales. Los amplísimos y expertos recursos que las administraciones internacionales pueden aprovechar a través de sus vínculos con las organizaciones internacionales y la burocracia de los países desarrollados sugieren que las alegaciones de lo autoritativo son potencialmente muy fuertes.

Sin embargo, lo autoritativo sugiere una relación diferente entre las administraciones internacionales y la población local. Una no se basa en una *obligación* a la subordinación, mientras que la otra se basa en las *causas* de la subordinación. Así, al apelar a lo autoritativo de las administraciones internacionales se destaca la importancia de reestructurar la relación entre instituciones internacionales y locales, así como de aumentar la participación de las instituciones locales y los procesos de formulación de políticas que refuerzan el debate entre ambas partes con el objetivo de mantener la autoridad de las administraciones internacionales. Destaca igualmente la importancia de un buen conocimiento de las condiciones y complejidades locales para hacer más efectivo el gobierno y las reformas de desarrollo iniciadas por las administraciones internacionales.

\***Dominik ZAUM** es profesor de Relaciones Internacionales en la School of Politics and International Relations de la Universidad de Reading, Reino Unido.

Artículo publicado originariamente en *The Authority of International Administrations in International Society*, Review of International Studies, Vol.32/3., Cambridge Journals, Reino Unido, 2006.

Artículo traducido por Natalia GONZÁLEZ CABALLERO. Es traductora e intérprete.

Email: [ngonzalezcaballero@gmail.com](mailto:ngonzalezcaballero@gmail.com)

Web: [www.natalia-gonzalez.com](http://www.natalia-gonzalez.com)



# Asamblea General Consejo de Seguridad

Distr. general  
21 de agosto de 2000  
Español  
Original: inglés

**Asamblea General**  
**Quincuagésimo quinto período de sesiones**  
Tema 87 del programa provisional\*  
**Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones  
de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos**

**Consejo de Seguridad**  
**Quincuagésimo quinto año**

## **Cartas idénticas de fecha 21 de agosto de 2000 dirigidas al Presidente de la Asamblea General y al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General**

El 7 de marzo de 2000 convoqué a un Grupo de alto nivel para que realizara un examen a fondo de las actividades de las Naciones Unidas relativas a la paz y la seguridad y formulara un conjunto claro de recomendaciones específicas, concretas y prácticas para ayudar a las Naciones Unidas a llevar a cabo esas actividades en el futuro. Pedí al Sr. Lakhdar Brahimi, ex Ministro de Relaciones Exteriores de Argelia, que presidiera el Grupo, que estaba integrado por las siguientes personalidades eminentes de todo el mundo, con amplia experiencia en las esferas del mantenimiento de la paz, la consolidación de la paz, el desarrollo y la asistencia humanitaria: Sr. Brian Atwood, Embajador Colin Granderson, Dame Ann Hercus, Sr. Richard Monk, General retirado Klaus Naumann, Sra. Hisako Shimura, Embajador Vladimir Shustov, General Philip Sibanda y Dr. Cornelio Sommaruga.

Le agradecería que el informe del Grupo, que el Presidente del Grupo me transmitió mediante la carta adjunta de fecha 17 de agosto de 2000, se señalara a la atención de los Estados Miembros. El análisis del Grupo es franco pero equilibrado; sus recomendaciones son de vasto alcance, pero sensatas y prácticas. A mi juicio, la pronta aplicación de las recomendaciones del Grupo es indispensable para hacer que las Naciones Unidas sean una fuerza para la paz verdaderamente digna de crédito.

Muchas de las recomendaciones del Grupo se refieren a cuestiones que son plenamente de la competencia del Secretario General, en tanto que otras requerirán la aprobación y el apoyo de los órganos legislativos de las Naciones Unidas. Exhorto a todos los Estados Miembros a que me acompañen en el examen, la aprobación y el apoyo de la aplicación de dichas recomendaciones. Al respecto, me complace informarle que he designado al Vicesecretario General para que se ocupe del seguimiento de las recomendaciones del informe y supervise la preparación de un plan de aplicación detallado, que presentaré a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad.

\* A/55/150.

Confío en que el informe del Grupo, y en particular su resumen ejecutivo, se señalará a la atención de todos los dirigentes que vengán a Nueva York en septiembre de 2000 para participar en la Cumbre del Milenio. Esa reunión histórica de alto nivel brinda una oportunidad excepcional para que comencemos el proceso de renovar la capacidad de las Naciones Unidas para asegurar y consolidar la paz. Solicito el apoyo de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad para convertir en realidad el programa de vasto alcance contenido en el informe.

*(Firmado)* Kofi A. **Annan**

## **Carta de fecha 17 de agosto de 2000 dirigida al Secretario General por el Presidente del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas**

El Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, que usted convocó en marzo del 2000, considera un honor que le haya encomendado la tarea de evaluar la capacidad de las Naciones Unidas para realizar con eficacia operaciones de paz y presentar recomendaciones francas, concretas y realistas para mejorarla.

Sr. Brian Atwood, el Embajador Colin Granderson, Dame Ann Hercus, el Sr. Richard Monk, el General retirado Klaus Naumann, la Sra. Hisako Shimura, el Embajador Vladimir Shustov, el General Philip Sibanda, el Dr. Cornelio Sommaruga y yo aceptamos esta tarea por el profundo respeto que usted nos merece y porque todos creemos fervientemente que el sistema de las Naciones Unidas puede hacer más por la causa de la paz. Admiramos enormemente su voluntad de realizar análisis muy críticos de las operaciones de las Naciones Unidas en Rwanda y Srebrenica. Este nivel de autocrítica es raro en una organización grande y particularmente raro en las Naciones Unidas.

También desearíamos agradecer a la Vicesecretaria General Louise Fréchette y al Jefe de Gabinete Sr. Iqbal Riza, que nos dedicaron mucho tiempo, nos acompañaron en todas nuestras reuniones y contestaron a nuestras muchas preguntas con incansable paciencia y claridad. Su conocimiento íntimo de las limitaciones actuales y las necesidades futuras de las Naciones Unidas nos resultaron de inmensa utilidad.

Examinar un sistema de la magnitud y complejidad de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y proponer recomendaciones para reformarlo en sólo cuatro meses es una tarea ímproba que habría sido imposible realizar sin la dedicación y el esfuerzo del Dr. William Durch (con el apoyo del personal del Centro Stimson) y el Sr. Salman Ahmed de las Naciones Unidas y sin la colaboración de los funcionarios de todo el sistema de las Naciones Unidas, incluidos los jefes de misión, que estuvieron dispuestos a ofrecer sus opiniones en entrevistas y en a menudo detalladas críticas de sus propias organizaciones y experiencias. Igualmente útiles fueron las aportaciones de ex jefes de operaciones de paz y comandantes de fuerzas, académicos y representantes de organizaciones no gubernamentales.

En el Grupo se debatió intensamente y se dedicaron largas horas a examinar las recomendaciones y conclusiones del análisis que sabíamos serían objeto de escrutinio e interpretación. En tres reuniones sucesivas de tres días de duración celebradas en Nueva York, Ginebra y nuevamente Nueva York, acordamos la letra y el espíritu del informe adjunto. Sus análisis y recomendaciones reflejan nuestro consenso, que le transmitimos en la esperanza de que servirá a la causa de una reforma y renovación sistemáticas de esta función básica de las Naciones Unidas.

Como decimos en el informe, somos conscientes de que usted está empeñado en una amplia reforma de la Secretaría. Esperamos, pues, que nuestras recomendaciones, con leves ajustes, de ser necesario, encajen en ese proceso general. Comprendemos que no todas las recomendaciones podrán aplicarse de la noche a la mañana, pero muchas exigen actuar con urgencia y requieren el apoyo inequívoco de los Estados Miembros.

Todos estos meses, hemos recibido, verbalmente y por escrito palabras de aliento de Estados Miembros, grandes y pequeños, del Sur y del Norte, que insistían en la necesidad urgente de mejorar la forma en que las Naciones Unidas enfrentan las situaciones de conflicto. Los instamos a que actúen con determinación para hacer realidad las recomendaciones que requieren de ellos una decisión oficial.

Tenemos plena confianza en que el funcionario que le sugerimos que designe para supervisar la aplicación de nuestras recomendaciones, tanto dentro de la Secretaría como por parte de los Estados Miembros, contará con su pleno apoyo, en consonancia con su convicción de que es preciso transformar a las Naciones Unidas en la institución del siglo XXI que deben ser para hacer frente con eficacia a las amenazas actuales y futuras a la paz mundial.

Por último, deseo expresar a título personal mi más profundo agradecimiento a todos mis colegas del Grupo que han aportado colectivamente al proyecto un impresionante caudal de conocimientos y experiencia. Han demostrado además invariablemente el más alto grado de compromiso con la Organización y una profunda comprensión de sus necesidades. En nuestras reuniones y nuestros contactos a distancia han sido todos sumamente amables e invariablemente, pacientes y generosos, con lo que la intimidante tarea de Presidente resultó relativamente más fácil y se convirtió en un verdadero placer.

*(Firmado)* Lakhdar **Brahimi**

Presidente del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Un cambio necesario . . . . .	1–8	1
II. Doctrina, estrategia y adopción de decisiones de las operaciones de paz . . . . .	9–83	2
A. Definición de los elementos de las operaciones de paz . . . . .	10–14	2
B. Experiencia anterior . . . . .	15–28	3
C. Consecuencias para las medidas preventivas . . . . .	29–34	5
Resumen de las recomendaciones principales sobre medidas preventivas . . . . .	34	7
D. Consecuencias para la estrategia de consolidación de la paz . . . . .	35–47	7
Resumen de las recomendaciones principales sobre la consolidación de la paz . . . . .	47	9
E. Consecuencias para la teoría y la estrategia del mantenimiento de la paz . . . . .	48–55	9
Resumen de la recomendación principal sobre la teoría y la estrategia del mantenimiento de la paz . . . . .	55	11
F. Mandatos claros, convincentes y viables . . . . .	56–64	11
Resumen de las recomendaciones principales para establecer mandatos claros, convincentes y viables . . . . .	64	13
G. Reunión de información, análisis y planificación estratégica . . . . .	65–75	13
Resumen de las principales recomendaciones sobre información y análisis estratégico . . . . .	75	15
H. El reto que plantea la administración civil de transición . . . . .	76–83	15
Resumen de las recomendaciones principales sobre la administración civil de transición . . . . .	83	16
III. Capacidad de las Naciones Unidas para desplegar operaciones rápida y eficazmente . . . . .	84–169	16
A. Definición de “despliegue rápido y eficaz” . . . . .	86–91	17
Resumen de las principales recomendaciones sobre determinación de los plazos para el despliegue . . . . .	91	18
B. Dirección efectiva de la misión . . . . .	92–101	18
Resumen de las recomendaciones principales sobre la plana mayor de la misión . . . . .	101	19
C. Personal Militar . . . . .	102–117	20
Resumen de las recomendaciones principales relativas al personal militar . . . . .	117	23
D. Policía civil . . . . .	118–126	23
Resumen de las recomendaciones principales relativas al personal de la policía civil . . . . .	126	24
E. Especialistas civiles . . . . .	127–145	25

1.	Falta de sistemas relativos a las fuerzas de reserva para atender las necesidades imprevistas o los aumentos súbitos de la demanda . . . . .	128–132	25
2.	Dificultades para atraer y retener a los mejores candidatos externos . . . . .	133–135	26
3.	Escasez de personal de las categorías intermedia y superior para encargarse de las funciones administrativas y de apoyo . . . . .	136	27
4.	Castigo por trabajar sobre el terreno . . . . .	137–138	27
5.	Caída en desuso de la categoría del Servicio Móvil . . . . .	139–140	28
6.	Falta de una estrategia amplia de dotación de personal para las operaciones de paz . . . . .	141–145	28
	Resumen de las principales recomendaciones sobre especialistas civiles . . . . .	145	29
F.	Capacidad de información pública . . . . .	146–150	29
	Resumen de la recomendación principal sobre la capacidad de despliegue rápido para información pública . . . . .	150	30
G.	Apoyo logístico, proceso de adquisición y gestión de los gastos . . . . .	151–169	30
	Resumen de las recomendaciones esenciales sobre apoyo logístico y gestión de los gastos . . . . .	169	33
IV.	Los recursos de la Sede y la estructura de planificación y apoyo de las operaciones de mantenimiento de la paz . . . . .	170–245	34
A.	Niveles de dotación de personal y financiación del apoyo en la Sede a las operaciones de mantenimiento de la paz . . . . .	172–197	34
	Resumen de las principales recomendaciones para financiar el apoyo que presta la Sede a las operaciones de mantenimiento de la paz . . . . .	197	40
B.	Necesidad de contar con equipos de tareas integrados para las misiones y propuestas de que se establezcan . . . . .	198–217	40
	Resumen de las principales recomendaciones en materia de planificación y apoyo integrados para las misiones . . . . .	217	44
C.	Otros ajustes estructurales necesarios en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz . . . . .	218–233	44
1.	División de Actividades Militares y Policía civil . . . . .	219–225	44
2.	División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno . . . . .	226–228	46
3.	Dependencia de Análisis de Políticas y Resultados . . . . .	229–230	46
4.	Personal directivo superior . . . . .	231–232	47
	Resumen de las recomendaciones principales sobre otros ajustes estructurales en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz . . . . .	233	47
D.	Ajustes estructurales que son necesarios fuera del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz . . . . .	234–245	47

1.	Apoyo operacional a la información pública . . . . .	235–238	47
	Resumen de la recomendación principal sobre ajustes estructurales en materia de información pública . . . . .	238	48
2.	Apoyo a la consolidación de la paz en el Departamento de Asuntos Políticos . . . . .	239–243	48
	Resumen de las recomendaciones principales sobre apoyo a la consolidación de la paz en el Departamento de Asuntos Políticos . . . . .	243	49
3.	Apoyo a las operaciones de paz en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos . . . . .	244–245	49
	Resumen de la recomendación principal sobre el fortalecimiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos . . . . .	245	49
V.	Operaciones de la paz y la era de la información . . . . .	246–264	50
A.	Tecnología de la información en las operaciones de paz: cuestiones de estrategia y de política . . . . .	247–251	50
	Resumen de la recomendación sobre la estrategia y la política de la tecnología de la información . . . . .	251	51
B.	Instrumentos para la gestión de los conocimientos . . . . .	252–258	51
	Resumen de las recomendaciones principales para los instrumentos de tecnología de la información en las operaciones de paz . . . . .	258	52
C.	Aumento de la puntualidad de la pública basada en Internet . . . . .	259–264	52
	Resumen de las recomendaciones principales sobre puntualidad de la información pública con base en Internet . . . . .	263	53
VI.	Dificultades para la aplicación de las recomendaciones . . . . .	265–280	53
Anexos			
I.	Miembros del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas . . . . .		56
II.	Bibliografía . . . . .		58
III.	Resumen de las recomendaciones . . . . .		62

## **Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas**

### *Resumen ejecutivo*

Las Naciones Unidas fueron fundadas, como se declara en la Carta, para “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra”. Tal es la función más importante de la Organización y, en considerable medida, el criterio con que la juzgan los pueblos a cuyo servicio está dedicada. En el último decenio, en reiteradas oportunidades, las Naciones Unidas no han estado a la altura de este desafío, ni pueden estarlo hoy en día. Sin un compromiso renovado de los Estados Miembros, un cambio institucional significativo y un mayor apoyo financiero, las Naciones Unidas no podrán ejecutar las tareas críticas de mantenimiento y consolidación de la paz que los Estados Miembros les asignen en los meses y años venideros. Hay muchas tareas que no deberían encomendarse a las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y muchos lugares adonde no deberían ir. Pero cuando las Naciones Unidas envían sus fuerzas para defender la paz, deben estar preparadas para hacer frente a las fuerzas de la guerra y la violencia que aún persistan con la capacidad y la determinación necesarias para vencerlas.

El Secretario General ha pedido al Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, integrado por personas con experiencia en diversos aspectos de la prevención de conflictos, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz que evaluara las deficiencias del sistema actual y formulara recomendaciones francas, concretas y realistas para cambiarlo. Nuestras recomendaciones se centran no sólo en cuestiones de política y estrategia, sino también, y tal vez aún más, en aspectos operacionales e institucionales que requieren atención.

Para que las iniciativas preventivas reduzcan la tensión y eviten los conflictos, el Secretario General necesita un apoyo político claro, firme y sostenido de los Estados Miembros. Además, como las Naciones Unidas han comprobado triste y reiteradamente el último decenio, las mejores intenciones del mundo no bastan para reemplazar la capacidad fundamental de demostrar una fuerza convincente, sobre todo cuando se trata de una operación compleja de mantenimiento de la paz. Sin embargo, la fuerza por sí sola no puede crear la paz, sólo puede crear un espacio para construirla. Por otra parte, los cambios que recomienda el Grupo no tendrán efecto duradero a menos que los Estados Miembros se armen de la voluntad política necesaria para apoyar política, financiera y operacionalmente a las Naciones Unidas de modo que puedan ser realmente convincentes como fuerza de paz.

Cada una de las recomendaciones del presente informe tiene por objeto remediar un problema grave en materia de dirección estratégica, adopción de decisiones, despliegue rápido, planificación y apoyo operacional y empleo de la tecnología moderna de la información. A continuación se resumen las conclusiones y recomendaciones principales, en general en el orden en que aparecen en el cuerpo del texto (los números de los párrafos correspondientes se indican entre paréntesis). Además en el anexo III figura un resumen de las recomendaciones.

### **Experiencia pasada (párrs. 15 a 28)**

No sorprenderá a nadie que algunas de las misiones del último decenio hayan sido particularmente difíciles: tendían a desplegarse en situaciones en las que el conflicto no había terminado con la victoria de ninguna de las partes, o en las que, si

bien un callejón sin salida desde el punto de vista militar o la presión internacional habían impuesto una suspensión de las hostilidades, por lo menos algunas de las partes en el conflicto no estaban seriamente decididas a ponerle fin. Las operaciones de las Naciones Unidas, por lo tanto, *no se desplegaron* en situaciones posteriores a los conflictos, sino que trataron de *crearlas*. En esas operaciones complejas, el personal de mantenimiento de la paz procura mantener un medio seguro mientras que los encargados de consolidar la paz procuran que ese medio pueda autoperpetuarse. Sólo estas condiciones ofrecen una salida fácil a las fuerzas de mantenimiento de la paz, por lo cual el personal de mantenimiento de la paz y el de consolidación de la paz son aliados inseparables.

**Consecuencias para la acción preventiva y la consolidación de la paz: necesidad de una estrategia y de apoyo (párrs. 29 a 47)**

Las Naciones Unidas y sus miembros enfrentan una necesidad imperiosa de establecer estrategias más eficaces de prevención de conflictos, a largo y a corto plazo. En este contexto, el Grupo hace suyas las recomendaciones del Secretario General relativas a la prevención de los conflictos que figuran en el Informe del Milenio (A/54/2000) y las observaciones que formuló ante el Consejo de Seguridad en su segunda sesión pública sobre la prevención de conflictos, celebrada en julio del 2000. Alienta también al Secretario General a que emplee con mayor frecuencia misiones de determinación de los hechos en las zonas de tirantez en apoyo de la prevención de crisis a corto plazo.

Además, el Consejo de Seguridad y el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Asamblea General, conscientes de que las Naciones Unidas seguirán enfrentándose a la perspectiva de ayudar a las comunidades y naciones a hacer la transición de la guerra a la paz, han reconocido el papel fundamental de la consolidación de la paz en operaciones de paz complejas. El sistema de las Naciones Unidas deberá, pues, atender a lo que hasta ahora ha sido una deficiencia fundamental en la forma en que se han concebido, financiado y puesto en práctica las estrategias y actividades de consolidación de la paz. Por lo tanto, el Grupo recomienda que el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad (CEPS) presente al Secretario General un plan para fortalecer la capacidad permanente de las Naciones Unidas de elaborar estrategias de consolidación de la paz y aplicar programas en apoyo de esas estrategias.

Entre los cambios que propone el Grupo figuran: un cambio en la doctrina del uso de la policía civil y los aspectos conexos del imperio de la ley en las operaciones de paz en que se insiste en un enfoque de equipo en la promoción del imperio de la ley y el respeto de los derechos humanos y en la necesidad de ayudar a las comunidades que salen de un conflicto a lograr la reconciliación nacional; la incorporación de los programas de desarme, desmovilización y reintegración en los presupuestos de las operaciones de paz complejas desde la primera etapa; flexibilidad para que los jefes de las operaciones de paz de las Naciones Unidas puedan financiar proyectos de efecto rápido que mejoren efectivamente las condiciones de la vida de la población de la zona de la misión; y una mejor integración de la asistencia electoral en una estrategia más amplia de apoyo de las instituciones de gobierno.

### **Consecuencias para el mantenimiento de la paz: necesidad de una doctrina sólida y de mandatos realistas (párrs. 48 a 64)**

El Grupo está de acuerdo en que el consentimiento de las partes locales, la imparcialidad y el uso de la fuerza sólo en legítima defensa deben ser los principios básicos del mantenimiento de la paz. Sin embargo, la experiencia demuestra que en el contexto de conflictos intraestatales/transnacionales, el consentimiento puede manipularse de muchas maneras. La imparcialidad de las operaciones de las Naciones Unidas debe significar por lo tanto adhesión a los principios de la Carta: cuando una parte en un acuerdo de paz viola sus condiciones en forma clara e indiscutible, de seguir tratando a todas las partes de la misma manera, las Naciones Unidas, en el mejor de los casos, caerán en la inoperancia y, en el peor, incurrirán en complicidad. Nada perjudicó más el prestigio y la credibilidad de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en los años 90 que su renuencia a distinguir las víctimas de los agresores.

En el pasado, las Naciones Unidas a menudo han sido incapaces de responder con eficacia a estos desafíos. Una premisa fundamental del presente informe es que deben poder hacerlo. Una vez desplegado, el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas debe poder desempeñar su mandato efectivamente y con profesionalismo. Esto significa que las unidades militares de las Naciones Unidas deben ser capaces de defenderse a sí mismas, y de defender a los demás componentes de la misión y a su mandato. Las normas para trabar combate deben ser suficientemente sólidas y no deben forzar a los contingentes de las Naciones Unidas a ceder la iniciativa a sus atacantes.

Ello significa, a su vez, que la Secretaría no debe aplicar las hipótesis más optimistas a las situaciones en que las partes locales han demostrado históricamente el peor de los comportamientos. Significa que en los mandatos se deben especificar las facultades de una operación para usar la fuerza. Significa fuerzas más grandes, mejor equipadas y más caras, pero con un poder de disuasión convincente. En particular, las fuerzas de las Naciones Unidas empleadas en operaciones complejas deberán contar con la inteligencia sobre el terreno y otros recursos necesarios para montar una defensa eficaz contra una oposición violenta.

Además, se deberá suponer que el personal militar o policial de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas que sea testigo de actos de violencia contra civiles está autorizado a intervenir, con los medios a su disposición, en apoyo de los principios básicos de las Naciones Unidas. Sin embargo, las operaciones que tengan un mandato amplio y expreso de protección de los civiles deben tener también los recursos específicos que necesitan para desempeñar ese mandato.

Al recomendar el número de efectivos y otros recursos para una nueva misión, recomendaciones que deberán basarse en hipótesis realistas que tengan en cuenta las dificultades con que probablemente se tropiece en la ejecución, la Secretaría ha de decirle al Consejo de Seguridad lo que debe saber y no lo que quiere oír. Los mandatos del Consejo de Seguridad, a su vez, deberán tener la claridad que exigen las operaciones de mantenimiento de la paz para que haya una unidad de propósito cuando se despliegan en situaciones potencialmente difíciles.

Según la práctica actual, el Secretario General recibe una resolución del Consejo de Seguridad en que se especifica el número de efectivos en el papel y no sabe si dispondrá de los contingentes y demás personal que la misión necesita para

funcionar eficazmente, ni si estarán debidamente equipados. El Grupo considera que, una vez que se han establecido y convenido las necesidades de la misión en forma realista, el Consejo debe dejar la resolución por la que los autoriza en borrador hasta que el Secretario General confirme que los Estados Miembros le han prometido contingentes y otros recursos en cantidad suficiente para cubrir esas necesidades.

A los Estados Miembros que prometen unidades militares constituidas para una operación habría que invitarlos a celebrar consultas con los miembros del Consejo de Seguridad en el curso de la formulación del mandato; sería conveniente institucionalizar este asesoramiento a través de la creación de órganos subsidiarios especiales del Consejo como se dispone en el Artículo 29 de la Carta. También habría que invitar a los países que aportan contingentes a que asistieran a las reuniones en que la secretaría informa al Consejo de Seguridad sobre las crisis que afectan la seguridad del personal de la misión o sobre cambios o reinterpretaciones del mandato relativo al uso de la fuerza.

#### **Nueva capacidad de gestión de información y análisis estratégico en la Sede (párrs. 65 a 75)**

El Grupo recomienda que se cree una nueva entidad de reunión y análisis de información para atender a las necesidades de información y análisis del Secretario General y los miembros del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad (CEPS). Sin esa capacidad, la Secretaría se limitaría a reaccionar a los acontecimientos, sin poder anticiparse a ellos, y el CEPS no podría desempeñar la función para la que fue creado.

La Secretaría de Información y Análisis Estratégico (SIAE) del CEPS que propone el Grupo crearía y mantendría bases de datos integradas sobre cuestiones de paz y seguridad, distribuiría esa información eficientemente dentro del sistema de las Naciones Unidas, haría análisis de política, formularía estrategias a largo plazo para el CEPS y señalaría las crisis en ciernes a la atención de sus directivos. También propondría y administraría el programa del propio CEPS, contribuyendo así a transformarlo en el órgano de adopción de decisiones previsto en las reformas iniciales del Secretario General.

El Grupo propone que la SIAE se cree mediante una consolidación del actual Centro de Situación del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) con varias pequeñas oficinas de planificación de política que están dispersas y con el agregado de un pequeño equipo de analistas militares, expertos en redes delictivas internacionales y especialistas en sistemas de información. La SIAE atendería a las necesidades de todos los miembros del CEPS.

#### **Mejoramiento de la orientación y dirección de las misiones (párrs. 92 a 101)**

El Grupo considera fundamental reunir a la plana mayor de una nueva misión lo antes posible en la Sede de las Naciones Unidas, para que participe en la determinación del concepto de operaciones de la misión, el plan de apoyo, el presupuesto y la dotación y reciba orientación. Para ello, el Grupo recomienda que el Secretario General recopile, en forma sistemática, y con aportaciones de los Estados Miembros, una lista completa de posibles representantes especiales del Secretario General, comandantes de la fuerza, comisionados de policía civil, sus posibles adjuntos y

posibles jefes de otros componentes de una misión, que representen una distribución geográfica amplia y una distribución equitativa entre los géneros.

**Normas relativas al despliegue rápido y a la lista de reserva de oficiales con experiencia (párrs. 86 a 91 y 102 a 169)**

Las primeras seis a 12 semanas que siguen a la firma de un acuerdo de cesación del fuego o de paz suelen ser las más críticas a los efectos de establecer una paz duradera y dar crédito a una operación nueva. Es difícil que se repitan las oportunidades que se desaprovechen en este período.

El Grupo recomienda que las Naciones Unidas definan la “capacidad de despliegue rápido y eficaz” como la capacidad de desplegar plenamente una operación tradicional de mantenimiento de la paz dentro de los 30 días siguientes a la aprobación de la resolución del Consejo de Seguridad por la cual se establece o dentro de los 90 días siguientes en el caso de operaciones complejas.

El Grupo recomienda que se amplíe el sistema relativo a las fuerzas de defensa de las Naciones Unidas (UNSAS) de manera que incluya varias fuerzas multinacionales que tengan cohesión y sean del tamaño de brigadas, además de las necesarias para instalarse, creadas en colaboración por los Estados Miembros a fin de contar con las vigorosas fuerzas de mantenimiento de la paz en cuya necesidad ha insistido el Grupo. El Grupo recomienda también que la Secretaría envíe un equipo para confirmar que cada uno de los posibles países que han de aportar contingentes está listo para atender las necesidades de adiestramiento y equipo para operaciones de mantenimiento de la paz antes del despliegue. No deben desplegarse unidades en que no se cumplan esos requisitos.

Para apoyar el despliegue rápido y eficaz, el Grupo recomienda que se establezca en el marco del sistema relativo a las fuerzas de reserva de las Naciones Unidas una lista renovable de unos 100 oficiales militares cualificados y con experiencia, aceptados por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas tras estudiar minuciosamente su hoja de servicios. Los equipos establecidos sobre la base de esa lista estarían disponibles para entrar en servicio en un plazo de siete días y su cometido consistiría en convertir los conceptos generales en el plano estratégico de la misión que se enuncien en la Sede en planes tácticos y operacionales concretos con antelación al despliegue de los contingentes; esos equipos complementarían un componente básico del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz como parte de la avanzada de una misión.

Simultáneamente, habría que mantener listas de reservas de funcionarios de policía civil, expertos judiciales internacionales, expertos en derecho penal y especialistas en derechos humanos en número suficiente para consolidar, según sea necesario, las instituciones del estado de derecho y esa lista debería formar parte también del sistema de fuerzas de reserva de las Naciones Unidas. Luego, se formarían sobre la base de esa lista equipos que habrían recibido capacitación previa y se dirigirían a la zona de una nueva misión antes que el resto de los funcionarios de policía civil y especialistas conexos a fin de facilitar el despliegue rápido y eficaz del componente de la misión encargado del orden público.

El Grupo insta también a los Estados Miembros a que asignen contingentes nacionales de oficiales de policía y expertos en la materia que hayan de ser destinados a operaciones de paz de las Naciones Unidas a fin de atender la gran demanda de personal especializado en cuestiones relativas al imperio de la ley y la justicia

penal que existe en operaciones de paz en casos de conflictos internos. El Grupo insta también a los Estados Miembros a que consideren la posibilidad de establecer programas y asociaciones regionales conjuntos a fin de impartir capacitación en los principios y las normas de la policía civil de las Naciones Unidas a las respectivas fuerzas nacionales de reserva.

La Secretaría debería atender con urgencia la necesidad de establecer un mecanismo transparente y descentralizado para la contratación de personal civil sobre el terreno, de retener el mayor número de los especialistas civiles necesarios en las operaciones complejas de paz y de establecer acuerdos de reserva que permitan desplegarlo con rapidez.

Por último, el Grupo recomienda que la Secretaría modifique radicalmente los sistemas y los procedimientos que rigen las adquisiciones para operaciones de mantenimiento de la paz a fin de facilitar el despliegue rápido. El Grupo recomienda que las funciones de presupuestación y adquisiciones para mantenimiento de la paz pasen del Departamento de Gestión al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y propone que se establezca un sistema distinto y separado de procedimientos y normas simplificadas para las adquisiciones sobre el terreno, haya una mayor delegación fuera de la Sede de la autoridad para hacer adquisiciones y se dé a las misiones mayor flexibilidad para administrar su presupuesto. El Grupo insta también al Secretario General a que prepare y presente a la Asamblea General, para su aprobación, una estrategia general de apoyo logístico que rijan las reservas de equipo y los contratos con el sector privado para la obtención de bienes y servicios comunes. En el ínterin, el Grupo recomienda que se mantengan en la Base Logística de las Naciones Unidas en Brindisi (Italia) existencias adicionales del equipo esencial para comenzar una misión.

El Grupo recomienda también que, previa autorización de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP), se faculte al Secretario General para comprometer una suma de hasta 50 millones de dólares con bastante antelación a la fecha en que el Consejo de Seguridad apruebe una resolución por la que establezca una operación nueva, una vez que quede de manifiesto la probabilidad de que ello ocurra.

#### **Mayor capacidad de la Sede para planificar operaciones de paz y prestarles apoyo (párrs. 170 a 197)**

El Grupo recomienda que el apoyo de la Sede para operaciones de mantenimiento de la paz se considere una actividad central de las Naciones Unidas y, por lo tanto, sea financiada en su mayor parte por conducto del presupuesto ordinario de la Organización. En la actualidad, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y las demás oficinas encargadas de funciones de planificación y apoyo de esas operaciones se financian primordialmente mediante la cuenta de apoyo, que se repone cada año y sólo sufraga puestos temporarios. Este sistema parece confundir la índole temporal de cada operación con el evidente carácter permanente del mantenimiento de la paz y otras actividades de operaciones de paz como funciones básicas de las Naciones Unidas y, evidentemente, configura una situación insostenible.

El costo total del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y las correspondientes oficinas de apoyo en la Sede no excede los 50 millones de dólares por año, aproximadamente un 2% del costo total por concepto de mantenimiento de la paz. Esas oficinas necesitan con urgencia recursos adicionales a fin de que los

más de 2.000 millones de dólares que se han de destinar al mantenimiento de la paz en el año 2001 se gasten bien. Por lo tanto, el Grupo recomienda que el Secretario General presente a la Asamblea General una propuesta en la que indique el monto íntegro de las necesidades de la Organización por este concepto.

El Grupo, si bien considera que habría que proceder a un examen metódico de la gestión del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, cree también que la escasez de personal en algunos ámbitos es absolutamente evidente. Por ejemplo, claramente no basta con que haya 32 oficiales encargados de la orientación y planificación militar para 27.000 efectivos en campaña; nueve oficiales de policía civil para identificar hasta 8.600 policías, revisar su hoja de servicio e impartirles orientación a 15 oficiales de asuntos políticos encargados de 14 operaciones en curso y dos nuevas ni tampoco basta con asignar simplemente el 1,25% del costo total por concepto de mantenimiento de la paz a la partida de apoyo logístico y administrativo de la Sede.

#### **Establecimiento de equipos de trabajo integrados para la planificación de misiones y la prestación de apoyo (párrs. 198 a 245)**

El Grupo recomienda que se establezcan equipos de trabajo integrados, con personal adscrito de todo el sistema de las Naciones Unidas, para planificar nuevas misiones y ayudarles a desplegarse plenamente, de manera de aumentar considerablemente el apoyo de la Sede a las operaciones sobre el terreno. En la actualidad, no hay una dependencia integrada de planificación o apoyo en la Secretaría que reúna a encargados de actividades de análisis político, operaciones militares, policía civil, asistencia electoral, derechos humanos, desarrollo, asistencia humanitaria, refugiados y personas desplazadas, información pública, logística, finanzas y contratación.

También hay que introducir ajustes estructurales en otros elementos del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en particular la División de Policía Militar y Civil, que debería ser reorganizada en dos divisiones separadas, y la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno, que debería ser dividida en dos. Habría que reforzar la Dependencia de Análisis de los Resultados y trasladarla a la Oficina de Operaciones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. También hay que reforzar los componentes de planificación y apoyo en la Sede respecto de la información pública, al igual que ciertos elementos del Departamento de Asuntos Políticos, en particular la dependencia electoral. Fuera de la Secretaría, hay que poner a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en mejores condiciones para planificar y apoyar los componentes de derechos humanos de operaciones de paz.

Habría que considerar la posibilidad de asignar al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz un tercer puesto de Subsecretario General y designar a uno de los tres Subsecretario Principal para que funcionara como adjunto del Secretario General Adjunto.

#### **La tarea de adaptar las operaciones de paz a la era de la información (párrs. 246 a 264)**

La tecnología de la información, moderna y bien utilizada, es fundamental para alcanzar muchos de estos objetivos; sin embargo, existen problemas de estrategia, política y práctica que obstan a su utilización efectiva. En particular, no hay en la Sede un centro con funciones suficientemente sólidas en materia de estrategia y

política de tecnología de la información a nivel de usuario para operaciones de paz. Habría que designar un alto funcionario encargado de esas cuestiones en el contexto de la paz y la seguridad y asignarlo a la Secretaría de Información y Análisis Estratégico del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad (EISAS), con homólogos en las oficinas del Representante Especial del Secretario General en cada una de las operaciones de paz de las Naciones Unidas.

Tanto en la Sede como en las misiones sobre el terreno se necesita un sistema de Extranet para operaciones de paz por conducto del cual las misiones tengan acceso, entre otras cosas, a las bases de datos, los análisis generales y los análisis de los resultados de EISAS.

### **Dificultades para la aplicación de las recomendaciones ( párrs. 265 a 280)**

A juicio del Grupo, las recomendaciones que anteceden están perfectamente dentro de lo que cabe razonablemente exigir a los Estados Miembros de la Organización. Para ponerlas en práctica se necesitarán recursos adicionales, pero ello no significa que queramos decir que la mejor manera de resolver los problemas de las Naciones Unidas es simplemente darles más recursos. De hecho, ni el dinero ni los recursos, cualquiera que sea su monto, pueden reemplazar los importantes cambios que se necesitan con urgencia en la mentalidad de la Organización.

El Grupo insta a la Secretaría a que tenga presentes las iniciativas del Secretario General para llegar a las instituciones de la sociedad civil y recuerde en todo momento que las Naciones Unidas son *la* Organización universal y todos, en todas partes, tienen pleno derecho a considerar que es *su* Organización y emitir juicios acerca de sus actividades y de quienes trabajan en ella.

Existen además, grandes disparidades en cuanto a la calidad del personal y quienes trabajan en el sistema son los primeros en reconocerlo; quienes trabajan mejor tienen que absorber un volumen excesivo de trabajo para compensar el que no hacen los menos capaces. A menos que las Naciones Unidas tomen medidas para convertirse en una verdadera meritocracia, no podrán invertir la alarmante tendencia a que el personal calificado, especialmente los jóvenes, dejen la Organización. Además, el personal calificado no tendría incentivos para ingresar a ella. A menos que la administración superior en todos los niveles, comenzando por el Secretario General y la plana mayor, haga frente a este problema en forma prioritaria y seria, recompense la excelencia y ponga término a la incompetencia, los recursos adicionales serán malgastados y será imposible una reforma duradera.

Los Estados Miembros también reconocen que tienen que reflexionar acerca de sus métodos y su mentalidad de trabajo. Incumbe a los miembros del Consejo de Seguridad, por ejemplo, y a los miembros en general, insuflar vida a lo que dicen, como hizo por ejemplo la delegación del Consejo de Seguridad que se trasladó a Yakarta y Dili al comenzar la crisis en Timor Oriental en 1999, un excelente ejemplo de *res, non verba*, de *acción* efectiva del Consejo.

Los miembros del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas instamos a las autoridades del mundo reunidas en la Cumbre del Milenio a que, al renovar su compromiso con los ideales de las Naciones Unidas, se comprometan también a incrementar la capacidad de las Naciones Unidas para cumplir plenamente su cometido, en realidad su razón de ser, de ayudar a las comunidades sumidas en un conflicto y de mantener o restablecer la paz.

En la búsqueda de un consenso para las recomendaciones que formulamos en el presente informe, hemos llegado también a una idea común de unas Naciones Unidas que extiendan una firme mano de ayuda a una comunidad, a un país o una región para prevenir un conflicto o poner término a la violencia. Creemos que un representante especial del Secretario General habrá cumplido bien su cometido si ha dado al pueblo de un país la oportunidad de hacer por sí mismo lo que no podía hacer antes, construir la paz, mantenerla, lograr la reconciliación, reforzar la democracia y asegurar la vigencia de los derechos humanos. Por sobre todas las cosas, tenemos la idea de unas Naciones Unidas que no sólo tengan la voluntad sino también la capacidad de cumplir su promesa y justificar la confianza que la enorme mayoría de la humanidad ha depositado en ellas.

## I. Un cambio necesario

1. Las Naciones Unidas fueron fundadas, como se declara en la Carta, para “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra”. Tal es la función más importante de la Organización y, en considerable medida, el criterio con que la juzgan los pueblos a cuyo servicio está dedicada. En el último decenio, en reiteradas oportunidades, las Naciones Unidas no han estado a la altura de este desafío, ni pueden estarlo hoy en día. Sin un cambio institucional significativo, mayor apoyo financiero y un compromiso renovado de los Estados Miembros, las Naciones Unidas no podrán ejecutar las tareas críticas de mantenimiento y consolidación de la paz que los Estados Miembros les asignen en los meses y años venideros. Hay muchas tareas que no deberían encomendarse a las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y muchos lugares a donde no deberían ir. Pero cuando las Naciones Unidas envían a sus fuerzas para defender la paz, deben estar preparadas para hacer frente a las fuerzas de la guerra y la violencia que aún persistan con la capacidad y la determinación necesarias para vencerlas.

2. El Secretario General ha pedido a este Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, integrado por personas con experiencia en diversos aspectos de la prevención de conflictos, mantenimiento de la paz y consolidación de la paz (los miembros del Grupo se enumeran en el anexo I), que evaluara las deficiencias del sistema actual y formulara recomendaciones francas, concretas y realistas para cambiarlo. Nuestras recomendaciones se centran no sólo en cuestiones de política y estrategia, sino también en aspectos operacionales e institucionales que requieren atención.

3. Para que las iniciativas preventivas reduzcan la tensión y eviten los conflictos, el Secretario General necesita un apoyo político, claro, firme y sostenido de los Estados Miembros. Para que el mantenimiento de la paz logre su cometido, como las Naciones Unidas han comprobado reiteradamente el último decenio, las mejores intenciones del mundo no bastan para reemplazar la capacidad fundamental de demostrar una fuerza convincente. Sin embargo, la fuerza por sí sola no puede crear la paz, sólo puede crear un espacio para construirla.

4. En otras palabras, la clave del éxito de futuras operaciones complejas reside en el apoyo político, el rápido despliegue con una clara demostración de fuerza y una buena estrategia de consolidación de la paz.

De una manera u otra, todas las recomendaciones de este informe tienden a asegurar que se cumplan estas condiciones. Los acontecimientos recientes de Sierra Leona y la inquietante perspectiva de una ampliación de las operaciones de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo imponen con aún más urgencia la necesidad de cambios.

5. Estos cambios, aunque fundamentales, no tendrán un efecto duradero a menos que los Estados Miembros de la Organización asuman seriamente su responsabilidad de entrenar y equipar a sus propias fuerzas y de dar a su instrumento colectivo el mandato y los recursos necesarios para poder hacer frente juntos a las amenazas a la paz. Una vez que hayan decidido actuar como las Naciones Unidas, deben armarse de la voluntad política para apoyarlas política, financiera y operacionalmente de modo que la Organización resulte convincente como fuerza de paz.

6. Las recomendaciones del Grupo, que concilian la posición de principio y el pragmatismo, respetando al mismo tiempo el espíritu y la letra de la Carta de las Naciones Unidas y las respectivas funciones de los órganos legislativos de la Organización, se basan en las siguientes premisas:

a) La responsabilidad esencial de los Estados Miembros en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y la necesidad de reforzar cualitativa y cuantitativamente el apoyo que se presta al sistema de las Naciones Unidas para que cumpla esa función;

b) La importancia crucial de que los mandatos del Consejo de Seguridad sean claros y convincentes y cuenten con los recursos adecuados;

c) Un énfasis del sistema de las Naciones Unidas en la prevención de conflictos y una intervención temprana cuandoquiera que sea posible;

d) La necesidad de una función más eficaz de reunión y evaluación de la información en la Sede de las Naciones Unidas, incluido un mejor sistema de alerta temprana que pueda detectar y reconocer la amenaza o el riesgo de conflicto y genocidio;

e) La importancia esencial de que el sistema de las Naciones Unidas promueva y se atenga a los instrumentos y normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario en todos los aspectos de sus actividades relativas a la paz y la seguridad;

f) La necesidad de dotar a las Naciones Unidas de la capacidad de contribuir a la consolidación de la paz, a título preventivo y después de los conflictos, en una forma realmente integrada;

g) La necesidad crítica de mejorar la planificación en la Sede de las operaciones de mantenimiento de la paz (incluida la planificación para contingencias);

h) El reconocimiento de que, si bien las Naciones Unidas tienen considerable experiencia en la planificación, organización y ejecución de operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz, todavía no han adquirido la capacidad necesaria para desplegar rápidamente operaciones más complejas y mantenerlas efectivamente;

i) La necesidad de asignar a las misiones sobre el terreno líderes y administradores de la mayor competencia, a los que la Sede dé mayor flexibilidad y autonomía dentro de un mandato claro y con criterios claros de responsabilidad en cuanto a los gastos y los resultados;

j) El imperativo de exigir un alto grado de competencia e integridad del personal de la Sede y el terreno, al que se deberá proporcionar la capacitación y el apoyo necesarios para que desempeñen sus funciones y avancen en su carrera, aplicando las prácticas modernas de gestión que recompensan el desempeño meritorio y permiten desembarazarse de los incompetentes;

k) La importancia de que los funcionarios de la Sede y del terreno respondan por su desempeño, reconociendo que se les deben dar facultades, recursos y un grado de responsabilidad acordes con las tareas que se les asignen.

7. En el presente informe, el Grupo ha tratado muchos cambios que es imperioso hacer en el sistema de las Naciones Unidas. El Grupo considera que sus recomendaciones proponen los cambios mínimos necesarios para que el sistema de las Naciones Unidas pueda ser una institución eficaz y operativa del siglo XXI. (Las recomendaciones principales se resumen en negrita en todo el texto: también se han combinado en un único resumen en el anexo III.)

8. La crítica franca que se hace en este informe refleja la experiencia colectiva del Grupo y las entrevistas realizadas en todos los niveles del sistema. El Grupo entrevistó directamente o recibió observaciones escritas de más de 200 personas. Las fuentes consultadas fueron las misiones permanentes de los Estados Miem-

bro, incluidos los miembros del Consejo de Seguridad; el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz; y personal de los departamentos que se ocupan de cuestiones de paz y seguridad en la Sede las Naciones Unidas en Nueva York, la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, las sedes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), las sedes de otros fondos y programas de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y todas las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en curso. (En el anexo II figura una lista de referencias.)

## **II. Doctrina, estrategia y adopción de decisiones de las operaciones de paz**

9. El sistema de las Naciones Unidas, es decir, los Estados Miembros, el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y la Secretaría, debe embarcarse cautelosamente en las operaciones de paz, reflexionando con honestidad sobre lo que ha hecho en el último decenio. Debe ajustar en consecuencia la doctrina en que se basa el establecimiento de operaciones de paz, afinar su capacidad de análisis y de adopción de decisiones para responder a las realidades presentes y anticiparse a las futuras, y armarse de la creatividad, la imaginación y la voluntad necesarias para aplicar soluciones nuevas y alternativas a las situaciones en que no se puede o no se debe mandar personal de mantenimiento de la paz.

### **A. Definición de los elementos de las operaciones de paz**

10. Las operaciones de paz de las Naciones Unidas entrañan tres actividades principales: prevención de conflictos y establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz, y consolidación de la paz. La prevención de conflictos a largo plazo ataca a las causas estructurales del conflicto a fin de sentar una base sólida para la paz. Cuando esa base se desintegra, se intenta reforzarla mediante medidas de prevención del conflicto, que generalmente consisten en iniciativas diplomáticas. Esta acción preventiva es por definición una actividad discreta: cuando resulta, puede pasar totalmente desapercibida.

11. El establecimiento de la paz intenta poner coto a los conflictos en curso, mediante los instrumentos de la diplomacia y la mediación. En el establecimiento de la paz pueden intervenir enviados de gobiernos, grupos de Estados, organizaciones regionales o las Naciones Unidas, o bien grupos extraoficiales y no gubernamentales, como ocurrió, por ejemplo, en las negociaciones que culminaron en un acuerdo de paz para Mozambique. El establecimiento de la paz puede incluso ser obra de una personalidad destacada, que actúa en forma independiente.

12. El mantenimiento de la paz es una empresa que ya tiene 50 años y ha evolucionado rápidamente en el último decenio de un modelo tradicional y principalmente militar de observar las cesaciones del fuego y las separaciones de las fuerzas después de guerras entre Estados a un modelo complejo que incorpora muchos elementos, militares y civiles, que cooperan para establecer la paz en el peligroso interregno que sigue a las guerras civiles.

13. La consolidación de la paz es un término más reciente que, como se usa en este informe, se refiere a las actividades realizadas al final del conflicto para restablecer las bases de la paz y ofrecer los instrumentos para construir sobre ellas algo más que la mera ausencia de la guerra. Por lo tanto, la consolidación de la paz incluye, entre otras cosas, la reincorporación de los excombatientes a la sociedad civil, el fortalecimiento del imperio de la ley (por ejemplo, mediante el adiestramiento y la reestructuración de la policía local y la reforma judicial y penal); el fortalecimiento del respeto de los derechos humanos mediante la vigilancia, la educación y la investigación de los atropellos pasados y presentes; la prestación de asistencia técnica para el desarrollo democrático (incluida la asistencia electoral y el apoyo a la libertad de prensa); y la promoción del empleo de técnicas de solución de conflictos y reconciliación.

14. Complementos esenciales de una efectiva consolidación de la paz son el apoyo a la lucha contra la corrupción, la ejecución de programas humanitarios de remoción de minas, los programas de lucha contra el virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA), incluidos los de información y la lucha contra otras enfermedades infecciosas.

## **B. Experiencia anterior**

15. Como se ha observado, el éxito discreto de la prevención de conflictos y el establecimiento de la paz a corto plazo suele ser políticamente invisible. Los enviados personales y los representantes del Secretario General o los representantes especiales del Secretario General a veces han complementado las iniciativas diplomáticas de los Estados Miembros y otras han tomado iniciativas que éstos no podrían haber tomado fácilmente. El logro de una cesación del fuego en la guerra entre la República Islámica del Irán y el Iraq de 1988, la liberación de los últimos rehenes occidentales en el Líbano en 1991 y el haber evitado la guerra entre la República Islámica del Irán y el Afganistán en 1998 son ejemplos de iniciativas de este tipo en el ámbito del establecimiento de la paz y de la diplomacia preventiva.

16. Los partidarios de centrarse en las causas subyacentes de los conflictos aducen que estas gestiones en el momento de crisis suelen ser insuficientes o llegan muy tarde. Sin embargo, si se intentan más temprano, las iniciativas diplomáticas pueden ser rechazadas por un gobierno que no ve o no quiere reconocer el problema en ciernes, o que puede ser él mismo parte del problema. Por lo tanto, las estrategias preventivas a largo plazo son un complemento necesario de las iniciativas a corto plazo.

17. Hasta el fin de la guerra fría, las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en su mayoría tenían mandatos tradicionales relativos a la vigilancia de la cesación del fuego y no tenían responsabilidades directas de consolidación de la paz. La estrategia de entrada, o sea la secuencia de acontecimientos y decisiones que determinaba el despliegue de las Naciones Unidas, era clara: una guerra, una cesación del fuego, una invitación a vigilar el cumplimiento de la cesación del fuego y el despliegue de observadores o unidades militares para hacerlo, mientras seguían las tratativas para llegar a una solución política. Las necesidades en materia de inteligencia eran también bastante simples y los riesgos para los contingentes, relativamente bajos. Sin embargo, el mantenimiento de la paz en su forma tradicional, que apunta más a tratar los síntomas que a atacar las fuentes del conflicto, no preveía una estrategia de salida y la consolidación de la paz asociada a la operación solía avanzar con lentitud. Como consecuencia de ello, en las operaciones tradicionales el personal ha permanecido en el lugar 10, 20,

30 e incluso 50 años (como en Chipre, el Oriente Medio y la India y el Pakistán). Comparadas con las operaciones más complejas, éstas cuestan relativamente poco y políticamente es más fácil mantenerlas que darlas por terminadas. Sin embargo, también son difíciles de justificar a menos de que vayan acompañadas de tratativas serias y sostenidas de establecimiento de la paz encaminadas a transformar la cesación del fuego en una solución de paz duradera.

18. Desde el fin de la guerra fría, las Naciones Unidas han combinado a menudo el mantenimiento de la paz con la consolidación de la paz en operaciones complejas desplegadas en situaciones de conflicto intraestatal. Sin embargo, esas situaciones afectan a actores externos y son afectadas por ellos: los protectores políticos, los vendedores de armas, los compradores de productos ilícitos de exportación, las potencias regionales que envían sus propias fuerzas al conflicto y los Estados vecinos que reciben a los refugiados que a veces son obligados sistemáticamente a dejar sus hogares. Puesto que sus efectos en Estados y otros actores que no son Estados trascienden las fronteras, estos conflictos suelen tener un carácter decididamente “transnacional”.

19. Los riesgos y los costos de las operaciones que deben funcionar en esas circunstancias son mucho mayores que los del mantenimiento de la paz tradicional. Además, la complejidad de las tareas asignadas a estas misiones y la volatilidad de la situación en el terreno tienden a aumentar paralelamente. Desde el fin de la guerra fría, estos mandatos complejos y riesgosos han sido más la regla que la excepción: las operaciones de las Naciones Unidas han tenido que escoltar la distribución del socorro cuando la situación era tan peligrosa que las operaciones humanitarias no podían continuar sin riesgo para su personal, han tenido que proteger a las víctimas y posibles víctimas del conflicto cuando se encontraban en mayor peligro y han tenido que controlar las armas pesadas en poder de las partes locales cuando éstas se utilizaban para amenazar por igual al personal de la misión y la población local. En dos situaciones extremas se dieron a las operaciones de las Naciones Unidas facultades policiales y administrativas en ausencia de autoridad local o porque ésta era incapaz de funcionar.

20. No es ninguna novedad que estas misiones son difíciles de llevar a buen término. Inicialmente, los años 90 ofrecían perspectivas más positivas: las operaciones en aplicación de acuerdos de paz tenían plazos establecidos en lugar de ser de duración indefinida y la celebración de elecciones nacionales parecía ofrecer una

fácil estrategia de salida. Sin embargo, desde entonces, las operaciones de las Naciones Unidas han tendido a desplegarse en situaciones en que el conflicto no ha terminado en la victoria de ninguna de las partes: se puede haber llegado a un callejón sin salida desde el punto de vista militar, o la presión internacional puede haber detenido las hostilidades. Pero en todo caso, los conflictos no están terminados. Así, pues, las operaciones de las Naciones Unidas en realidad no se despliegan en la situación posterior a los conflictos sino que más bien se despliegan para crear esa situación, es decir, procuran trasladar el conflicto no resuelto, junto con las agendas personales, políticas y de otro tipo que lo impulsaron, del terreno militar al terreno político y mantenerlo ahí definitivamente.

21. Como descubrieron pronto las Naciones Unidas, las partes locales firman acuerdos de paz por diversas razones, no todas ellas favorables para la paz. Hubo “saboteadores”—grupos (incluidos los signatarios) que reniegan de sus compromisos o tratan de dejar sin efecto el acuerdo de paz mediante la violencia— que se opusieron al establecimiento de la paz en Camboya, volvieron a sumir a Angola, Somalia y Sierra Leona en la guerra civil y orquestaron el asesinato de nada menos que 800.000 personas en Rwanda. Para conseguir sistemáticamente los resultados deseados en las operaciones de mantenimiento o consolidación de la paz en situaciones de conflicto intraestatal/transnacional, las Naciones Unidas deben estar preparadas para vérselas con los saboteadores.

22. Un creciente número de informes sobre conflictos de ese tipo ha demostrado que los posibles saboteadores tienen mayores incentivos para renegar de los acuerdos de paz cuando disponen de una fuente de ingresos independiente que sirve para pagar soldados, comprar armas y enriquecer a los líderes de las facciones y que incluso puede ser el motivo de la guerra. La historia reciente indica que cuando no se pueden eliminar estas fuentes de ingresos, como la exportación de narcóticos ilícitos, piedras preciosas u otros productos de alto valor, la paz es insostenible.

23. Los Estados vecinos pueden contribuir al problema permitiendo el paso de contrabando que alimenta el conflicto, sirviéndole de intermediarios o proporcionando bases a los combatientes. Para contrarrestar a estos vecinos que apoyan el conflicto, una operación de paz necesita el apoyo político, logístico y/o militar activo de una o más grandes potencias o de potencias

regionales importantes. Cuanto más ardua la operación más importante es este apoyo.

24. Entre otras variables de las que depende la dificultad del establecimiento de la paz están, en primer lugar, las fuentes del conflicto. Estas pueden ser de carácter económico (por ejemplo problemas de pobreza, distribución, discriminación o corrupción), político (una lucha desembozada por el poder), referirse a los recursos u otras cuestiones ambientales (como la competencia por escasos recursos hídricos), o pueden ser cuestiones étnicas, religiosas o relacionadas con graves atropellos de los derechos humanos. Los objetivos políticos y económicos pueden ser más fluidos y estar más abiertos al compromiso que los objetivos relacionados con la necesidad de recursos, las cuestiones étnicas o la religión. En segundo lugar, la complejidad de la tarea de negociar y establecer la paz tenderá a aumentar con el número de partes locales y la divergencia entre sus objetivos (por ejemplo, algunas pueden querer la unidad y otras, la separación). En tercer lugar, el número de víctimas y la magnitud de los desplazamientos de población y los daños de la infraestructura incidirán en el grado de resentimiento provocado por la guerra y, por lo tanto, en la dificultad de la reconciliación, que exige enfrentar las pasadas violaciones de los derechos humanos y el costo y la complejidad de la reconstrucción.

25. Una situación relativamente menos peligrosa — sólo dos partes decididas a lograr la paz, con objetivos en competencia pero congruentes, sin fuentes ilícitas de ingresos, con vecinos y protectores decididos también a lograr la paz— es bastante más propicia a la reconciliación. En situaciones menos propicias y más peligrosas —tres o más partes no todas igualmente empeñadas en lograr la paz, con distintos objetivos, fuentes independientes de ingresos y armas, y vecinos dispuestos a comprar, vender o permitir el tránsito de productos ilícitos— a menos que desempeñen su cometido con la competencia y eficiencia que la situación exige y estén firmemente respaldadas por las grandes potencias, las misiones de las Naciones Unidas no sólo ponen en peligro a su propia gente, sino también a la paz misma.

26. Es de vital importancia que los negociadores, el Consejo de Seguridad, quienes planifican la misión en la Secretaría y quienes participan en ella comprendan con cuál de estas situaciones políticomilitares se están enfrentando, cómo puede cambiar la situación bajo sus pies una vez que lleguen y qué es realista que se propongan hacer en caso de que cambie. Todas estas

consideraciones deben tenerse en cuenta en la estrategia de entrada de una operación y al decidir la cuestión básica de si una operación es viable y si tiene sentido intentarla.

27. En este contexto, es igualmente importante determinar hasta qué punto las autoridades locales quieren y pueden adoptar las decisiones políticas y económicas necesarias, aunque sean difíciles, y participar en el establecimiento de procesos y mecanismos para manejar las controversias internas y evitar la violencia o la reanudación del conflicto. Aunque una misión sobre el terreno y las Naciones Unidas tienen poco control sobre estos factores, este ambiente de cooperación es de importancia crítica para determinar el éxito de una operación de paz.

28. Cuando las operaciones de paz complejas se despliegan en el terreno, incumbe a su personal mantener un clima local de seguridad para la consolidación de la paz e incumbe al personal de consolidación de la paz la tarea de apoyar los cambios políticos, sociales y económicos que crean un ambiente seguro que pueda autoperpetuarse. Sólo si se crea este ambiente podrán las fuerzas de mantenimiento de la paz retirarse fácilmente, a menos que la comunidad internacional esté dispuesta a tolerar la reanudación del conflicto cuando lo hagan. La historia ha demostrado que el personal de mantenimiento de la paz y el personal de consolidación de la paz son aliados inseparables en las operaciones complejas: mientras que los encargados de la consolidación de la paz tal vez no puedan funcionar sin el apoyo del personal de mantenimiento de la paz, éste no tiene posibilidades de retirarse si los primeros no ejecutan su labor.

### **C. Consecuencias para las medidas preventivas**

29. Las operaciones de paz de las Naciones Unidas cubrieron no más de un tercio de las situaciones de conflicto del decenio de 1990. Dado que ni siquiera mejorando mucho los mecanismos de creación y apoyo de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas podrá el sistema de las Naciones Unidas responder con operaciones de este tipo en todos los casos de conflicto en todos los lugares, hay una necesidad acuciante de que las Naciones Unidas y sus Estados Miembros establezcan un sistema más eficaz para la prevención de conflictos a largo plazo. Claramente, la prevención es muy preferible para quienes, a falta de

ella, padecerían las consecuencias de la guerra, y es una opción menos costosa para la comunidad internacional que las acciones militares, el socorro humanitario de emergencia o la reconstrucción después de una guerra. Como observó el Secretario General en su reciente informe del Milenio (A/54/2000) “cada una de las medidas adoptadas para reducir la pobreza y lograr un crecimiento económico de base amplia es un paso adelante en pos de la prevención de los conflictos”. En muchos casos de conflicto interno, “la pobreza corre pareja con profundas diferencias étnicas o religiosas” cuando los derechos de las minorías “no se respetan lo suficiente [y] las instituciones de gobierno no incluyen debidamente a todos los grupos de la población”. Por consiguiente, en tales casos hay que adoptar estrategias de prevención a largo plazo “para promover los derechos humanos, proteger los derechos de las minorías e instituir mecanismos políticos en que estén representados todos los grupos ... Es necesario que cada grupo se convenza de que el Estado pertenece a todos”.

30. El Grupo desea encomiar al Grupo de Tareas sobre Paz y Seguridad de las Naciones Unidas por su labor en la esfera de la prevención a largo plazo, y en particular el concepto de que las entidades de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas deben observar los trabajos de desarrollo a través de una “lente de prevención de conflictos” y hacer de la prevención a largo plazo el punto de mira de su labor, adaptando a tal fin instrumentos tales como el Marco de Evaluación Común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

31. Para aumentar las posibilidades de que las Naciones Unidas se concentren cuanto antes en las posibles nuevas emergencias de carácter complejo, y por consiguiente en la prevención de conflictos a corto plazo, hace aproximadamente dos años los departamentos de la Sede que integran el Comité Ejecutivo de Paz y Desarrollo crearon el Marco Interinstitucional/Interdepartamental de Coordinación en el que ahora participan 10 departamentos, fondos, programas y organismos. El elemento activo, el Equipo del Marco se reúne mensualmente a nivel de directores para tomar decisiones relativas a las zonas de riesgo, programar reuniones de examen de países (o de situaciones) y determinar medidas preventivas. El mecanismo del Marco ha mejorado los contactos entre los departamentos, pero no ha acumulado conocimientos de manera más estructurada, y no hace planificaciones estratégicas. Esto puede haber contribuido a la dificultad que tiene la

Secretaría para convencer a los Estados Miembros de las ventajas de respaldar el compromiso que profesan con las medidas de prevención de conflictos a largo y corto plazo con el apoyo político y financiero necesario. Mientras tanto, las memorias anuales del Secretario General de 1997 y 1999 (A/52/1 y A/54/1) se concentraron concretamente en la prevención de conflictos. La Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict y la Asociación pro Naciones Unidas de los Estados Unidos de América, entre otras, también han aportado valiosos estudios sobre el tema. Además, más de 400 funcionarios de las Naciones Unidas han recibido formación sistemática en “alarma temprana” en la Escuela Superior del Personal de las Naciones Unidas en Turín.

32. El fondo de la cuestión de la prevención a corto plazo está en el recurso a misiones de determinación de los hechos y otras iniciativas clave del Secretario General. Éstas, sin embargo, suelen tropezarse con dos impedimentos fundamentales. En primer lugar, está la preocupación comprensible y legítima de los Estados Miembros, especialmente los más pequeños y débiles de ellos, por la soberanía. Estas preocupaciones aumentan ante las iniciativas tomadas por otro Estado Miembro, especialmente un vecino más fuerte, o una organización regional dominada por uno de sus miembros. Un Estado que tropiece con dificultades internas suele estar dispuesto a aceptar sugerencias del Secretario General dada la independencia reconocida y la sólida base moral de su posición y en vista de la letra y el espíritu de la Carta que requiere que el Secretario General ofrezca su asistencia y espera del Estado Miembro que preste a las Naciones Unidas “toda clase de ayuda” tal como se indica, en particular, en el apartado 5) del Artículo 2 de la Carta. Las misiones de determinación de los hechos son un primer instrumento mediante el cual el Secretario General puede facilitar sus buenos oficios.

33. El segundo impedimento para las medidas eficaces de prevención de las crisis es la distancia entre las posiciones verbales y el apoyo financiero y político prestado a la prevención. La Asamblea del Milenio ofrece a todos los interesados la oportunidad de reevaluar su compromiso en este asunto y considerar las recomendaciones relativas a la prevención que figuran en el Informe del Milenio del Secretario General y en sus recientes observaciones ante la segunda sesión pública del Consejo de Seguridad sobre prevención de los conflictos. En ella, el Secretario General subrayó la necesidad de una colaboración más estrecha entre el

Consejo de Seguridad y otros órganos principales de las Naciones Unidas sobre cuestiones de prevención de conflictos, y maneras para colaborar más estrechamente con los participantes no estatales, incluido el sector empresarial, para contribuir a diluir o evitar conflictos.

#### **34. Resumen de las recomendaciones principales sobre medidas preventivas:**

a) **El Grupo hace suyas las recomendaciones del Secretario General con respecto a la prevención de conflictos que figuran en el Informe del Milenio y las observaciones que hizo ante el Consejo de Seguridad en su segunda sesión pública sobre prevención de conflictos, en julio de 2000, y en particular su llamamiento a “todos los participantes en las actividades de prevención de conflictos y de desarrollo —las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods, los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil— [a que enfrenten] esos retos de una manera más integrada”;**

b) **El Grupo apoya que el Secretario General recurra con mayor frecuencia a enviar misiones de determinación de los hechos a zonas de tensión y hace hincapié en las obligaciones que tienen los Estados Miembros, en virtud del apartado 5) del Artículo 2 de la Carta, de prestar “toda clase de ayuda” a estas actividades de las Naciones Unidas.**

#### **D. Consecuencias para la estrategia de consolidación de la paz**

35. El Consejo de Seguridad y el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas han reconocido la importancia de la consolidación de la paz como parte integrante del éxito de las operaciones de mantenimiento de la paz. A este respecto, el 29 de diciembre de 1998 el Consejo de Seguridad adoptó una declaración presidencial en la que alentó al Secretario General a que “estudiara la posibilidad de establecer estructuras para consolidar la paz después de los conflictos como parte de la labor que lleva a cabo el sistema de las Naciones Unidas para lograr una solución duradera y pacífica de los conflictos...”. El Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en su propio informe de principios de 2000, subrayó la importancia de definir y determinar elementos relativos a la consolidación de la paz antes

de incorporarlos en los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz complejas, para facilitar el posterior examen por la Asamblea General del mantenimiento de su apoyo a elementos clave de la consolidación de la paz después de terminada una operación compleja.

36. Se puede establecer oficinas de apoyo a la consolidación de la paz u oficinas políticas de las Naciones Unidas a modo de medidas de seguimiento de otras operaciones de paz, como sucedió en Tayikistán o Haití, o a modo de iniciativas independientes, como en los casos de Guatemala o Guinea-Bissau. Estas oficinas contribuyen a apoyar la consolidación de la paz en los países después de los conflictos, trabajando con los gobiernos y con organizaciones no gubernamentales y complementando actividades ya en curso de desarrollo de las Naciones Unidas que se esfuerzan por permanecer independientes de las actividades políticas aun dirigiendo la asistencia a la fuente del conflicto.

37. Una consolidación de la paz eficaz requiere la participación activa de las partes locales, y esa participación debe ser de carácter multidimensional. En primer lugar, a todas las operaciones de mantenimiento de la paz se les debe dar la capacidad de mejorar claramente las vidas de las personas que se encuentran en su zona de misión, en un momento relativamente temprano de la vida de la misión. El jefe de la misión debe tener autoridad para aplicar un pequeño porcentaje de los fondos de la misión en “proyectos de efecto inmediato” dirigidos a producir mejoras reales en la calidad de la vida, a fin de contribuir a establecer la credibilidad de una nueva misión. El coordinador residente o el coordinador de asuntos humanitarios del equipo de las Naciones Unidas que existiera anteriormente en el país debe actuar de asesor principal en estos proyectos a fin de garantizar que los gastos sean eficaces y evitar los conflictos con otros programas de asistencia humanitaria o al desarrollo.

38. En segundo lugar, unas elecciones “libres e imparciales” deben considerarse parte de esfuerzos más amplios para fortalecer las instituciones de gobierno. Las elecciones sólo tendrán éxito en un ambiente en que una población que se recupera de la guerra acepta el resultado de la votación como mecanismo pertinente y creíble mediante el cual se representan sus opiniones sobre el gobierno. Las elecciones necesitan el apoyo de un proceso más amplio de democratización y consolidación de la sociedad civil que incluya una administración civil eficaz y una cultura de respeto a los derechos

humanos fundamentales, sin lo cual las elecciones se limitan a ratificar una tiranía de la mayoría o a derrocarla por la fuerza una vez que se haya marchado la operación de paz.

39. En tercer lugar, los instructores de policía civil de las Naciones Unidas no son consolidadores de la paz si se limitan a documentar —o a intentar desalentar con su presencia— comportamientos abusivos o inaceptables en cualquier otro sentido de los oficiales de la policía civil: es ésta una perspectiva tradicional y limitada de las capacidades de la policía civil. En la actualidad, las misiones pueden requerir que la policía civil se encargue de reformar, capacitar y reestructurar las fuerzas locales de policía de conformidad con normas internacionales de actividad policial democrática y respetuosa de los derechos humanos, y además tener la capacidad de responder con eficacia a situaciones de desorden civil, y tener capacidades de autodefensa. También los tribunales, a los que los oficiales de la policía local llevan a los presuntos criminales, y el sistema penal al que la ley entrega a los presos, deben ser políticamente imparciales y abstenerse de ejercer intimidaciones y presiones. Cuando las misiones de consolidación de la paz lo requieran, es necesario disponer de suficientes expertos judiciales internacionales, expertos penales, especialistas en derechos humanos y policías civiles para fortalecer las instituciones jurídicas. Cuando la justicia, la reconciliación y la lucha contra la impunidad lo requieran, el Consejo de Seguridad debe autorizar a estos expertos, así como a los investigadores penales y especialistas forenses pertinentes, a que prosigan la labor de detención y enjuiciamiento de las personas acusadas de crímenes de guerra en apoyo de los tribunales penales internacionales de las Naciones Unidas.

40. Aunque este planteamiento de equipo puede parecer evidente, en el pasado decenio las Naciones Unidas han tropezado con situaciones en que el Consejo de Seguridad ha autorizado el despliegue de varios millares de policías en una operación de mantenimiento de la paz pero se ha resistido al concepto de proporcionar a las mismas operaciones 20 ó 30 expertos en justicia penal. Además, la función moderna de la policía civil tiene que entenderse y desarrollarse mejor. En resumen, se requiere un cambio doctrinal en lo relativo a cómo concibe y utiliza la Organización a la policía civil en las operaciones de paz, así como en cuanto a la necesidad de un planteamiento de equipo dotado de los recursos necesarios para apoyar el imperio de la ley y res-

petar los derechos humanos mediante expertos judiciales, penales, en derechos humanos y de policía que trabajen juntos de manera coordinada y colegiada.

41. En cuarto lugar, el componente de derechos humanos de una operación de paz es crítico para una consolidación de la paz eficaz. El personal de derechos humanos de las Naciones Unidas puede desempeñar un papel rector, por ejemplo, ayudando a aplicar un programa amplio de reconciliación nacional. Los componentes de derechos humanos de las operaciones de mantenimiento de la paz no siempre han recibido el apoyo político y administrativo que requieren, sin embargo, ni otros componentes han entendido siempre sus funciones claramente. Por consiguiente, el grupo hace hincapié en la importancia de impartir formación al personal militar, de policía y al personal civil en cuestiones de derechos humanos y en las disposiciones pertinentes del derecho humanitario internacional. A este respecto, el Grupo encomia el Boletín del Secretario General de 6 de agosto de 1999, titulado “Respeto del derecho humanitario internacional por las fuerzas de las Naciones Unidas” (ST/SGB/1999/13).

42. En quinto lugar, el desarme, la desmovilización y la reintegración de los excombatientes —fundamental para la estabilidad inmediata después de los conflictos y para reducir la probabilidad de que se reanuden los conflictos— es una esfera en la que la consolidación de la paz hace una contribución directa a la seguridad pública y al orden público. Sin embargo, el objetivo básico del desarme, la desmovilización y la reintegración no se cumple a menos que se apliquen los tres elementos del programa. Los luchadores desmovilizados (que casi nunca se desarman por completo) tenderán a volver a una vida de violencia si no encuentran un medio de vida legítimo, es decir, si no se les “reintegra” a la economía local. El elemento de reintegración del desarme, la desmovilización y la reintegración se financia con recursos voluntarios, sin embargo, y muchas veces esta financiación ha estado muy por debajo de las necesidades.

43. El desarme, la desmovilización y la reintegración han sido una característica de las últimas 15 operaciones de mantenimiento de la paz de los pasados 10 años. Más de una docena de organismos y programas de las Naciones Unidas y de organizaciones no gubernamentales internacionales y locales financian estos programas. En parte debido a que son tantos los que participan en la planificación o en el apoyo al desarme, la desmovilización y la reintegración, ésta carece de un

centro de coordinación designado en el sistema de las Naciones Unidas.

44. Para que la consolidación de la paz sea eficaz también se requiere un centro de coordinación para coordinar las muchas actividades distintas que entraña la consolidación de la paz. A juicio del Grupo, la comunidad de donantes debe considerar a las Naciones Unidas el centro de coordinación de las actividades de consolidación de la paz. Para ello, es muy conveniente crear una capacidad institucional permanente y consolidada en el ámbito del sistema de las Naciones Unidas. Por lo tanto, el Grupo considera que el Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos, en su calidad de convocador del CEPS, debe actuar como centro de coordinación para la consolidación de la paz. El Grupo también apoya los esfuerzos realizados por el Departamento de Asuntos Políticos y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para fortalecer conjuntamente la capacidad de las Naciones Unidas en esta esfera, dado que, en efecto, la consolidación de la paz eficaz es un híbrido de actividades políticas y de desarrollo dirigidas a las fuentes del conflicto.

45. El Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), el Departamento de Asuntos de Desarme, la Oficina de Asuntos Jurídicos, el PNUD, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUR), el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados y el Coordinador de Seguridad de las Naciones Unidas están representados en el CEPS; también ha sido invitado a participar el Grupo del Banco Mundial. El CEPS es el foro ideal para la formulación de estrategias de consolidación de la paz.

46. No obstante, hay que diferenciar entre formulación de estrategias y aplicación de tales estrategias, sobre la base de una división racional del trabajo entre los miembros del CEPS. A juicio del Grupo, el PNUD tiene posibilidades aún no aprovechadas en esta esfera y, en colaboración con otros organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, y el Banco Mundial, ese Programa está bien situado para tomar la iniciativa en la aplicación de actividades de consolidación de la paz. Por consiguiente, el Grupo recomienda que el CEPS proponga al Secretario General un plan para fortalecer la capacidad de las Naciones Unidas de desarrollar estrategias de consolidación de la paz y aplicar

programas en apoyo de esas estrategias. Ese plan también debe indicar los criterios para determinar en qué casos está justificado nombrar un enviado político superior o representante del Secretario General para aumentar la visibilidad y agudizar la orientación política de las actividades de consolidación de la paz en una región o país en particular que se recupera de un conflicto.

#### **47. Resumen de las recomendaciones principales sobre la consolidación de la paz:**

a) **Un pequeño porcentaje del presupuesto para el primer año de una misión debe estar a disposición del representante o del representante especial del Secretario General para que la misión pueda financiar proyectos de efecto inmediato en su zona de operaciones, con el asesoramiento del coordinador residente del equipo de las Naciones Unidas en el país;**

b) **El Grupo recomienda un cambio doctrinal en el uso de la policía civil, otros elementos del imperio de la ley y los expertos en derechos humanos en operaciones complejas de paz a fin de reflejar un mayor enfoque en el fortalecimiento de las instituciones del imperio de la ley y el mejoramiento del respeto de los derechos humanos en los ambientes posteriores a los conflictos;**

c) **El Grupo recomienda que los órganos legislativos consideren incluir los programas de desmovilización y reintegración en los presupuestos prorrateados de las operaciones de la paz complejas para la primera etapa de una operación, a fin de facilitar la disolución rápida de las facciones combatientes y reducir la probabilidad de que se reanuden los conflictos;**

d) **El Grupo recomienda que el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad delibere con el Secretario General y le recomiende un plan para fortalecer la capacidad permanente de las Naciones Unidas para desarrollar estrategias de consolidación de la paz y aplicar programas en apoyo de esas estrategias.**

#### **E. Consecuencias para la teoría y la estrategia del mantenimiento de la paz**

48. El Grupo coincide en que el consentimiento de las partes locales, la imparcialidad y el uso de la fuerza

únicamente en legítima defensa deben seguir siendo los principios fundamentales del mantenimiento de la paz. No obstante, la experiencia demuestra que en el contexto de las operaciones modernas de paz relacionadas con conflictos intraestatales o transnacionales, las partes locales pueden manipular el consentimiento de diversas maneras. Una parte puede dar su consentimiento a la presencia de las Naciones Unidas simplemente con el fin de ganar tiempo para reorganizar sus fuerzas y retirarlo cuando la operación de mantenimiento de la paz deje de servir para sus propósitos, o puede tratar de restringir la libertad de circulación de los integrantes de la operación, adoptar una política de incumplimiento sistemático de las disposiciones de un acuerdo o retirar por completo el consentimiento. Además, independientemente del empeño que demuestran los líderes de las partes en conseguir la paz, las fuerzas combatientes pueden estar sometidas a un control mucho menor que los ejércitos convencionales que participan en el mantenimiento de la paz y dividirse en facciones cuya existencia e incidencia no se previeran en el acuerdo de paz con arreglo al cual funciona la misión de las Naciones Unidas.

49. A lo largo del tiempo, han sido numerosas las ocasiones en que las Naciones Unidas no han podido resolver eficazmente esos problemas. No obstante, una de las premisas fundamentales del presente informe es que deben poder hacerlo. Una vez desplegado, el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas debe estar en condiciones de cumplir su mandato de forma profesional y con éxito. Ello quiere decir que las unidades militares de las Naciones Unidas deben poder defenderse, defender a otros componentes de la misión y al mandato de ésta. Las normas para entablar combate no deben limitar la acción de los contingentes a respuestas proporcionales sino que deben prever réplicas que sirvan para silenciar una fuente de fuego mortífero dirigida contra los contingentes de las Naciones Unidas o contra la población que éstos deben proteger y, en situaciones particularmente peligrosas, no deben obligar a los contingentes de las Naciones Unidas a ceder la iniciativa a sus atacantes.

50. Así pues, en esas operaciones, imparcialidad debe significar cumplimiento de los principios de la Carta y de los objetivos de un mandato basado en esos principios. Ese tipo de imparcialidad no equivale a neutralidad ni a igualdad de tratamiento de todas las partes, en todos los casos, en todo momento, lo cual puede llegar a equivaler a una política de contemporización. En oca-

siones, las partes locales no están constituidas por elementos moralmente equiparables sino por un componente evidentemente agresor y otro evidentemente agredido, y el personal de mantenimiento de la paz puede no sólo tener una justificación operacional para utilizar la fuerza sino también verse moralmente obligado a hacerlo. El genocidio ocurrido en Rwanda alcanzó esas dimensiones en parte porque la comunidad internacional no utilizó la operación que ya existía sobre el terreno en ese país para hacer frente al obvio agente maléfico. Posteriormente, el Consejo de Seguridad, en su resolución 1296 (2000), estableció que los ataques dirigidos deliberadamente contra la población civil en los conflictos armados y la denegación del acceso del personal humanitario a la población civil afectada por la guerra pueden constituir en sí mismos amenazas para la paz y la seguridad internacionales, y por lo tanto provocar la acción del Consejo de Seguridad. Si ya hay sobre el terreno una operación de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, puede corresponderle a ella función de llevar a cabo esas acciones y debe estar preparada.

51. Por otra parte, ello significa que la Secretaría no debe aplicar las hipótesis de planificación más favorables a situaciones en que históricamente los agentes locales hayan demostrado el peor comportamiento. Significa también que en los mandatos debe especificarse que la operación está facultada para utilizar la fuerza. Y significa además que las fuerzas deben ser más numerosas, estar mejor equipadas y resultar más costosas, pero al mismo tiempo deben representar una verdadera amenaza disuasiva, en lugar de una presencia simbólica y que no supone peligro alguno, características tradicionales del mantenimiento de la paz. Las fuerzas de las Naciones Unidas que intervinieran en operaciones complejas deberían tener un tamaño y una configuración que no dejaran lugar a dudas en la mente de posibles partes en el conflicto sobre cuál de los dos enfoques había adoptado la Organización. Y debería proporcionarse a esas fuerzas la información local y demás condiciones necesarias para construir una defensa contra los oponentes violentos.

52. La disposición de los Estados Miembros a aportar contingentes a una operación convincente de este tipo lleva aparejada también la disposición a aceptar el riesgo de que se produzcan víctimas en cumplimiento del mandato. Desde las misiones difíciles de mediados de los años 90, ha aumentado la resistencia a aceptar ese riesgo, en parte porque los Estados Miembros son

capaces de determinar en qué los beneficiaría asumir el riesgo y en parte porque pueden no conocer bien los propios riesgos. Así pues, al pedir que los Estados aporten contingentes, el Secretario General debe poder transmitir qué redundaría en beneficio de los países que aportan contingentes y, ciertamente, de todos los Estados Miembros que se haga frente y se resuelva el conflicto en cuestión, aunque sólo sea como parte de la labor amplia de establecer la paz que incumbe a las Naciones Unidas. Al hacerlo, el Secretario General debería facilitar a los países que pudieran aportar contingentes una evaluación de los riesgos en que se expusiera en qué consiste el conflicto y cuáles serían los requisitos de la paz, se describiera la capacidad y los objetivos de las partes locales y se indicaran los recursos financieros independientes de que dispondrían, así como las consecuencias de esa capacidad financiera para el mantenimiento de la paz. El Consejo de Seguridad y la Secretaría deberían también convencer a los países que aportan contingentes de que la estrategia y el planteamiento de las operaciones de las misiones nuevas son sólidos y que enviarán contingentes o policía a una misión eficaz encabezada por dirigentes competentes.

53. El Grupo reconoce que las Naciones Unidas no se dedican a la guerra. Cuando ha hecho falta intervenir activamente, siempre se ha confiado esa acción a coaliciones de Estados dispuestos a hacerlo, con la autorización del Consejo de Seguridad, en cumplimiento del Capítulo VII de la Carta.

54. En la Carta se promueve claramente la cooperación con organizaciones regionales y subregionales para resolver los conflictos y establecer y mantener la paz y la seguridad. Las Naciones Unidas participan activamente y con éxito en numerosos programas de cooperación para la prevención de conflictos, el establecimiento de la paz, la organización de elecciones y la asistencia electoral, la vigilancia de los derechos humanos y la realización de labores humanitarias sobre el terreno, así como otras actividades de consolidación de la paz en diversas partes del planeta. No obstante, en lo que se refiere a las operaciones de mantenimiento de la paz, parece oportuno actuar con cautela porque los recursos y la capacidad militar están distribuidos de manera desigual en el mundo y los contingentes que se encuentran en las zonas más propensas a las crisis suelen estar menos preparados para hacer frente a las demandas del mantenimiento de la paz moderno que los de otros lugares. Si se proporcionara capacidad, equipo, apoyo logístico y otros recursos a las organiza-

ciones regionales y subregionales, se podría habilitar a personal de mantenimiento de la paz de todas las regiones para que participara en las operaciones de las Naciones Unidas o estableciera operaciones regionales sobre la base de resoluciones del Consejo de Seguridad.

**55. Resumen de la recomendación principal sobre la teoría y la estrategia del mantenimiento de la paz: una vez desplegado, el personal de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz debe estar en condiciones de cumplir su mandato de forma profesional y con éxito, así como de defenderse, defender a otros componentes de la misión y al mandato de ésta, sobre la base de unas normas para entablar combate sólidas, de quienes incumplan los compromisos adquiridos en virtud de un acuerdo de paz o traten de menoscabarlo por medio de la violencia.**

## **F. Mandatos claros, convincentes y viables**

56. Como órgano político, el Consejo de Seguridad procura lograr el consenso, aunque puede adoptar decisiones sin que exista unanimidad. Pero las concesiones necesarias para llegar al consenso pueden ir en detrimento de la especificación, y la ambigüedad resultante puede tener consecuencias graves sobre el terreno si el mandato es objeto de interpretaciones diversas por los distintos elementos de una operación de paz, o si los agentes locales perciben que el empeño del Consejo en lograr la paz no es total y los contendientes se ven así alentados. La ambigüedad puede también disimular diferencias que se manifiesten más adelante, bajo la presión de la crisis, e impidan una actuación urgente del Consejo. Si bien el Grupo reconoce que en muchas ocasiones hacer concesiones políticas resulta útil, en este caso se decanta por la claridad, en especial cuando se trate de operaciones que se desplieguen en circunstancias peligrosas. El Grupo insta al Consejo a que, en lugar de enviar una operación a una situación peligrosa con instrucciones poco claras, se abstenga de establecer esa misión.

57. Con frecuencia las operaciones de paz de las Naciones Unidas empiezan a cobrar forma cuando los negociadores de un acuerdo de paz contemplan la posibilidad de que la Organización haga cumplir ese acuerdo. Aunque los negociadores de la paz (encargados de su establecimiento) pueden ser profesionales

competentes en su ámbito, es mucho menos probable que conozcan en detalle las necesidades operacionales de los soldados, los policías, el personal de socorro o los asesores electorales de las misiones de las Naciones Unidas sobre el terreno. Y los negociadores no relacionados con las Naciones Unidas pueden tener incluso menos conocimientos de esas necesidades. Sin embargo, en los últimos años, la Secretaría se ha visto obligada a ejecutar mandatos que se elaboraron en otro lugar y que le llegaron por conducto del Consejo de Seguridad con cambios menores.

58. El Grupo considera que la Secretaría debe hacer entender al Consejo de Seguridad que, antes de que el Consejo encargue a fuerzas dirigidas por las Naciones Unidas la aplicación de acuerdos de cesación del fuego o de paz, deben cumplirse ciertas condiciones mínimas entre ellas la posibilidad de que en las negociaciones de paz haya presentes asesores-observadores; que todo acuerdo se ajuste a las normas internacionales vigentes en materia de derechos humanos y al derecho humanitario; y que las labores que desempeñen las Naciones Unidas sean viables operacionalmente —con el requisito explícito de que reciban apoyo local— y contribuyan a resolver las causas del conflicto o a instaurar las condiciones necesarias para que lo hagan otros. Puesto que los negociadores sólo pueden contar con asesoramiento adecuado si se conoce detalladamente la situación imperante sobre el terreno, el Secretario General debería estar facultado para consignar los recursos del Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz necesarios para realizar un estudio preliminar en la zona de la posible misión.

59. Al informar al Consejo sobre las necesidades de las misiones, la Secretaría no debe indicar el tamaño de la fuerza ni los niveles de recursos que suponga serán políticamente aceptables para el Consejo. Ejerciendo una autocensura de ese tipo, la Secretaría se expone a sí misma y a la misión no sólo al fracaso sino a convertirse en chivo expiatorio del fracaso. Aunque presentar y justificar unas estimaciones de planificación que se ajusten a normas operacionales elevadas puede reducir la probabilidad de que se lleve a cabo una operación, no debe hacerse creer a los Estados Miembros que están haciendo algo útil para los países en dificultades cuando, dotando a las misiones de recursos insuficientes, en realidad pueden estar dando su consentimiento a un desperdicio de recursos humanos, tiempo y dinero.

60. Además, el Grupo considera que, hasta que el Secretario General no obtenga compromisos firmes de los Estados Miembros de que aportarán los contingentes que considere necesarios para llevar a cabo la operación, ésta no debe iniciarse. Desplegar parcialmente unas fuerzas incapaces de consolidar una paz frágil, primero haría aumentar las esperanzas de una población sumida en un conflicto o que se está recuperando de una guerra, para luego defraudar esas esperanzas y socavar la credibilidad de las Naciones Unidas en su conjunto. En esas circunstancias, el Grupo considera que el Consejo de Seguridad debe mantener en forma de proyecto toda resolución que prevea el despliegue de un número elevado de contingentes en una operación nueva de mantenimiento de la paz hasta que el Secretario General esté en condiciones de confirmar que ha obtenido de los Estados Miembros el compromiso de aportar los contingentes necesarios.

61. Las posibilidades de que ocurran esos desajustes, pueden reducirse por varios medios, entre ellos aumentando la coordinación y las consultas entre los países que puedan aportar contingentes y los miembros del Consejo de Seguridad durante el proceso de formulación del mandato. El asesoramiento de los países que aportan contingentes al Consejo de Seguridad podría institucionalizarse creando órganos subsidiarios especiales del Consejo, tal como se prevé en el Artículo 29 de la Carta. Como norma, debería invitarse a los Estados Miembros que aportan unidades militares constituidas a una operación determinada a asistir a las sesiones informativas que ofrece la Secretaría al Consejo de Seguridad referentes a crisis que afecten a la seguridad y protección del personal de la misión o a algún cambio o nueva interpretación del mandato de la misión en relación con el uso de la fuerza.

62. Por último, el deseo del Secretario General de ampliar la protección de los civiles afectados por conflictos armados y las medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad con el fin de facultar explícitamente al personal de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz para proteger a los civiles que se encuentren en situaciones de conflicto son novedades positivas. Sin duda, el personal de mantenimiento de la paz —contingentes o policía— que presencia actos de violencia contra civiles debería estar autorizado para poner fin a esos actos, de acuerdo con sus medios, en aplicación de los principios básicos de las Naciones Unidas y, como se indica en el informe de la Comisión Independiente de Investigación sobre Rwanda, en consonancia con “la percepción y la expectativa de

percepción y la expectativa de protección creada por la presencia misma [de la operación]” (véase S/1999/1257, pág. 54).

63. No obstante, el Grupo duda de que un mandato general en este ámbito sea convincente y viable. Actualmente, en las zonas donde las Naciones Unidas tienen establecidas misiones hay centenares de millares de civiles susceptibles de convertirse en víctimas de actos de violencia, y las fuerzas de las Naciones Unidas desplegadas en este momento no podrían proteger más que a una parte pequeña de ellos, aunque se les ordenara que lo hicieran. Prometer una ampliación de esa protección crea unas expectativas muy elevadas. La enorme diferencia que puede existir entre el objetivo deseado y los recursos disponibles para alcanzarlo, aumenta las posibilidades de que persista la decepción respecto de la actuación de las Naciones Unidas en este ámbito. Si una operación recibe el mandato de proteger a los civiles, debe también recibir los recursos específicos necesarios para cumplir ese mandato.

**64. Resumen de las recomendaciones principales para establecer mandatos claros, convincentes y viables:**

a) **El Grupo recomienda que, antes de que el Consejo de Seguridad convenga en aplicar una cesación del fuego o un acuerdo de paz mediante una operación de mantenimiento de la paz dirigida por las Naciones Unidas, se asegure de que el acuerdo reúna unas condiciones mínimas, como que cumpla las normas internacionales de derechos humanos y que las tareas y calendarios establecidos sean viables;**

b) **El Consejo de Seguridad debe mantener en forma de proyecto toda resolución por la que se autoricen misiones con niveles elevados de contingentes hasta que el Secretario General haya obtenido de los Estados Miembros compromisos firmes sobre contingentes y otros elementos esenciales de apoyo de la misión, incluso para la consolidación de la paz;**

c) **Las resoluciones del Consejo de Seguridad deben permitir que se cumplan los requisitos de las operaciones de mantenimiento de la paz que se desplieguen en situaciones potencialmente peligrosas, en especial que se atienda la necesidad de que exista una línea de mando clara y una unidad de acción;**

**d) Al formular o modificar los mandatos de las misiones, la Secretaría debe informar al Consejo de Seguridad de lo que éste necesita saber, no de lo que desea saber, y los países que hayan destinado unidades militares a una operación deben tener acceso a las sesiones informativas que ofrezca la Secretaría al Consejo sobre cuestiones que afecten a la seguridad y protección de su personal, en especial a las referentes a cuestiones que tengan consecuencias para el uso de la fuerza en una misión.**

**G. Reunión de información, análisis y planificación estratégica**

65. Si se adopta un enfoque estratégico de la prevención de conflictos y del mantenimiento de la paz y su consolidación por las Naciones Unidas, los principales departamentos de ejecución en materia de paz y seguridad de la Secretaría habrán de colaborar más estrechamente. Con tal fin, necesitarán instrumentos más eficaces para reunir y analizar la información pertinente y proporcionar apoyo al Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad, el supuesto órgano de adopción de decisiones de alto nivel en cuestiones de paz y seguridad.

66. Ese Comité es uno de los cuatro comités ejecutivos “sectoriales” establecidos en el plan inicial de reforma que formuló el Secretario General a principios de 1997 (véase A/51/829, secc. A). También se establecieron los Comités de Asuntos Económicos y Sociales, Operaciones para el Desarrollo y Asuntos Humanitarios. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos forma parte de los cuatro comités. La función de esos comités es “facilitar una gestión más concertada y coordinada” entre los departamentos competentes, para lo cual se les otorgaron “facultades tanto ejecutivas como de coordinación”. El Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad, presidido por el Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos, ha promovido el intercambio de información y la cooperación entre departamentos, pero todavía no se ha convertido en el órgano de adopción de decisiones que se preveía en las reformas de 1997, y así lo reconocen sus integrantes.

67. El actual tamaño de la plantilla y las exigencias del trabajo en el ámbito de la paz y la seguridad prácticamente impiden a los departamentos planificar sus políticas. Aunque la mayoría de los miembros del Comité Ejecutivo cuentan con dependencias de políticas o de planificación, tienden a verse obligados a dedicarse

a cuestiones inmediatas. Sin embargo, si la Secretaría carece de capacidad de generación de conocimientos y analítica, seguirá siendo una institución de respuesta, incapaz de adelantarse a los acontecimientos, y el Comité Ejecutivo no podrá desempeñar la función para la cual fue creado.

68. El Secretario General y los miembros del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad necesitan que en la Secretaría haya un sistema profesional para acumular conocimientos sobre las situaciones de conflicto, difundir esos conocimientos a un número amplio de usuarios, realizar análisis de políticas y formular estrategias a largo plazo. En este momento no existe ese sistema. El Grupo propone que se cree con el nombre de Secretaría de Información y Análisis Estratégico del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad.

69. La mayor parte de esa Secretaría debería constituirse consolidando las diversas dependencias departamentales encargadas de realizar análisis de políticas y de información en materia de paz y seguridad, como la Dependencia de Análisis de Políticas y el Centro de Situación del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Dependencia de Planificación de Políticas del Departamento de Asuntos Políticos, la Dependencia de Formulación de Políticas (o partes de ésta) de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), y la Sección de Supervisión y Análisis de los Medios de Información del Departamento de Información Pública.

70. Sin embargo, haría falta personal adicional que aportara a esa Secretaría los conocimientos inexistentes en el sistema o que no pueden obtenerse mediante las estructuras actuales. El personal nuevo incluiría un jefe (con categoría de director), un equipo reducido de analistas militares, expertos en policía y analistas de sistemas de información muy calificados, que se encargarían de gestionar el diseño y mantenimiento de las bases de datos de la Secretaría y de hacerlas accesibles tanto a la Sede como a las oficinas y misiones sobre el terreno.

71. Con la Secretaría deberían colaborar estrechamente la Dependencia de Planificación Estratégica de la Oficina del Secretario General, la División de Respuesta de Emergencia del PNUD, la Dependencia de Consolidación de la Paz (véanse párrs. 239 a 243 *infra*), la Dependencia de Análisis de la Información de la OCAH (que se encarga del sitio Relief Web de Internet), las oficinas de enlace de la Oficina del Alto

Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Nueva York, la Oficina del Coordinador de Asuntos de Seguridad de las Naciones Unidas, y la Subdivisión de Análisis, Bases de Datos e Información del Departamento de Asuntos de Desarme. Se debería invitar al Grupo del Banco Mundial a mantenerse en contacto por conducto de los elementos adecuados, como la Unidad de Situaciones Posteriores a los Conflictos del propio Banco.

72. En cuanto servicio común, la Secretaría de Información y Análisis Estratégico sería de utilidad, tanto a corto como a largo plazo, para los miembros del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad. Facilitaría la función cotidiana de presentación de informes del Centro de Situación del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz generando actualizaciones de las actividades de las misiones y de los acontecimientos mundiales pertinentes sobre la base de todo tipo de fuentes. Podría señalar a la atención del Comité Ejecutivo una crisis en gestación e informarle al respecto mediante técnicas modernas de presentación. Podría actuar como centro de coordinación de análisis oportunos de cuestiones temáticas intersectoriales y de preparación de informes sobre esas cuestiones destinados al Secretario General. Por último, teniendo en cuenta la combinación de misiones, crisis, intereses de los órganos legislativos y aportaciones de los miembros del Comité Ejecutivo de cada momento, la Secretaría podría proponer y gestionar el programa de trabajo del propio Comité Ejecutivo, proporcionar apoyo a sus deliberaciones y contribuir a transformarlo en el órgano de adopción de decisiones que se había previsto en las reformas iniciales del Secretario General.

73. La Secretaría de Información y Análisis Estratégico podría aprovechar los conocimientos disponibles dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas para ajustar sus análisis de lugares y circunstancias concretos. Podría proporcionar al Secretario General y a los miembros del Comité Ejecutivo evaluaciones unificadas de las iniciativas de las Naciones Unidas y de otras entidades encaminadas a hacer frente a las causas y las manifestaciones de conflictos ya desencadenados o inminentes, y debería estar en condiciones de evaluar la utilidad potencial —y las consecuencias— de un aumento de la participación de las Naciones Unidas. Podría proporcionar la información básica de referencia para la labor inicial de los equipos de tareas integrados de misión que recomienda el Grupo (véanse párrs. 198

a 217), para que se ocupen de planear y proporcionar apoyo al establecimiento de operaciones de paz, y seguir facilitando análisis y gestionando la corriente de información entre las misiones y el Equipo de Tareas una vez se haya establecido la misión.

74. La Secretaría de Información y Análisis Estratégico debería crear, mantener y utilizar bases de datos compartidas e integradas que con el tiempo sustituyeran a los numerosos telegramas codificados, los informes diarios sobre la situación, las transmisiones diarias de noticias y las conexiones oficiosas con colegas bien informados que actualmente utilizan los funcionarios encargados y los responsables de la adopción de decisiones para mantenerse al corriente de los sucesos que van ocurriendo en sus ámbitos de actuación. Con las salvaguardias adecuadas, esas bases de datos podrían ponerse a disposición de los usuarios de una intranet de operaciones de mantenimiento de la paz (véanse párrs. 255 y 256 *infra*), tanto de la Sede como de las operaciones sobre el terreno, utilizando unos servicios comerciales de comunicaciones de banda ancha cada vez más económicos. Además, contribuirían a revolucionar el modo en que las Naciones Unidas acumulan conocimientos y analizan cuestiones vitales de paz y seguridad. Con el tiempo, la Secretaría de Información y Análisis Estratégico debería también sustituir al mecanismo del marco de coordinación.

**75. Resumen de las principales recomendaciones sobre información y análisis estratégico: el Secretario General debe crear una entidad, que se denominará la Secretaría de Información y Análisis Estratégico del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad, para satisfacer las necesidades de información y análisis de todos los miembros del Comité Ejecutivo; la entidad será administrada por los jefes del Departamento de Asuntos Políticos y del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, a quienes presentará sus informes.**

## **H. El reto que plantea la administración civil de transición**

76. Hasta mediados de 1999, las Naciones Unidas habían realizado apenas unas pocas operaciones sobre el terreno con elementos de dirección y supervisión de la administración civil. En junio de 1999, sin embargo, se encomendó a la Secretaría el establecimiento de una administración civil de transición en Kosovo, y tres meses más tarde en Timor Oriental. Los esfuerzos

de las Naciones Unidas por establecer y dirigir esas operaciones forman parte del telón de fondo del presente informe sobre el que se presentan las descripciones relativas al despliegue rápido y a la estructura y dotación de personal de la Sede.

77. Estas operaciones tienen problemas y responsabilidades que no son comunes de las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno. Ningún otro tipo de operación debe establecer y hacer cumplir la ley, crear servicios y reglamentos de aduana, fijar y recaudar impuestos comerciales y personales, atraer inversiones extranjeras, resolver controversias relativas a derechos de propiedad e indemnizaciones por daños de guerra, reconstruir y prestar todos los servicios públicos, crear un sistema bancario, administrar escuelas y pagar los sueldos a los maestros, y recoger la basura, todo ello en una sociedad dañada por la guerra y utilizando contribuciones voluntarias, ya que los presupuestos prorrateados, aun para esas misiones de “administración de transición”, no prevén la financiación de los gastos de la administración local. Además de realizar esas tareas, estas misiones deben también tratar de reconstruir la sociedad civil y promover el respeto de los derechos humanos en lugares donde el dolor es generalizado y los rencores son profundos.

78. Además de esos problemas, se plantea también la cuestión más importante de si las Naciones Unidas deben inmiscuirse en esos asuntos y, en caso afirmativo, si éstos se deben considerar como un elemento de las operaciones de paz o si deben estar a cargo de alguna otra entidad. Si bien es posible que el Consejo de Seguridad no vuelva a encargar a las Naciones Unidas una administración civil de transición, tampoco se esperaba que lo hiciera respecto de Kosovo o Timor Oriental. Los conflictos internos de los Estados continúan y es difícil saber si habrá inestabilidad en el futuro, de modo que, pese a una evidente ambivalencia en cuanto a la administración civil entre los Estados Miembros de las Naciones Unidas y dentro de la Secretaría, es posible que en el futuro haya que establecer otras misiones de ese tipo, y también con carácter urgente. Así pues, la Secretaría se ve enfrentada a un dilema desagradable: partir del supuesto de que toda administración de transición es una responsabilidad transitoria, no prepararse para otras misiones de este tipo, y arriesgarse a que su desempeño no sea satisfactorio si se ve involucrada otra vez en estas actividades, o prepararse como corresponde y esperar que se le encarguen misiones de ese tipo con más frecuencia precisamente porque está

preparada para ello. Por cierto, si la Secretaría prevé que tendrá que establecer administraciones de transición en el futuro como actividad ordinaria más que de excepción, habrá que establecer un centro especializado y con responsabilidades bien definidas para realizar esas tareas en alguna parte del sistema de las Naciones Unidas. Mientras tanto, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debe continuar apoyando esta función.

79. Entretanto, hay que resolver una cuestión apremiante en la esfera de la administración civil de transición, que es la cuestión de la “ley aplicable”. En los dos lugares en donde las operaciones de las Naciones Unidas comprenden actualmente actividades para hacer cumplir la ley, se determinó que no había sistemas jurídicos y judiciales locales, o que éstos no estaban actualizados o que eran objeto de intimidación por elementos armados. Además, en ambos lugares los grupos clave considerados como las víctimas de los conflictos habían puesto en tela de juicio o rechazado los sistemas jurídico y legislativo existentes antes del conflicto.

80. Aun en los casos en que la elección del código jurídico local resulta clara, sin embargo, el equipo de justicia de una misión debe primero estudiar ese código y sus procedimientos conexos lo suficientemente bien como para enjuiciar y sentenciar casos en los tribunales. En razón de las diferencias de idioma, cultura, costumbres y experiencia, el proceso de aprendizaje puede fácilmente tomar seis meses o más. Por el momento, las Naciones Unidas no tienen respuesta al problema de qué debe hacer una operación de administración transitoria mientras su equipo de derecho y orden público avanza lentamente en el camino del aprendizaje. Las facciones políticas locales poderosas pueden aprovechar el período de aprendizaje para establecer sus propias administraciones paralelas, y de hecho lo han aprovechado, y los sindicatos de delincuentes explotan con placer todas las debilidades que encuentran en los sistemas jurídico o de represión.

81. La labor de estas misiones hubiera sido mucho más sencilla si hubieran contado con un modelo común de justicia de las Naciones Unidas que les hubiese permitido aplicar un código jurídico interino con el que el personal de la misión estuviese familiarizado, mientras se resolvía la cuestión de la “ley aplicable”. Actualmente no hay actividades en curso en las oficinas jurídicas de la Secretaría en relación con esta cuestión, pero las entrevistas realizadas con investigadores indican que se están logrando algunos avances en este sen-

tido fuera del sistema de las Naciones Unidas, haciendo hincapié en los principios, las directrices, los códigos y los procedimientos contenidos en varias docenas de convenciones y declaraciones internacionales relativas a los derechos humanos y al derecho humanitario, así como en directrices para la policía, los fiscales y los sistemas penales.

82. Esas investigaciones apuntan al establecimiento de un código que contenga los elementos básicos del derecho y de los procedimientos para que una operación de administración de transición pueda aplicar las garantías procesales utilizando juristas internacionales y normas internacionalmente acordadas cuando se trate de delitos como asesinatos, violación, incendio premeditado, secuestro y agresión grave. Es probable que las leyes sobre la propiedad queden fuera de un “código modelo” de ese tipo, pero una operación de administración de transición podría por lo menos enjuiciar a los que incendian las casas de sus vecinos mientras se resuelve el problema de los derechos sobre la propiedad.

**83. Resumen de las recomendaciones principales sobre la administración civil de transición: el Grupo recomienda que el Secretario General invite a un grupo de expertos jurídicos internacionales, entre los que figuren individuos con experiencia en operaciones de las Naciones Unidas que hayan estado encargadas de establecer una administración de transición, para que evalúe la viabilidad y conveniencia de elaborar un código penal provisional, incluidas todas las adaptaciones regionales que puedan requerirse, para que se utilice en esas operaciones mientras se restablece el estado de derecho local y la capacidad local para hacer cumplir la ley.**

### **III. Capacidad de las Naciones Unidas para desplegar operaciones rápida y eficazmente**

84. Muchos observadores han preguntado por qué las Naciones Unidas demoran tanto en desplegar plenamente las operaciones después que el Consejo de Seguridad las aprueba por una resolución. Esta situación obedece a varias causas. Las Naciones Unidas no tienen un ejército permanente, y no cuentan con una fuerza de policía permanente concebida para actuar sobre el terreno. No hay ninguna plana mayor de reserva; mientras la situación no reviste carácter urgente no inicia la selección de candidatos a representantes

especiales del Secretario General y jefes de misión, comandantes de fuerzas, comisionados de policía, directores de administración y otros directores. El sistema relativo a las fuerzas de reserva de las Naciones Unidas existente para facilitar la posible aportación por los gobiernos de expertos militares, de policía y civiles todavía no constituye una fuente fiable de recursos. Las existencias de equipo esencial reciclado de las grandes misiones de mediados del decenio de 1990 almacenadas en la Base Logística de las Naciones Unidas en Brindisi (Italia) se han agotado debido al gran aumento del número de misiones, y todavía no se cuenta con un instrumento presupuestario que permita reconstituirlo rápidamente. El proceso de adquisición para operaciones de mantenimiento de la paz no siempre puede conciliar sus responsabilidades financieras y el logro de la eficacia en función del costo con las necesidades apremiantes de la operación en cuanto a oportunidad y credibilidad. Se ha reconocido hace ya mucho tiempo la necesidad de contar con arreglos permanentes para la contratación del personal civil necesario en los sectores sustantivos y de apoyo, pero todavía no se ha hecho nada por satisfacerla. Por último, el Secretario General carece de gran parte de la autoridad que se necesita para adquirir, contratar y ubicar los bienes y las personas necesarios para desplegar una operación rápidamente antes de que el Consejo de Seguridad apruebe la resolución de establecerla, por más probable que pueda parecer esa operación.

85. En resumen, hay actualmente muy pocos elementos básicos para que las Naciones Unidas puedan adquirir y desplegar rápidamente los recursos humanos y materiales necesarios para montar una operación de paz compleja en el futuro.

### **A. Definición de “despliegue rápido y eficaz”**

86. Las deliberaciones del Consejo de Seguridad, los informes del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y los insumos aportados al Grupo por las misiones sobre el terreno, la Secretaría y los Estados Miembros concuerdan en la necesidad de que las Naciones Unidas refuercen significativamente la capacidad para desplegar nuevas operaciones sobre el terreno en forma rápida y eficaz. Para fortalecer estas capacidades, las Naciones Unidas deben acordar primero los parámetros básicos para definir qué se entiende por “rapidez” y “eficacia”.

87. Las primeras seis a 12 semanas que siguen a la firma de un acuerdo de cesación del fuego o de paz suelen ser las más críticas a los efectos de establecer una paz duradera y dar crédito a la entidad encargada de mantener la paz. La credibilidad y el impulso político que se pierden durante este período suelen ser difíciles de recuperar. Por consiguiente, los calendarios del despliegue se deben ajustar a esta situación. Ahora bien, el despliegue rápido de expertos militares, civiles y de policía civil no ayudará a solidificar una paz frágil y establecer la credibilidad de una operación si ese personal no está equipado para cumplir su función. Para actuar con eficacia, el personal de las misiones necesita pertrechos (apoyo logístico y equipo), financiación (efectivo para adquirir bienes y servicios) información (capacitación y orientación), una estrategia operacional y, para operaciones desplegadas en circunstancias inciertas, un “centro de gravedad” militar y político que permita prever y superar las dudas de una o más partes en cuanto a asumir el riesgo de embarcarse en un proceso de paz.

88. Los plazos para el despliegue rápido y eficaz naturalmente habrán de variar en función del entorno político-militar, que es distinto en cada situación posterior a un conflicto. No obstante, el primer paso para mejorar la capacidad de las Naciones Unidas de efectuar despliegues rápidos debe ser un acuerdo sobre las normas a las que debe apuntar la Organización. Dado que todavía no existen esas normas, el Grupo propone que las Naciones Unidas desarrollen las capacidades operacionales para desplegar plenamente operaciones de mantenimiento de la paz “tradicionales” dentro de los 30 días de la aprobación de una resolución del Consejo de Seguridad, y operaciones complejas de mantenimiento de la paz dentro de los 90 días. En este último caso, la sede de la misión debe estar totalmente instalada y funcionando dentro de los 15 días.

89. Para poder cumplir estos plazos, la Secretaría necesitaría contar con uno de los siguientes elementos, o con una combinación de ellos: a) reservas permanentes de expertos militares, civiles y de policía civil, equipo y financiación; b) capacidades extremadamente fiables de reserva que se puedan utilizar inmediatamente; o c) un plazo suficiente para adquirir estos recursos, lo que implica la capacidad para prever, planificar y asumir obligaciones respecto de posibles nuevas misiones con varios meses de antelación. Unas cuantas de las recomendaciones del Grupo tienen por objeto reforzar las capacidades analíticas de la Secretaría y ajustarlas al

proceso de planificación de la misión a fin de ayudar a las Naciones Unidas a prepararse mejor para posibles nuevas operaciones. Ahora bien, ni el estallido de la guerra ni la concertación de la paz se pueden predecir siempre con mucha antelación. De hecho, la experiencia ha mostrado que este no suele ser el caso. Así pues, la Secretaría debe estar en condiciones de mantener un cierto nivel genérico de preparación, mediante el establecimiento de nuevas capacidades de reserva y el mejoramiento de las capacidades existentes, a fin de estar preparada para situaciones imprevistas.

90. Muchos Estados Miembros se han manifestado en contra de establecer un ejército o una fuerza de policía permanentes de las Naciones Unidas, han rechazado la idea de concertar acuerdos permanentes fiables, han advertido del peligro de incurrir en gastos financieros para establecer una reserva de equipo o han desalentado a la Secretaría de iniciar la planificación de cualquier operación potencial antes de que el Secretario General haya recibido la autoridad legislativa específica para hacerlo a raíz de una crisis. En estas circunstancias, las Naciones Unidas no pueden desplegar operaciones “rápida y eficazmente” en los plazos sugeridos. El análisis que sigue apoya la idea de que por lo menos algunas de estas circunstancias deben cambiar para que sea posible efectuar despliegues rápidos y efectivos.

**91. Resumen de las principales recomendaciones sobre determinación de los plazos para el despliegue: por “capacidad de despliegue rápido y eficaz” las Naciones Unidas deben entender la capacidad, desde una perspectiva operacional, para desplegar plenamente operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz dentro de los 30 días de la aprobación de una resolución del Consejo de Seguridad, y dentro de los 90 días cuando se trate de operaciones complejas de mantenimiento de la paz.**

## **B. Dirección efectiva de la misión**

92. Una dirección efectiva y dinámica puede representar la diferencia entre una misión coherente con una gran eficacia y motivación aun en circunstancias adversas, y una que lucha por mantener cualquiera de esos atributos. Es decir, el resultado de toda la misión puede depender mucho del carácter y la habilidad de los que la dirigen.

93. Desde el punto de vista de esta función crítica, hay mucho margen para mejorar el criterio utilizado actualmente por las Naciones Unidas para seleccionar, designar, capacitar y apoyar a la plana mayor de sus misiones. Se mantienen listas oficiosas de posibles candidatos. Los representantes y representantes especiales del Secretario General, jefes de misión, los comandantes de las fuerzas, los comisionados de policía civil y sus respectivos adjuntos pueden no ser seleccionados hasta poco antes de la aprobación de una resolución del Consejo de Seguridad por la que se establece una nueva misión, o hasta después de aprobada. Estos y otros jefes de los componentes sustantivos y administrativos quizá no se conozcan antes de llegar a la zona de la misión, tras unos pocos días de reuniones introductorias con funcionarios de la Sede. Estos dirigentes reciben mandatos genéricos en los que se describen sus funciones y responsabilidades generales, pero rara vez parten de la Sede con orientaciones operacionales o de política específicas de la misión. Inicialmente, al menos, deben determinar ellos mismos la forma en que ejecutarán el mandato del Consejo de Seguridad y harán frente a los posibles obstáculos a su ejecución. Deben desarrollar una estrategia para ejecutar el mandato y al mismo tiempo tratar de establecer el centro de gravedad político y militar de la misión y sostener un proceso de paz potencialmente frágil.

94. El examen de los aspectos políticos que influyen en la selección pueden hacer un poco más comprensible este proceso. Las consideraciones políticas delicadas que suelen plantearse en una nueva misión pueden impedir al Secretario General el escrutinio de posibles candidatos con mucha antelación al establecimiento de la misión. Al seleccionar a sus representantes o representante especial u otros jefes de misión, el Secretario General debe tener en cuenta las opiniones de los miembros del Consejo de Seguridad, los Estados de la región y las partes locales, ya que un representante o representante especial debe contar con la confianza de cada una de estas partes para poder actuar con eficacia. La elección de uno o más representantes especiales adjuntos del Secretario General puede verse influenciada por la necesidad de lograr una distribución geográfica en la plana mayor de la misión. Las nacionalidades del comandante de la fuerza, el comisionado de policía y sus adjuntos deben reflejar la composición de los contingentes militares y de policía, y deben también tener en cuenta las sensibilidades políticas de las partes locales.

95. Aunque las consideraciones políticas y geográficas son legítimas, a juicio del Grupo en la elección de la plana mayor de la misión se debe dar por lo menos igual prioridad a la experiencia y las aptitudes administrativas. Sobre la base de las experiencias personales de varios de sus miembros en dirección de operaciones sobre el terreno, el Grupo aceptó la necesidad de reunir a los miembros del grupo de dirección de una misión lo más pronto posible, de modo que juntos puedan ayudar a establecer el concepto de las operaciones, y determinar su plan de apoyo, su presupuesto y sus necesidades de personal.

96. A fin de que el proceso de selección comience lo antes posible, el Grupo recomienda que el Secretario General compile, de manera sistemática y con aportaciones de los Estados Miembros, una lista amplia de posibles representantes especiales del Secretario General, comandantes de fuerzas, comisionados de policía y posibles adjuntos, así como candidatos a jefes de otros componentes sustantivos de una misión, que represente una distribución geográfica amplia y equitativa desde el punto de vista del género. Esa base de datos facilitaría la pronta identificación del grupo de dirección.

97. La Secretaría debería, como práctica normal, proporcionar a la plana mayor de la misión orientación estratégica y planes para prever y superar los obstáculos que se opongan a la ejecución del mandato y, cuando sea posible, formular esas orientaciones y esos planes junto con el grupo de dirección de la misión. El grupo de dirección debe también celebrar amplias consultas con los equipos en los países residentes de las Naciones Unidas y con las organizaciones no gubernamentales que trabajan en la zona de la misión a fin de ampliar y profundizar sus conocimientos sobre la localidad, que son fundamentales para aplicar una estrategia amplia de transición entre la guerra y la paz. El coordinador residente del equipo del país debe ser incluido con más frecuencia en el proceso oficial de planificación de misiones.

98. El Grupo entiende que siempre debe haber por lo menos un miembro del equipo de gestión superior de una misión con experiencia pertinente en las Naciones Unidas, de preferencia en una misión sobre el terreno y en la Sede. Esta persona facilitaría la labor de los miembros del equipo de gestión de fuera del sistema de las Naciones Unidas, lo que permitiría acortar el tiempo necesario para que se familiarizaran con las normas, los reglamentos, las políticas y los métodos de trabajo de la Organización, y pudieran resolver el tipo de

cuestiones que no se pueden prever en la capacitación previa al despliegue.

99. El Grupo toma nota del precedente de nombrar al coordinador residente o al coordinador de la asistencia humanitaria del equipo de los organismos, los fondos y los programas de las Naciones Unidas que realizan labor de desarrollo y de asistencia humanitaria en un país determinado como uno de los adjuntos del representante especial del Secretario General en una operación de paz compleja. A juicio del Grupo, esta práctica debe seguirse siempre que sea posible.

100. Por otro lado, es fundamental que los representantes de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas sobre el terreno faciliten la labor de un representante o un representante especial del Secretario General en su calidad de coordinador de todas las actividades de las Naciones Unidas en el país de que se trate. En varias ocasiones, los intentos por cumplir esta función se vieron obstaculizados por una manifiesta resistencia burocrática a la coordinación. Esas tendencias no conciben con el concepto de sistema de las Naciones Unidas que el Secretario General ha procurado alentar.

#### **101. Resumen de las recomendaciones principales sobre la plana mayor de la misión:**

**a) El Secretario General debe sistematizar el método para seleccionar a los miembros de la plana mayor de una misión, comenzando por la compilación de una lista amplia de candidatos a representantes o representantes especiales del Secretario General, comandantes de fuerzas, comisionados de policía civil y sus adjuntos y otros jefes de los componentes sustantivos y administrativos, en el marco de una distribución geográfica y de género equitativa y con los insumos de los Estados Miembros;**

**b) Todos los miembros del equipo de dirección de una misión deben ser seleccionados y reunirse en la Sede, lo antes posible a fin de que puedan participar en todos los aspectos fundamentales del proceso de planificación de la misión, recibir información sobre la situación en la zona de la misión y reunirse y trabajar con sus colegas del grupo de dirección;**

**c) La Secretaría debe proporcionar normalmente a la plana mayor de la misión planes y orientación estratégica para prever y superar los**

**problemas que puedan plantearse en la ejecución del mandato y, cuando sea posible, debe formular esas orientaciones y planes junto con los miembros del grupo de dirección de la misión.**

### **C. Personal militar**

102. Las Naciones Unidas pusieron en marcha su sistema relativo a las fuerzas de reserva de las Naciones Unidas a mediados del decenio de 1990 para aumentar su capacidad de despliegue rápido y de responder al aumento exponencial imprevisible de una nueva generación de operaciones de mantenimiento de la paz complejas. El sistema es una base de datos sobre las dotaciones y los recursos técnicos de los componentes militar, de policía civil y civil que, según los gobiernos, pueden, en teoría, desplegarse en operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas con un preaviso de 7, 15, 30, 60 ó 90 días. En la actualidad, la base de datos comprende 147.900 personas de 87 Estados Miembros: 85.000 pertenecientes a unidades militares de combate; 56.700, a elementos militares de apoyo; 1.600 observadores militares; 2.150 policías civiles y 2.450 especialistas civiles de otra índole. De los 87 Estados participantes, 31 han concertado un memorando de entendimiento con las Naciones Unidas en el que se enuncian sus obligaciones en lo que respecta a tener preparado el personal necesario, pero en el propio memorando se especifica también que el compromiso de esos Estados está sujeto a condiciones. En esencia, en el memorando se ratifica que los Estados conservan su derecho soberano de “decir que no” cuando el Secretario General les pida que aporten esas dotaciones a una operación.

103. Pese a la falta de estadísticas detalladas sobre la respuesta de los Estados Miembros, muchos de ellos se han negado, con más frecuencia de aquella con la que han accedido, a desplegar unidades militares constituidas en operaciones de mantenimiento de la paz dirigidas por las Naciones Unidas. En contraste con la larga tradición según la cual los países desarrollados han proporcionado el grueso de los contingentes de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en los primeros 50 años de la Organización, a finales de junio de 2000 el 77% de los contingentes de unidades militares constituidas desplegados en esas operaciones los habían aportado los países en desarrollo, siguiendo la tendencia de los últimos años.

104. Los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad aportan, en la actualidad, mucho menos contingentes para operaciones dirigidas por las Naciones Unidas, pero cuatro de ellos han aportado tropas considerables a las operaciones en Bosnia y Kosovo dirigidas por la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN), que ofrecen unas condiciones de seguridad que permiten funcionar a la Misión de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina (UNMIBH) y a la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK). Asimismo, el Reino Unido desplegó contingentes en Sierra Leona en un momento decisivo de la crisis (sin que estuvieran bajo el control operacional de las Naciones Unidas), con lo que ejerció una influencia estabilizadora valiosa; pero, en la actualidad, ningún país desarrollado aporta contingentes a las operaciones de mantenimiento de la paz dirigidas por las Naciones Unidas que plantean más dificultades desde el punto de vista de la seguridad, a saber, la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL) y la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC).

105. Los recuerdos de los efectivos de mantenimiento de la paz asesinados en Mogadishu y Kigaly y tomados como rehenes en Sierra Leona ayudan a explicar las dificultades que tienen los Estados Miembros para convencer a su poder legislativo y a su opinión pública nacionales de que deben respaldar el despliegue de contingentes suyos en operaciones dirigidas por las Naciones Unidas, sobre todo en África. Además, los Estados desarrollados tienden a desentenderse cuando no están en juego sus intereses estratégicos nacionales. Con el recorte de los ejércitos nacionales y el crecimiento de las misiones regionales de mantenimiento de la paz europeas se reducen aún más las reservas de contingentes adiestrados y equipados debidamente a que pueden recurrir los países desarrollados para dotar las operaciones que dirigen las Naciones Unidas.

106. Así pues, las Naciones Unidas se ven ante un dilema muy grave. Probablemente, una misión como la UNAMSIL no hubiera tenido las dificultades que tuvo en la primavera del presente año, si se le hubieran proporcionado efectivos tan fuertes como los que se ocupan de mantener la paz actualmente como parte de la KFOR. El Grupo está convencido de que los planificadores militares de la OTAN no hubieran accedido a desplegar contingentes en Sierra Leona si hubieran contado sólo con los 6.000 efectivos autorizados inicialmente. Sin embargo, la probabilidad de que se

despliegue en África, en un futuro próximo, una operación del tipo de la KFOR parece remota, habida cuenta de las tendencias actuales. Aun si las Naciones Unidas intentaran desplegar una fuerza del tipo de la KFOR, no está claro, dados los acuerdos de fuerzas de reserva vigentes, de donde provendrían los contingentes y el equipo.

107. Varios países en desarrollo sí responden a las peticiones de envío de contingentes de mantenimiento de la paz enviando efectivos que prestan servicio con distinción y entrega y se rigen por criterios profesionales muy elevados, de acuerdo con los nuevos procedimientos de reembolso del equipo de propiedad de los contingentes (acuerdos de arrendamiento con servicios de conservación) aprobados por la Asamblea General, en los que se estipula que los contingentes nacionales deberán ir provistos de casi todo el equipo y los suministros que necesitan para mantener a sus integrantes. Las Naciones Unidas se comprometen a reembolsar a los países que hayan aportado contingentes los gastos por concepto de utilización de su equipo y a prestar los servicios y el apoyo que no estén previstos en los nuevos procedimientos de reembolso del equipo de propiedad de los contingentes. A cambio de ello, los países que aportan contingentes prometen cumplir el memorando de entendimiento sobre procedimientos de reembolso del equipo de propiedad de los contingentes que hayan firmado.

108. Pese a lo anterior, el Secretario General se halla en una posición insostenible. Cuenta con una resolución del Consejo de Seguridad en la que se especifica, sobre el papel, la dotación de los contingentes, pero no sabe si recibirá efectivos para enviarlos al teatro de operaciones. Los efectivos que lleguen finalmente al teatro de operaciones pueden estar, todavía, insuficientemente equipados: algunos países han proporcionado soldados sin fusiles, o con fusiles pero sin casco, o con casco pero sin chaleco antibalas, o sin capacidad de transporte (camiones o vehículos de transporte de tropas). Es posible que los efectivos no estén adiestrados en operaciones de mantenimiento de la paz y, en todo caso, es improbable que los diversos contingentes de una operación se hayan entrenado o hayan trabajado juntos antes. Es posible que algunas unidades no tengan ninguna persona que hable el idioma de la zona de la misión. Y, aun cuando el idioma no constituya problema, pueden carecer de procedimientos operativos comunes y tener interpretaciones divergentes de elementos fundamentales del mando y el control y de las

normas que tenga la misión para entablar combate, y también pueden tener distintas expectativas por lo que respecta al grado en que la misión requiera recurrir a la fuerza.

109. Esto debe acabar. Los países que hayan aportado contingentes y no puedan cumplir las condiciones de su memorando de entendimiento deben notificárselo a las Naciones Unidas y no desplegar esos contingentes. Así pues, el Secretario General debe recibir los recursos y el apoyo que necesita para determinar el grado de preparación de los posibles aportadores de contingentes antes de que estos se desplieguen y para cerciorarse de que se cumplirán las disposiciones del memorando.

110. Otra medida para mejorar la situación actual sería la de otorgar al Secretario General la capacidad de reunir, avisando con breve antelación, a planificadores militares, oficiales asignados a funciones de dirección y otros especialistas técnicos militares, preferiblemente con experiencia previa en misiones de las Naciones Unidas, para que se pongan en contacto con los planificadores de misiones de la Sede y se desplieguen luego sobre el terreno con un núcleo de funcionarios del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz para ayudar a montar el cuartel general de la misión de que se trate, conforme a lo que haya autorizado el Consejo de Seguridad. Recurriendo al sistema relativo a las fuerzas de reserva vigente, podría confeccionarse una "lista de personal de guardia", con personas nombradas por los Estados Miembros con arreglo a una distribución geográfica equitativa y previa investigación cuidadosa y aceptación por parte del citado departamento, tanto para lograr el fin que se ha expuesto como para fortalecer las misiones existentes en tiempo de crisis. Las personas que se incluyeran en esa lista de guardia, que comprendería alrededor de 100, tendrían un rango militar de Comandante a Coronel y, una vez que se las hubiera avisado con breve antelación, se las trataría como observadores militares de las Naciones Unidas, con las debidas modificaciones.

111. El personal que se hubiera seleccionado para la lista de guardia tendría que cumplir los requisitos médicos y administrativas previas para desplegarse en todo el mundo, participaría en cursos de adiestramiento anticipado y se comprometería por un máximo de dos años para desplegarse de manera urgente con un plazo de notificación de siete días. Cada tres meses, se actualizaría la lista con unas 10 ó 15 personas nuevas, nombradas por los Estados Miembros, que recibirían una formación inicial de tres meses. Si se la actualizara

constantemente cada tres meses, la lista contendría alrededor de cinco a siete equipos preparados para desplegarse con breve plazo de aviso. El adiestramiento inicial de los equipos constaría, primero, de una etapa de iniciación y educación (instrucción teórica y práctica en sistemas de las Naciones Unidas, de una semana de duración), seguida de una etapa de perfeccionamiento profesional sobre el terreno (despliegue en una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas que esté en curso en calidad de equipo de observadores militares durante alrededor de 10 semanas). Después de ese período inicial de adiestramiento en equipo, de tres meses, cada oficial regresaría a su país y pasaría a estar de guardia.

112. Previa autorización del Consejo de Seguridad, podría llamarse a uno o varios de esos equipos para que se incorporaran inmediatamente a su destino. Viajarían a la Sede de las Naciones Unidas para repasar conocimientos y recibir instrucciones concretas con respecto a la misión, según fuera necesario, y para entrar en contacto con los planificadores del Equipo de Trabajo Integrado para Misiones (véanse los párrafos 198 a 217 *infra*) que se encargarán de aquella, antes de desplegarse en el terreno. La misión de equipo consistiría en plasmar en planes operativos y tácticos concretos las ideas estratégicas generales de la operación que hubiera definido el Equipo de Trabajo y en ejercer labores de coordinación y enlace urgentes antes de que se desplegaran los contingentes. Una vez desplegado, el equipo de avanzada seguiría funcionando hasta que lo reemplazaran los contingentes (período que sería, normalmente, de dos o tres meses, pero que podría durar más, si fuera necesario; hasta un máximo de seis meses).

113. El adiestramiento inicial del equipo se sufragaría con cargo al presupuesto de la misión en curso en que se desplegara para recibir ese adiestramiento y el despliegue de personas de la lista de guardia se sufragaría con cargo al presupuesto de la misión de mantenimiento de la paz a la que fueran destinadas. Las Naciones Unidas no sufragarían ningún gasto mientras esas personas mientras estuvieran de guardia en su país, ya que ejercerían sus funciones normales en las fuerzas armadas nacionales. El Grupo recomienda al Secretario General que defina esta propuesta, junto con los detalles para que los Estados Miembros puedan aplicarla inmediatamente dentro de los parámetros del sistema relativo a las fuerzas de reserva vigente.

114. Sin embargo, para garantizar que la fuerza así constituida sea coherente, no bastará con tener esa capacidad de reclutar personal militar de planificación y enlace sobre el terreno que cumpla funciones de emergencia. A nuestro juicio, para que funcione de manera coherente, los propios contingentes tienen que haber sido adiestrados y equipados, al menos, con arreglo a una norma común y tiene que haber una planificación conjunta por parte de los mandos de los contingentes. Lo ideal sería que esas personas hubieran tenido oportunidad de hacer ejercicios conjuntos de adiestramiento sobre el terreno.

115. Si los planificadores militares de las Naciones Unidas determinaran que se necesita una brigada (aproximadamente 5.000 soldados), a fin de evitar efectivamente que haya problemas violentos para aplicar el mandato de una operación o a fin de resolver efectivamente esos problemas, el componente militar de esa operación de las Naciones Unidas debería desplegarse en formación de brigada, no como una colección de batallones que desconocen la doctrina, los mandos y los métodos operativos de los demás. Esa brigada debería proceder de un grupo de países que hubieran colaborado, tal como se ha propuesto anteriormente, en la fijación de unas normas comunes de adiestramiento y equipamiento, una doctrina común y unas disposiciones comunes de control operacional de la fuerza. Lo ideal sería que el sistema relativo a las fuerzas de reserva contara con varias fuerzas coherentes de las dimensiones de una brigada, junto con las fuerzas de base necesarias, que pudieran desplegarse totalmente en una operación en el plazo de 30 días, en el caso de las operaciones de mantenimiento de la paz tradicionales, y en el plazo de 90 días, en el caso de las operaciones complejas.

116. A tal fin, las Naciones Unidas deberían fijar unas normas mínimas relativas al adiestramiento, el equipo y otros aspectos que fueran necesarios para que esas fuerzas participaran en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Los Estados Miembros que tuvieran los medios requeridos podrían entablar relaciones de colaboración, en el ámbito del sistema relativo a las fuerzas de reserva, para proporcionar ayuda económica, equipo, adiestramiento y ayuda de otra índole a Estados menos desarrollados que aportaran contingentes, para permitirles llegar a cumplir esas normas mínimas y mantenerlas, con el fin de que todas las brigadas así constituidas fueran de una calidad superior equiparable y se pudiera recabar un

apoyo operacional efectivo. La formación de estas brigadas ha sido el objetivo del grupo de Estados que han constituido la Brigada Multinacional de Despliegue Rápido de las Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas (SHIRBRIG), y también han creado un mecanismo de planificación compuesto por mandos militares que colaboran habitualmente. Sin embargo, esta propuesta no pretende crear un mecanismo que exima a algunos Estados de su responsabilidad de participar activamente en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas o que impida que los Estados más pequeños participen en esas operaciones.

#### **117. Resumen de las recomendaciones principales relativas al personal militar:**

a) **Debería alentarse a los Estados Miembros, cuando procediera, a que entablaran relaciones de colaboración entre sí, en el ámbito del sistema relativo a las fuerzas de reserva de las Naciones Unidas, para formar varias fuerzas coherentes de las dimensiones de una brigada, que contaran con las fuerzas de base necesarias y estuvieran preparadas para desplegarse de manera efectiva, en el plazo de 30 días a contar desde la aprobación de la resolución del Consejo de Seguridad en la que se hubiera establecido una operación de mantenimiento de la paz tradicional, o en el plazo de 90 días, en el caso de las operaciones de mantenimiento de la paz complejas;**

b) **Debería otorgarse al Secretario General la autoridad de sondear oficialmente a los Estados Miembros que participaran en el sistema para averiguar si estarían dispuestos a aportar contingentes a una posible operación, una vez que pareciera probable que se llegaría a un acuerdo de cesación del fuego o a un acuerdo en que se encomendara alguna función práctica a las Naciones Unidas;**

c) **La Secretaría debería tener por costumbre enviar un equipo que se encargara de confirmar que todos los países que pudieran aportar contingentes estuvieran preparados para cumplir las disposiciones del memorando de entendimiento relativas a las necesidades de adiestramiento y equipo, antes del despliegue; los Estados que no cumplieran los requisitos no deberían desplegar contingentes;**

d) **El Grupo recomienda que se cree una "lista de personal de guardia" rotatoria de alrededor de 100 oficiales militares dentro del sistema relativo a las fuerzas de reserva, que pudieran incor-**

**porarse con un aviso previo de siete días para en-  
grosar el núcleo de planificadores del Departamento  
de Operaciones de Mantenimiento de la Paz con  
equipos adiestrados para montar los cuarteles gene-  
rales de las nuevas operaciones de mantenimiento  
de la paz.**

#### **D. Policía civil**

118. Sólo las fuerzas militares superan a la policía civil en términos del número de funcionarios internacionales que participan en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Es probable que la demanda de oficiales de la policía civil para participar en operaciones relacionadas con conflictos entre Estados siga ocupando un lugar importante en toda lista de las necesidades para ayudar a restablecer las condiciones que propicien la estabilidad social, económica y política en las sociedades asoladas por la guerra. La justicia e imparcialidad de la fuerza de policía local, que la policía civil supervisa y capacita, es fundamental para mantener un entorno seguro, y su eficacia es vital cuando las redes de intimidación y delincuencia siguen obstruyendo los progresos en los frentes político y económico.

119. En consecuencia, el Grupo ha propugnado (véanse los párrafos 39 y 40 y el apartado b) del párrafo 47 *supra*) un cambio doctrinal en la utilización de la policía civil en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, con insistencia especial en la reforma y reestructuración de las fuerzas de policía local, además de las funciones tradicionales de asesoramiento, capacitación y vigilancia. Como parte del cambio, los Estados Miembros tendrán que proporcionar a las Naciones Unidas expertos en policía incluso más calificados y especializados, en una época en que ya les resulta difícil atender las necesidades actuales. Al 1º de agosto de 2000, seguía vacante el 25% de los 8.641 puestos para el personal de policía autorizados para las operaciones de las Naciones Unidas.

120. Si bien puede ocurrir que los Estados Miembros tropiezan con dificultades políticas internas para enviar a sus unidades militares a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, los gobiernos tienden a encontrar menos obstáculos políticos para aportar policía civil a las operaciones de mantenimiento de la paz. No obstante, los Estados Miembros sí tropiezan con dificultades prácticas debido a que el tamaño y la configuración de sus fuerzas de policía

suelen corresponder exclusivamente a las necesidades internas.

121. Dadas las circunstancias, el proceso de seleccionar, liberar y capacitar a la policía y a los expertos en administración de justicia conexos para prestar servicios en las misiones a menudo toma mucho tiempo e impide que las Naciones Unidas puedan desplegar con rapidez y eficacia el componente de policía civil de las misiones. Asimismo, el componente de policía de la misión puede incluir a funcionarios procedentes de hasta 40 países, quienes no se han conocido nunca, tienen escasa o ninguna experiencia relacionada con las Naciones Unidas y han recibido poca capacitación pertinente e información relacionada con la misión y cuyas prácticas y doctrinas policiales varían notablemente. Además, por lo general se rota a la policía civil después de seis meses o un año. Debido a todos esos factores, resulta sumamente difícil para los comisionados de la policía civil de las misiones transformar a un grupo desigual de oficiales en una fuerza coherente y eficaz.

122. Por consiguiente, el Grupo exhorta a los Estados Miembros a crear listas nacionales de los oficiales de policía en actividad (con inclusión, de ser necesario, de los oficiales de policía recién retirados que reúnan con los requisitos profesionales y físicos necesarios) que estén en condiciones desde el punto de vista administrativo y médico para el despliegue a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en el contexto del sistema relativo a las fuerzas de reserva de las Naciones Unidas. Naturalmente que las listas han de variar de acuerdo con el tamaño y la capacidad de cada país. La Dependencia de Policía Civil del DOMP deberá ayudar a los Estados Miembros a determinar los criterios de selección y las necesidades de capacitación para los oficiales de la policía que figuren en las listas, indicar las especialidades y experiencia necesarias y formular directrices comunes sobre las normas profesionales que se requieran. Una vez desplegados en una misión de las Naciones Unidas, los oficiales de la policía civil deberán prestar servicios por lo menos durante un año a fin de garantizar un nivel mínimo de continuidad.

123. El Grupo estima que la coherencia de los componentes de policía aumentaría aún más si los Estados que aportan oficiales de policía organizaran ejercicios de instrucción conjuntos y, por lo tanto, recomienda a los Estados Miembros que, cuando proceda, establezcan asociaciones regionales nuevas para la capacitación o refuercen las existentes. Asimismo, el Grupo insta a

los Estados Miembros que estén en condiciones de hacerlo a que ofrezcan asistencia (por ejemplo, en materia de capacitación y equipo) a los Estados más pequeños que aporten oficiales de policía, a fin de mantener el nivel necesario de preparación, de acuerdo con las directrices, procedimientos normalizados para las operaciones y normas de rendimiento que promulguen las Naciones Unidas.

124. El Grupo también recomienda a los Estados Miembros que designen un centro único de contacto en sus estructuras gubernamentales para encargarse de coordinar y administrar la aportación de los oficiales de la policía a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

125. El Grupo estima que debe dotarse al Secretario General de los medios para reunir en un plazo breve de tiempo a funcionarios superiores que sean especialistas en planificación de la policía civil y expertos técnicos, de preferencia que hayan participado anteriormente en misiones de las Naciones Unidas, para ocuparse del enlace con los encargados de la planificación de la misión en la Sede y trasladarse luego sobre el terreno con el propósito de ayudar a establecer el cuartel general de la policía civil de la misión, según lo autorizado por el Consejo de Seguridad, en el marco de un sistema relativo a las fuerzas de reserva semejante a la lista de reserva del cuartel general militar y sus procedimientos. Al comenzar a prestar servicios, los miembros de la lista de reserva tendrían el mismo estatuto contractual y jurídico de otros oficiales de la policía civil de las operaciones de las Naciones Unidas. Además, las disposiciones relativas al adiestramiento y despliegue de los miembros de la lista de reserva podrían ser idénticas a las de su contraparte militar. Asimismo, la capacitación y planificación conjunta relacionada con los oficiales militares y de la policía civil que figuraran en las respectivas listas reforzaría la coherencia de la misión y la cooperación entre los componentes durante la puesta en marcha de las operaciones nuevas.

#### **126. Resumen de las recomendaciones principales relativas al personal de la policía civil:**

**a) Se alienta a los Estados Miembros a crear listas nacionales de los oficiales de la policía civil que puedan estar en condiciones para el despliegue rápido a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, en el contexto del sistema relativo a las fuerzas de reserva de las Naciones Unidas;**

b) Se alienta a los Estados Miembros a establecer asociaciones regionales para la capacitación de los oficiales de la policía civil que figuren en sus respectivas listas nacionales a fin de promover un nivel común de preparación de conformidad con las directrices, los procedimientos normalizados para las operaciones y las normas de rendimiento que promulguen las Naciones Unidas;

c) Se alienta a los Estados Miembros a designar un centro único de contacto en sus estructuras gubernamentales para encargarse de la aportación de los oficiales de la policía civil a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas;

d) El Grupo recomienda que se establezca una lista de reserva rotatoria de unos 100 oficiales de policía y expertos conexos en el marco del sistema relativo a las fuerzas de reserva de las Naciones Unidas, que pueda estar disponible en un período de siete días, con equipos calificados para formar al componente de la policía civil de operaciones nuevas de mantenimiento de la paz, capacitar al personal nuevo y dotar de mayor coherencia al componente en la etapa inicial;

e) El Grupo recomienda que se adopten medidas análogas a las que figuran en las recomendaciones a), b), c), *supra* en relación con los especialistas judiciales, penales y de derechos humanos y otros especialistas pertinentes, a fin de que integren, junto con la policía civil especializada, los equipos organizados de apoyo al imperio de la ley.

## E. Especialistas civiles

127. Hasta la fecha, la Secretaría no ha logrado seleccionar, contratar y desplegar al personal civil debidamente calificado que hace falta para las funciones sustantivas y de apoyo, ni en el momento ni en las cantidades que se precisan. En la actualidad se encuentra vacante aproximadamente el 50% de los puestos sobre el terreno en las esferas sustantivas y hasta el 40% de los puestos en las esferas administrativa y logística en las misiones que se establecieron hace seis meses o un año y que siguen sin contar con los especialistas que necesitan desesperadamente. Algunas de las personas desplegadas se han encontrado en puestos que no corresponden a su experiencia anterior, como los componentes de administración civil de la Administración de

Transición de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNTAET) y la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK). Además, la tasa de contratación es casi la misma que la tasa de salida del personal de la misión que se cansa de las condiciones de trabajo, incluida la propia escasez de personal. Dadas las numerosas vacantes y la alta tasa de rotación se pueden prever graves dificultades para la puesta en marcha y continuación de la próxima operación compleja de operaciones de mantenimiento de la paz y obstáculos al despliegue total de las misiones actuales. Diversos factores complican tales problemas.

### 1. Falta de sistemas relativos a las fuerzas de reserva para atender las necesidades imprevistas o los aumentos súbitos de la demanda

128. Cada nueva tarea compleja que se asigna a la nueva generación de operaciones de mantenimiento de la paz crea exigencias que el sistema de las Naciones Unidas no puede atender con poco tiempo de aviso. El fenómeno surgió por primera vez a principios del decenio de 1990 con el establecimiento de las siguientes operaciones de aplicación de acuerdos de paz: la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC), la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en el Salvador (ONUSAL), la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM) y la Operación de las Naciones Unidas en Mozambique (ONUMOZ). El sistema se esforzó por contratar rápidamente a expertos en asistencia electoral, reconstrucción económica y rehabilitación, vigilancia de los derechos humanos, producción para radio y televisión, asuntos judiciales y creación de instituciones. A mediados del decenio, el sistema había preparado a un grupo de personas, inexistente hasta entonces en el sistema, que habían adquirido experiencia práctica en las distintas esferas. No obstante, por los motivos que se explican a continuación, muchas de esas personas salieron del sistema posteriormente.

129. En 1999, la Secretaría fue sorprendida una vez más cuando se vio obligada a dotar de personal a las misiones encargadas de la gestión de los asuntos públicos en Timor Oriental y Kosovo. Había pocos funcionarios en la Secretaría y en los organismos, fondos o programas de las Naciones Unidas que tuviesen los conocimientos y la experiencia técnica que se necesitaban para administrar una municipalidad o ministerio nacional. Los propios Estados Miembros no pudieron suplir

la deficiencia de inmediato porque ellos tampoco habían realizado una planificación previa para seleccionar a candidatos calificados y disponibles en sus estructuras nacionales. Además, a las propias misiones de administración provisional que adolecían de escasez de personal les tomó algún tiempo poder especificar claramente cuáles eran sus necesidades. Ulteriormente, unos pocos Estados Miembros ofrecieron proporcionar candidatos (algunos de ellos sin costo alguno para las Naciones Unidas) a fin de hacer frente a elementos importantes de la demanda. No obstante, la Secretaría no aprovechó plenamente los ofrecimientos, en parte por evitar la consiguiente distribución geográfica desigual en el personal de las misiones. Se planteó también la idea de que determinados Estados Miembros se encargaran de sectores íntegros de la administración (responsabilidad sectorial), aunque al parecer demasiado tarde en el proceso para aclarar los detalles. Convendría volver a examinar ese concepto, por lo menos en lo que respecta al suministro de equipos pequeños de administradores civiles con conocimientos especializados.

130. Con miras a reaccionar rápidamente, velar por el control de la calidad y atender el volumen de la demanda previsible, la Secretaría tendrá que crear y mantener una lista de candidatos civiles. La lista, que sería independiente del sistema relativo a las fuerzas de reserva de las Naciones Unidas, incluiría los nombres de personas en diversas esferas a quienes se hubiera seleccionado activamente (a título individual o mediante asociaciones o colaboración con miembros del sistema de las Naciones Unidas u organizaciones gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales), examinado, entrevistado, preseleccionado, concedido certificado médico y proporcionado el material de orientación básico aplicable a la prestación de servicios en las misiones sobre el terreno en general, y que hubieran indicado que estarían disponibles con poco tiempo de aviso.

131. En la actualidad no se dispone de lista alguna de candidatos civiles. En consecuencia, es preciso realizar llamadas telefónicas de urgencia a los Estados Miembros, los departamentos y organismos de las Naciones Unidas y las propias misiones sobre el terreno para seleccionar candidatos idóneos a último momento y luego esperar que éstos se encuentren en condiciones de abandonar todas sus actividades súbitamente. Con ese método, la Secretaría logró contratar y desplegar el año pasado por lo menos a 1.500 funcionarios nuevos y

reassignar a otros funcionarios dentro del sistema de las Naciones Unidas, pero el control de la calidad sufrió en consecuencia.

132. De acuerdo con lo anterior, debe crearse una lista central basada en la Intranet que esté a disposición de los miembros pertinentes del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad y que éstos mantengan al día. La lista debe incluir los nombres de funcionarios de los miembros del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad que podrían quedar libres para prestar servicios a las misiones. Se necesitarían algunos recursos adicionales para mantener la lista, pero se podría recordar a los candidatos externos que actualizaran automáticamente sus propios datos por conducto de la Internet, sobre todo en lo tocante a su disponibilidad. También debería permitirse el acceso en línea a material de información y capacitación por medio de la Internet. Se debería dar acceso a las misiones sobre el terreno y delegar en ellas la autoridad para contratar a candidatos de la lista de conformidad con las directrices que promulgara la Secretaría para velar por una distribución geográfica y de género equitativa.

## **2. Dificultades para atraer y retener a los mejores candidatos externos**

133. Si bien el sistema de contratación fue bastante improvisado, a lo largo del decenio de 1990 las Naciones Unidas lograron contratar a algunas personas sumamente calificadas y dedicadas para misiones sobre el terreno. El personal contratado administró la votación en Camboya, esquivó disparos en Somalia, fue evacuado muy a tiempo de Liberia y llegó a aceptar el fuego de artillería en la ex Yugoslavia como algo de la vida diaria. No obstante, el sistema de las Naciones Unidas no ha encontrado aún un mecanismo de contratación que permita reconocer y recompensar debidamente por sus servicios al personal mediante cierta estabilidad en el empleo. Es cierto que a los candidatos contratados para las misiones se les advierte explícitamente que no deben albergar expectativas falsas sobre empleo en el futuro puesto que la contratación externa tiene por objeto atender una demanda “temporal”, pero tales condiciones de servicio no atraen ni retienen a las personas más eficientes por mucho tiempo. En términos generales, será preciso volver a analizar la opinión que ha prevalecido siempre sobre el mantenimiento de la paz como una actividad extraordinaria más que como una función básica de las Naciones Unidas.

134. Así pues, se debería ofrecer a por lo menos cierto porcentaje de los mejores funcionarios externos contratados unas perspectivas de carrera a más largo plazo que los contratos de duración limitada que se les ofrecen actualmente; a algunos de ellos se les debería contratar expresamente para ocupar puestos en los complejos departamentos de emergencia de la Secretaría con el propósito de aumentar el número de funcionarios de la Sede que tienen experiencia sobre el terreno. Unos pocos funcionarios contratados para misiones han logrado obtener puestos en la Sede, aunque aparentemente de forma especial e individual y no de acuerdo con una estrategia concertada y transparente.

135. Se están formulando propuestas encaminadas a resolver esta situación al permitir que las personas contratadas para misiones que hayan prestado servicios durante cuatro años sobre el terreno reciban ofrecimientos de “nombramientos continuos” cuando sea posible; a diferencia de los contratos actuales, tales nombramientos no estarían limitados a la duración del mandato de una misión en concreto. De ser aprobados tales proyectos, se ayudaría a resolver el problema de quienes ingresaron al servicio sobre el terreno a mediados del decenio y permanecen dentro del sistema. No obstante, quizá no sea suficiente para atraer a nuevos candidatos, quienes tendrían que aceptar en términos generales nombramientos por seis meses a un año cada vez sin saber necesariamente si contarían con un puesto cuando cumplieran su contrato. La idea de tener que vivir en la incertidumbre durante cuatro años podrá inhibir a algunos de los mejores candidatos, sobre todo los que tienen familia, que cuentan con amplias oportunidades de empleo y a menudo en condiciones más competitivas de servicio. Así pues, conviene que se examine la posibilidad de ofrecer nombramientos continuos a los funcionarios externos que hayan prestado servicios especialmente distinguidos durante por lo menos dos años en una operación de mantenimiento de la paz.

### **3. Escasez de personal de las categorías intermedia y superior para encargarse de las funciones administrativas y de apoyo**

136. Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se vieron afectadas a lo largo del decenio de 1990 por una escasez crítica de funcionarios en esferas administrativas clave (adquisiciones, finanzas, presupuesto, personal) y en esferas de apoyo logístico (administradores de contratos, ingenieros, ana-

listas de sistemas de información, planificadores de logística). La índole única y específica de las normas administrativas, los reglamentos y los procedimientos internos de la Organización impiden que las personas recién contratadas se encarguen de tales funciones administrativas y logísticas en las condiciones dinámicas de la puesta en marcha de una misión sin que reciban una capacitación sustancial. Si bien en 1995 se iniciaron programas especiales de capacitación para tales funcionarios, todavía no tienen carácter oficial porque no se puede liberar de sus responsabilidades a tiempo completo a las personas con más experiencia, que serían los instructores. En términos generales, cuando se dota de personal a una misión nueva con carácter urgente, los primeros proyectos que se tienen que abandonar son la capacitación y la preparación de documentos de orientación de fácil utilización. Así pues, el manual de administración de actividades sobre el terreno, actualizado en 1992, sigue en su versión preliminar.

### **4. Castigo por trabajar sobre el terreno**

137. No es fácil que el personal de la Sede que está familiarizado con el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada así como con los procedimientos conexos participe en operaciones de mantenimiento de la paz. El personal administrativo y sustantivo debe presentarse como voluntario para trabajar sobre el terreno y el personal directivo debe convenir en liberarlo de sus obligaciones. Los Jefes de departamento a menudo desalientan o disuaden a sus mejores funcionarios de presentarse para cumplir funciones sobre el terreno o se niegan a autorizarlos debido a la escasez de personal competente en sus propias oficinas, que, según temen, no se puede resolver con reemplazos temporales. Además, los posibles voluntarios se sienten desalentados porque conocen el caso de otros colegas que han sido pasados por alto para el ascenso porque si no se los veía quedaban relegados. La mayoría de las operaciones sobre el terreno son misiones a las que no se puede ir acompañados de familiares por razones de seguridad, factor que también reduce el número de voluntarios. Varios organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas orientados hacia el terreno (el ACNUR, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el UNICEF, Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), el PNUD) tienen varios candidatos potencialmente bien calificados para el servicio de operaciones de mantenimiento de la paz, pero también hacen frente a restricciones en materia de recursos y por lo general las necesidades de personal en sus

propias operaciones sobre el terreno tienen prioridad al respecto.

138. La Oficina de Gestión de Recursos Humanos, apoyada por varios grupos de trabajo interdepartamentales, ha propuesto una serie de reformas progresivas para abordar algunos de esos problemas. Esas reformas requieren que haya movilidad dentro de la Secretaría y están encaminadas a alentar la rotación entre la Sede y el terreno recompensando el servicio en misiones a la hora de considerar a los candidatos al ascenso. Tratan de reducir las demoras en la contratación y de otorgar plena autoridad de contratación a los jefes de departamento. El Grupo considera que es esencial que esas iniciativas se aprueben con rapidez.

### **5. Caída en desuso de la categoría del Servicio Móvil**

139. El Servicio Móvil es la única categoría de personal dentro de las Naciones Unidas encaminada concretamente al servicio en las operaciones de mantenimiento de la paz (y cuyas condiciones de servicio y contratos se han redactado en consecuencia, a la vez que sus sueldos y beneficios se sufragan enteramente con cargo a los presupuestos de las misiones). No obstante, ha perdido mucho de su valor debido a que la Organización no ha dedicado suficientes recursos a la promoción de las perspectivas de carrera para los oficiales de Servicio Móvil. Esta categoría se creó en el decenio de 1950 para proporcionar un cuadro de especialistas técnicos de gran movilidad en apoyo, en particular, de los contingentes militares de las operaciones de mantenimiento de la paz. A medida que cambió el carácter de las operaciones, cambiaron también las funciones de los oficiales del Servicio Móvil. Con el tiempo, hacia fines del decenio de 1980 y principios del de 1990 algunos de ellos ascendieron y se hicieron cargo de las funciones de gestión en los componentes administrativo y logístico de las operaciones de mantenimiento de la paz.

140. En la actualidad no quedan muchos funcionarios experimentados de ese grupo, ya que están participando en misiones y muchos están jubilados o cerca de la jubilación. Gran parte de los que quedan carecen de los conocimientos y la capacitación en materia de gestión que se necesitan para administrar con eficacia los principales componentes de la gestión de complejas operaciones de mantenimiento de la paz. Los conocimientos técnicos de otros son obsoletos. Por consiguiente, la composición del Servicio Móvil ya no está de acuerdo

con muchas de las necesidades administrativas y de apoyo logístico de la nueva generación de operaciones de mantenimiento de la paz. El Grupo exhorta pues a que se revise con urgencia la composición y la razón de ser del Servicio Móvil con objeto de atender las demandas actuales y futuras de las operaciones sobre el terreno, haciendo especial hincapié en el personal directivo de nivel medio y superior en esferas administrativas y logísticas fundamentales. También debe considerarse una alta prioridad el perfeccionamiento y la capacitación del personal de esta categoría, en forma permanente, y las condiciones de servicio deben revisarse para atraer y retener a los mejores candidatos.

### **6. Falta de una estrategia amplia de dotación de personal para las operaciones de paz**

141. No existe una estrategia amplia de dotación de personal que asegure la adecuada combinación de personal civil en cualquiera de sus operaciones. Hay capacidades dentro del sistema de las Naciones Unidas que deben aprovecharse, lagunas que deben llenarse mediante la contratación externa, y toda una gama de otras opciones intermedias, tales como la utilización de Voluntarios de las Naciones Unidas, personal subcontratado, servicios comerciales, y personal de contratación nacional. Las Naciones Unidas han considerado todas esas fuentes de personal a través del último decenio, pero lo han hecho caso por caso sin valerse de una estrategia global. Ese tipo de estrategia se requiere ahora para asegurar la eficacia en función de los costos y la eficiencia, así como para promover la cohesión dentro de las misiones y el espíritu de equipo del personal.

142. Esa estrategia de dotación de personal debe tener en cuenta la utilización de Voluntarios de las Naciones Unidas en las operaciones de mantenimiento de la paz en forma prioritaria. Desde 1992, más de 4.000 Voluntarios de las Naciones Unidas han prestado servicios en 19 operaciones de mantenimiento de la paz diferentes. Aproximadamente 1.500 han sido asignados a nuevas misiones en Timor Oriental, Kosovo y Sierra Leona en los últimos 18 meses solamente, en funciones de administración civil, asuntos electorales, derechos humanos, y apoyo administrativo y logístico. A través del tiempo los Voluntarios de las Naciones Unidas han demostrado su dedicación y competencia en sus respectivas esferas de trabajo. Los órganos legislativos han promovido una mayor utilización de los Voluntarios de las Naciones Unidas en las operaciones de mantenimiento de la paz, habida cuenta de su ejemplar rendimiento en el pasado,

pero su utilización como mano de obra barata corrompe el programa y puede ser perjudicial para el espíritu de la misión. Muchos Voluntarios de las Naciones Unidas trabajan junto con colegas que tienen un sueldo tres o cuatro veces superior por cumplir funciones similares. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz está manteniendo conversaciones en la actualidad con el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas acerca de la concertación de un memorando de entendimiento mundial para el uso de los Voluntarios de las Naciones Unidas en operaciones de mantenimiento de la paz. Es esencial que dicho memorando de entendimiento sea parte de una estrategia más amplia de dotación de personal para las operaciones de mantenimiento de la paz.

143. Esa estrategia debe incluir también, en particular, propuestas detalladas para el establecimiento de un sistema de fuerzas civiles de reserva. Dicho sistema debe contener una lista de personal dentro del sistema de las Naciones Unidas que haya sido seleccionado con antelación, que haya recibido certificación médica y cuyas oficinas matrices se hayan comprometido a dejarlo participar en una misión con un aviso previo de 72 horas. A los miembros pertinentes del sistema de las Naciones Unidas se les debe delegar autoridad y responsabilidad en lo que hace a los grupos ocupacionales dentro de sus respectivas esferas de competencia, para iniciar asociaciones y memorandos de entendimiento con organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales para el suministro de personal con objeto de complementar los grupos de puesta en marcha de misiones extraídas del sistema de las Naciones Unidas.

144. El hecho de que la responsabilidad para elaborar una estrategia global en materia de dotación de personal y de fuerzas civiles de reserva haya residido exclusivamente en la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno, que actúa por iniciativa propia siempre que disponga de algún tiempo para ello, es en sí mismo indicación de que la Secretaría no ha dedicado suficiente atención a esta cuestión de importancia crítica. La dotación de personal de una misión, de arriba a abajo, es tal vez uno de los fundamentos más importantes para que la ejecución de la misión tenga éxito. Por consiguiente, los funcionarios superiores de la Secretaría deberían otorgar la más alta prioridad al tema.

#### **145. Resumen de las principales recomendaciones sobre especialistas civiles:**

a) **La Secretaría debería establecer en la Internet/Intranet una lista central de candidatos civiles seleccionados con antelación para desplegar operaciones de mantenimiento de la paz con poco aviso previo. A las misiones sobre el terreno debería otorgárseles acceso y delegar autoridad en ellas para contratar candidatos, de conformidad con las directrices sobre distribución geográfica y por género equitativas, directrices que debería establecer la Secretaría;**

b) **La categoría de personal del Servicio Móvil debe reformarse para que esté de acuerdo con las demandas periódicas a que hacen frente las operaciones de mantenimiento de la paz, especialmente a nivel medio y superior en las esferas administrativa y logística;**

c) **Las condiciones de servicio para el personal civil de contratación externa deben revisarse con objeto de que las Naciones Unidas puedan atraer los candidatos más altamente calificados, y después ofrecer mayores perspectivas de carrera a aquellos que han prestado servicios en forma distinguida;**

d) **El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debe formular una estrategia amplia de dotación de personal para las operaciones de mantenimiento de la paz en la que se esbocen, entre otras cosas, la utilización de Voluntarios de las Naciones Unidas, los arreglos de reserva para el suministro de personal civil con 72 horas de aviso previo para facilitar la puesta en marcha de la misión, y las divisiones de responsabilidad entre los miembros del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad para la aplicación de esa estrategia.**

## **F. Capacidad de información pública**

146. La capacidad eficaz en materia de información pública y comunicaciones en las zonas de las misiones es una necesidad operacional para prácticamente todas las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Las comunicaciones eficaces ayudan a disipar los rumores, contrarrestan la desinformación y garantizan la cooperación de las poblaciones locales. Pueden constituir un medio de tratar con los dirigentes de grupos rivales, aumentar la seguridad del personal de las Naciones Unidas y servir como fuerza multiplicadora. Es pues esencial que todas las operaciones de

mantenimiento de la paz formulen estrategias relacionadas con una campaña de información pública, especialmente para aspectos fundamentales del mandato de la misión, y que tales estrategias y el personal necesario para aplicarlas se incluyan en los primeros elementos desplegados para ayudar en la puesta en marcha de una nueva misión.

147. Las misiones sobre el terreno necesitan portavoces competentes que estén integrados en el grupo de gestión de categoría superior y proyecten al mundo su fisonomía cotidiana. Para ser eficaz, el portavoz debe tener experiencia e instintos de periodista y saber cómo funcionan la misión y la Sede de las Naciones Unidas. Él o ella debe disfrutar de la confianza del Representante Especial del Secretario General y establecer buenas relaciones con otros miembros de la dirección de la misión. La Secretaría por lo tanto debe aumentar sus esfuerzos para formar y retener un grupo de ese personal.

148. Las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno también tienen necesidad de poder hablar eficazmente a su propia gente, mantener al personal informado acerca de la política y las novedades de la misión y establecer vínculos entre los componentes tanto hacia arriba como hacia abajo de la cadena de mando. La nueva tecnología de la información proporciona instrumentos eficaces para ese tipo de comunicaciones, y debe incluirse en el equipo básico de puesta en marcha en las reservas de equipo de la Base Logística de las Naciones Unidas en Brindisi (Italia).

149. Los recursos que se dediquen a la información pública y al personal conexo y la tecnología de la información necesarios para dar a conocer el mensaje de la operación y para establecer vínculos de comunicaciones internas eficaces, que ahora rara vez exceden el 1% del presupuesto de funcionamiento de una misión, deben aumentarse de conformidad con el mandato, el tamaño y las necesidades de la misión.

**150. Resumen de la recomendación principal sobre la capacidad de despliegue rápido para información pública: en los presupuestos de las misiones deben dedicarse recursos adicionales a la información pública y al personal y la tecnología de la información conexos que se necesiten para dar a conocer el mensaje de una operación y establecer vínculos de comunicaciones internas eficaces.**

## **G. Apoyo logístico, proceso de adquisición y gestión de los gastos**

151. El despliegue de la reserva de equipo de las Naciones Unidas, prolongados tiempos de preparación incluso para los contratos de sistemas, los embotellamientos en el proceso de adquisición y las demoras en la obtención de dinero en efectivo para las adquisiciones sobre el terreno restringen aún más el despliegue rápido y el funcionamiento eficaz de las misiones que logran llegar a los niveles autorizados de dotación de personal. Sin un apoyo logístico eficaz, las misiones no pueden funcionar en forma adecuada.

152. Los tiempos de preparación necesarios para que las Naciones Unidas proporcionen misiones sobre el terreno con el equipo y los servicios comerciales básicos requeridos para la iniciación de la misión y el pleno despliegue son dictados por el proceso de adquisiciones de las Naciones Unidas. Ese proceso está regulado por el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada establecidos por la Asamblea General, y por las interpretaciones de ese reglamento y esa reglamentación (conocidos como políticas y procedimientos dentro del vocabulario de las Naciones Unidas) que efectúe la Secretaría. Los reglamentos, normas, políticas y procedimientos se han traducido en un proceso de unos ocho pasos que la Sede debe seguir para proporcionar a las misiones sobre el terreno, el equipo y los servicios que necesite, a saber:

1. Determinación de las necesidades y emisión de una solicitud de compra;
2. Certificación de que se dispone de los fondos para la compra de esos artículos;
3. Iniciación de un llamado a licitación o una solicitud de propuesta;
4. Análisis de las ofertas;
5. Presentación de los casos al Comité de Contratos de la Sede;
6. Concesión de un contrato y emisión de un orden de producción;
7. Espera de la producción de los artículos;
8. Entrega de los artículos a la misión.

153. La mayoría de las organizaciones gubernamentales y las empresas comerciales siguen procesos similares, si bien no todos esos procesos son tan engorrosos

como el de las Naciones Unidas. Por ejemplo, todo el proceso en las Naciones Unidas puede llevar 20 semanas en el caso de mobiliario de oficina, 17 a 21 semanas para generadores, 23 a 27 semanas para edificios prefabricados, 27 semanas para vehículos pesados; y 17 a 21 semanas para equipo de comunicaciones. Naturalmente, ninguno de esos tiempos de preparación permite el pleno despliegue de la misión dentro de los plazos sugeridos si la mayoría de los procesos comienzan únicamente después que se ha establecido una operación.

154. Las Naciones Unidas iniciaron el concepto del equipo básico de puesta en marcha durante el auge de las operaciones de mantenimiento de la paz a mediados del decenio de 1990 para abordar parcialmente ese problema. El equipo básico de puesta en marcha contiene el equipo requerido para establecer y mantener un cuartel general de misión de 100 personas durante los primeros 100 días de despliegue. Se ha comprado y embalado con antelación y está en espera en Brindisi, listo para el despliegue sin preaviso alguno. Las contribuciones asignadas a la misión a la que se despliega el equipo básico de puesta en marcha a menudo se utilizan para reconstituir nuevo equipo básico de puesta en marcha y, una vez que se liquida una misión, el equipo duradero y no fungible de esa misión se devuelve a Brindisi y se mantiene en reserva, además del equipo básico de puesta en marcha.

155. Sin embargo, debido al desgaste natural de los vehículos livianos y otros artículos en un ambiente de postguerra, a menudo los gastos de envío y servicios son más costosos que la venta del artículo que por su utilización para la obtención de repuestos, y luego la compra de otro artículo nuevo. Por consiguiente, las Naciones Unidas han pasado a hacer subastas de tales artículos *in situ* con mayor frecuencia, pese a que la Secretaría no está autorizada a utilizar los fondos adquiridos mediante ese proceso para la compra de nuevo equipo, sino que debe devolverlo a los Estados Miembros. Se debe considerar la posibilidad de permitir que la Secretaría utilice los fondos adquiridos con esos medios para la compra de nuevo equipo que se mantendrá en reserva en Brindisi. Además, se debe considerar la posibilidad de emitir una autorización general para que las misiones sobre el terreno donen, en consulta con el Coordinador Residente de las Naciones Unidas, por lo menos un porcentaje de ese equipo a organizaciones no gubernamentales locales bien conceptuadas, como

medio de ayudarlas a fomentar la incipiente sociedad civil.

156. Sin embargo, la existencia de ese equipo básico de puesta en marcha y reserva de equipo parece haber facilitado notablemente el despliegue rápido de las operaciones más pequeñas organizadas a mediados y fines del decenio de 1990. No obstante, el establecimiento y la ampliación de nuevas misiones ha sido ahora más rápido que la liquidación de las operaciones existentes, con lo que la Base Logística de las Naciones Unidas se ha visto prácticamente despojada de artículos que lleven mucho tiempo de preparación y se necesiten para el pleno despliegue de una misión. A menos que una de las operaciones grandes que actualmente están en vigor se liquide hoy en día, y que todo su equipo se envíe en buenas condiciones a la Base Logística de las Naciones Unidas, la Organización no tendrá a mano el equipo necesario para apoyar la puesta en marcha y el rápido y pleno despliegue de una misión grande en un futuro cercano.

157. Por supuesto, hay límites respecto de cuánto equipo pueden y deben mantener en reserva las Naciones Unidas en la Base Logística o en otro lado. El equipo mecánico almacenado necesita mantenerse, lo que puede ser costoso, y si no se hace en forma adecuada, el resultado puede ser que las misiones reciban artículos que han esperado durante mucho tiempo pero que no funcionen. Además, los sectores comercial y público a nivel nacional han pasado cada vez más a tener inventarios “justo a tiempo” o entregas “justo a tiempo”, debido a los altos costos de oportunidad de utilizar fondos para equipo que tal vez no se despliegue durante algún tiempo. Además, el ritmo actual de adelantos tecnológicos hace que ciertos artículos, tales como los equipos de comunicaciones y de los sistemas de información, se vuelvan obsoletos en cuestión de meses, por no hablar de años.

158. Por lo tanto, las Naciones Unidas se han movido en esa dirección en los últimos años, y han concertado unos 20 contratos de sistemas comerciales permanentes para el suministro de equipo común para las operaciones de mantenimiento de la paz, en particular los que se necesiten para la puesta en marcha de una misión y su ampliación. Con arreglo a los contratos de sistemas, las Naciones Unidas han podido reducir el tiempo de preparación en forma considerable, al seleccionar a los proveedores con anticipación y mantenerlos en reserva para las solicitudes de producción. Sin embargo, la producción de vehículos livianos con arreglo al

contrato de sistemas actual lleva 14 semanas y requiere otras cuatro semanas para la entrega.

159. La Asamblea General ha adoptado una serie de medidas para abordar la cuestión del tiempo de preparación. El establecimiento de un Fondo de Reserva para el mantenimiento de la paz que, cuando llegue a su capital pleno, ascenderá a 150 millones de dólares, proporcionó una reserva permanente de dinero que puede utilizarse con rapidez. El Secretario General puede pedir la aprobación de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) para extraer hasta 50 millones de dólares del fondo con objeto de facilitar la puesta en marcha de una nueva misión o de ampliar en forma imprevista una misión existente. El Fondo luego se repone con cargo a los presupuestos de las misiones una vez que han sido aprobados o aumentados. Para contraer compromisos que excedan los 50 millones de dólares es menester la aprobación de la Asamblea General.

160. En casos excepcionales, la Asamblea General, por consejo de la CCAAP, ha otorgado al Secretario General autoridad para comprometer hasta 200 millones de dólares en gastos con objeto de facilitar la puesta en marcha de misiones más grandes (UNTAET, UNMIK y MONUC), en espera de la presentación de las propuestas presupuestadas detalladas que son necesarias, y que pueden llevar meses de preparación. Todos esas son novedades bien acogidas que indican el apoyo de los Estados Miembros para mejorar la capacidad de despliegue rápido de la Organización.

161. Al mismo tiempo, todas esas novedades sólo se aplican después que se ha aprobado una resolución del Consejo de Seguridad que autorice el establecimiento de una misión o sus elementos de avanzada. Salvo que algunas de esas medidas se apliquen con mucha antelación a la fecha prevista de despliegue de la misión, o que se modifiquen para ayudar a mantener una reserva mínima de equipo que exige mucho tiempo de preparación para su adquisición, las metas sugeridas para el despliegue rápido y eficaz no pueden cumplirse.

162. Por consiguiente, la Secretaría debería formular una estrategia global de apoyo logístico a fin de permitir el despliegue rápido y eficaz de las misiones dentro de los plazos de despliegue propuestos. Esa estrategia debería formularse sobre la base de un análisis de costo-eficacia del nivel apropiado de artículos que requieren mucho tiempo de preparación y que pueden mantenerse en reserva, y de aquellos que sería mejor adquirir

mediante contratos permanentes, incluyendo el costo de tiempos de entrega más rápidos, según sea necesario, para apoyar la estrategia. Los elementos sustantivos de los departamentos de paz y seguridad necesitarían dar a los planificadores logísticos una estimación del número y los tipos de operaciones que habría necesidad de establecer en los próximos 12 a 18 meses. El Secretario General debería presentar periódicamente a la Asamblea General, para su examen y aprobación, una propuesta detallada para aplicar esa estrategia, que entrañaría considerables consecuencias financieras.

163. Entre tanto, la Asamblea General debería autorizar y aprobar un gasto por una sola vez para la creación de tres equipos básicos de puesta en marcha en Brindisi (hasta un total de cinco), que luego automáticamente se repondrían con cargo a los presupuestos de las misiones que los utilicen.

164. Se debe facultar al Secretario General para que utilice hasta 50 millones de dólares del Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz, antes de que se apruebe una resolución del Consejo de Seguridad por la que se autorice el establecimiento de una misión, pero previa aprobación de la CCAAP, a fin de facilitar el despliegue rápido y eficaz de las operaciones en los plazos propuestos. El Fondo debe ser repuesto automáticamente con cargo a las contribuciones asignadas a las misiones que lo utilicen. El Secretario General debe pedir a la Asamblea General que considere la conveniencia de aumentar la magnitud del Fondo, en caso de que él determine que se hubiere agotado por haberse establecido varias misiones en rápida sucesión.

165. Mucho después de haberse iniciado una misión, a menudo las misiones sobre el terreno deben aguardar meses hasta recibir artículos que necesitan, sobre todo cuando los supuestos de planificación iniciales resultan inexactos o las necesidades de la misión varían ante nuevos acontecimientos. Aunque esos artículos se puedan obtener localmente, la adquisición de bienes localmente está sujeta a varias limitaciones: en primer lugar, la flexibilidad y las facultades de las misiones sobre el terreno son limitadas, por ejemplo, en lo que se refiere a transferir con rapidez economías de una partida presupuestaria de un presupuesto a otra a fin de hacer frente a demandas imprevistas; en segundo lugar, por lo general, a las misiones no se les delegan facultades para efectuar órdenes de compra por un valor superior a 200.000 dólares estadounidenses. Las compras superiores a esa cuantía deben ser remitidas a la Sede y

a su proceso de decisión en ocho etapas (véase el párrafo 152 *supra*).

166. El Grupo respalda las medidas que reducen la microgestión por la Sede de las misiones sobre el terreno y facilitan a ésta las facultades y la flexibilidad necesarias para mantener la credibilidad y la eficacia de las misiones, al mismo tiempo que las hace responsables de su actuación. Ahora bien, cuando la participación de la Sede comporta un verdadero valor, por ejemplo respecto de los contratos permanentes, la Sede debe conservar las facultades en materia de adquisiciones.

167. Según las estadísticas de la División de Adquisiciones, el 93% de las 184 órdenes de compra emitidas por la Sede en 1999 en apoyo de operaciones de mantenimiento de la paz, relativas a bienes y servicios cuya cuantía oscilaba entre 200.000 y 500.000 dólares estadounidenses, se refería a servicios de aeronaves y transportes, vehículos a motor y computadoras, que se contrataron o bien a través de licitadores internacionales o están cubiertas normalmente por contratos de sistemas. A condición de que se activen rápidamente estos contratos de sistemas y de que den lugar al suministro puntual de los bienes y servicios, la participación de la Sede en esos casos es razonable. Es de presumir que los contratos de sistemas y el recurso a licitadores internacionales permiten adquirir bienes y servicios al por mayor a precio más reducido que si se adquiriesen localmente, y en muchos casos se refieren a bienes y servicios inexistentes en las zonas de las misiones.

168. En cambio, no está nada claro qué valor real añade la participación de la Sede al proceso de adquisición de bienes y servicios que no cubren los contratos de sistemas ni los contratos permanentes de servicios comerciales y que se pueden adquirir más fácilmente localmente y por menor costo. En esos casos, convendría delegar sobre el terreno la facultad de adquirir esos bienes y servicios y supervisar el proceso y sus controles financieros mediante el mecanismo de auditoría. Por consiguiente, la Secretaría debe asignar prioridad a la creación de capacidades sobre el terreno para asumir lo antes posible un nivel superior de facultades de adquisición (por ejemplo, contratando y formando al adecuado personal sobre el terreno y elaborando documentos de orientación de fácil comprensión) respecto de todos los bienes y servicios que se puedan adquirir localmente y que no cubran los contratos de sistemas ni los contratos permanentes de servicios comerciales (hasta una cuantía de 1 millón de dólares estadouniden-

ses, según la magnitud y las necesidades de la misión de que se tratase).

#### **169. Resumen de las recomendaciones esenciales sobre apoyo logístico y gestión de los gastos:**

a) **La Secretaría debe elaborar una estrategia general de apoyo logístico para que las misiones se puedan desplegar con rapidez y eficacia en los casos propuestos y que corresponda a los supuestos de planificación determinados por las oficinas sustantivas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz;**

b) **La Asamblea General debe autorizar y aprobar el gasto preciso, realizado de una sola vez, para mantener en Brindisi por lo menos cinco equipos básicos de puesta en marcha de misiones, que deberán disponer de equipo de comunicaciones desplegable con rapidez. Esos equipos básicos de puesta en marcha deberán ser repuestos sistemáticamente financiándolos con cargo a las contribuciones asignadas a las operaciones que recurran a ellos;**

c) **Se debe facultar al Secretario General para utilizar hasta 50 millones de dólares estadounidenses del Fondo de Reserva para Operaciones de Mantenimiento de la Paz, una vez que esté claro que es probable que se establezca una operación, con la aprobación de la CCAAP, pero antes de que el Consejo de Seguridad apruebe la resolución correspondiente;**

d) **La Secretaría debe llevar a cabo un examen de todas las políticas y todos los procedimientos de adquisición (en caso necesario, formulando propuestas a la Asamblea General con miras a modificar el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas), a fin de facilitar, en particular, el despliegue rápido y completo de una operación en los plazos propuestos;**

e) **La Secretaría debe llevar a cabo un examen de las políticas y los procedimientos por los que se rige la gestión de los recursos financieros de las misiones sobre el terreno, a fin de facilitar a éstas mucha mayor flexibilidad en lo que se refiere a la gestión de sus presupuestos;**

f) **La Secretaría debe aumentar el nivel de facultades de adquisición delegadas a las misiones sobre el terreno (de 200.000 hasta 1 millón de dólares estadounidenses, según la magnitud y las necesidades de cada misión) respecto de todos los bienes y servicios que se pueden adquirir localmente y que no cubren los contratos del sistema ni los contratos permanentes de servicios comerciales.**

#### **IV. Los recursos de la Sede y la estructura de planificación y apoyo de las operaciones de mantenimiento de la paz**

170. Para crear en la Sede una capacidad suficiente de apoyo a las operaciones de paz es necesario abordar y resolver las tres cuestiones de su cantidad, su estructura y su calidad, es decir: el número de funcionarios necesarios para realizar esa labor; las estructuras y los procedimientos orgánicos que facilitan un apoyo eficaz; y disponer de personas y métodos de trabajo de calidad dentro de esas estructuras. En esta sección, el Grupo examina fundamentalmente las dos primeras cuestiones, sobre las que formula recomendaciones, y abordará los temas de la calidad del personal y de la “cultura propia de la Organización” en la Sección VI *infra*.

171. El Grupo considera que es claramente necesario aumentar los recursos en apoyo de las operaciones de mantenimiento de la paz. Se necesitan en particular más recursos en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el departamento que se encarga fundamentalmente de planificar y respaldar las operaciones sobre el terreno más complejas y de perfil más elevado de las Naciones Unidas.

##### **A. Niveles de dotación de personal y financiación del apoyo en la Sede a las operaciones de mantenimiento de la paz**

172. Los gastos correspondientes al personal de la Sede y los gastos conexos para planear y respaldar todas las operaciones de mantenimiento de la paz sobre el terreno se pueden considerar gastos de las Naciones Unidas, en concepto de apoyo directo, no sobre el terreno,

a las operaciones de mantenimiento de la paz. No han superado el 6% del costo total de las operaciones de mantenimiento de la paz en los 50 años últimos (véase el cuadro 4.1) y en la actualidad están más cerca del 3% y disminuirán por debajo del 2% en el presupuesto anual para el mantenimiento de la paz, según los planes existentes de ampliación de algunas misiones como la MONUG en la República Democrática del Congo, el despliegue total de otras como la UNAMSIL, en Sierra Leona, y el establecimiento de una nueva operación en Eritrea y Etiopía. Un analista de gestión conocedor de las necesidades prácticas de grandes organizaciones, públicas o privadas, que cuentan con un número importante de elementos desplegados sobre el terreno podría llegar a la conclusión de que una organización que se esfuerza en llevar a cabo actividades sobre el terreno con costos de apoyo desde la Sede equivalentes a un 2% no está respaldando suficientemente a su personal sobre el terreno y muy probablemente está consumiendo sus estructuras de apoyo en ese proceso.

173. En el cuadro 4.1 figuran los presupuestos totales de las operaciones de mantenimiento de la paz desde mediados de 1996 a mediados de 2001 (los ciclos presupuestarios de mantenimiento de la paz van de julio a junio, es decir, con un desfase de seis meses respecto del ciclo presupuestario ordinario de las Naciones Unidas). Figuran asimismo en él los gastos totales de la Sede en apoyo de las operaciones de mantenimiento de la paz, tanto dentro como fuera del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y lo mismo si se financian con cargo al presupuesto ordinario como con cargo a la Cuenta de Apoyo para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (el presupuesto ordinario abarca dos años y sus gastos se prorratean entre los Estados Miembros conforme a la escala de cuotas ordinarias; la Cuenta de Apoyo abarca un año —con el propósito de que los niveles de personal de plantilla de la Secretaría fluyan y refluyan con el nivel de las operaciones sobre el terreno— y sus gastos se prorratean conforme a la escala de cuotas fijadas para las operaciones de mantenimiento de la paz).

**Cuadro 4.1**  
**Proporción de total de gastos de apoyo de la Sede sobre los presupuestos totales de las operaciones de mantenimiento de la paz de 1996 a 2001**

(En millones de dólares EE.UU.)

	<i>Jul. 1996– jun. 1997</i>	<i>Jul. 1997– jun. 1998</i>	<i>Jul. 1998– jun. 1999</i>	<i>Jul. 1999– jun. 2000</i>	<i>Jul. 2000– jun. 2001<sup>a</sup></i>
Presupuestos de operaciones de mantenimiento de la paz	1 260	911,7	812,9	1 417	2 582 <sup>b</sup>
Gastos de apoyo de la Sede conexos <sup>c</sup>	49,2	52,8	41,0	41,7	50,2
Proporción de gastos entre la Sede y las operaciones sobre el terreno	3,90%	5,79%	5,05%	2,95%	1,94%

<sup>a</sup> Cifras basadas en los informes financieros del Secretario General. Se excluyen las misiones finalizadas al 30 de junio de 2000. Comprende los gastos aproximados del despliegue total de la MONUC, cuyo presupuesto todavía no se ha preparado.

<sup>b</sup> Estimaciones.

<sup>c</sup> Cifras obtenidas del Contralor de las Naciones Unidas; comprenden todos los puestos de la Secretaría (fundamentalmente del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz) financiados con cargo al presupuesto ordinario bienal y con cargo a la Cuenta de Apoyo; se tiene en cuenta, además, un factor de cuáles habrían sido los gastos correspondientes a las contribuciones en especie o al personal proporcionado gratuitamente, en caso de haberse tenido que financiar enteramente.

174. La Cuenta de Apoyo financia el 85% del presupuesto del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, es decir, aproximadamente 40 millones de dólares al año. Otros 6 millones de dólares del Departamento proceden del presupuesto ordinario del bienio. Estos 46 millones de dólares financian en gran medida los salarios y gastos conexos de los 231 profesionales civiles, militares y de policía y de los 173 funcionarios de servicios generales del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (pero no comprende el Servicio de Actividades Relativas a las Minas, que se financia con contribuciones voluntarias). La Cuenta

de Apoyo financia además puestos en otros sectores de la Secretaría, ocupados por personas dedicadas a apoyar las operaciones de mantenimiento de la paz, como la División de Financiación de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y partes de la División de Adquisiciones del Departamento de Gestión, la Oficina de Asuntos Jurídicos y el DIP.

175. Hasta mediados del decenio, se calculó la Cuenta de Apoyo en el 8,5% del total de los gastos en concepto de personal civil de las operaciones de mantenimiento de la paz, pero no se tuvieron en cuenta los gastos de apoyo al personal de policía civil y a los voluntarios de las Naciones Unidas, ni los gastos de contratistas privados o tropas militares de apoyo. Este método del porcentaje fijo fue sustituido por la justificación anual de todos los puestos financiados con cargo a la Cuenta de Apoyo. Los niveles de personal de plantilla del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz aumentaron poco con la aplicación del nuevo sistema, en parte porque la Secretaría al parecer ha ajustado sus peticiones a lo que consideraba políticamente factible.

176. Está claro que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y demás oficinas de la Secretaría que respaldan esas operaciones deben ampliar y disminuir su personal en alguna medida conforme al nivel de las actividades sobre el terreno, pero exigir al Departamento que justifique cada año siete de cada ocho puestos de sus puestos es actuar como si se creyese que se trata de una operación temporal y que las operaciones de mantenimiento de la paz son una responsabilidad temporal de la Organización. Los 52 años de operaciones ya transcurridos indican lo contrario y de la historia reciente se desprende además que una preparación permanente es esencial, incluso durante las épocas de baja actividad sobre el terreno porque la evolución de los acontecimientos es muy difícil de predecir y, una vez perdidas, la capacidad y la experiencia del personal puede hacer falta mucho tiempo para recuperarlas, como ha aprendido a su costa el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en los dos años últimos.

177. Como la Cuenta de Apoyo financia prácticamente a todo el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz con carácter anual, ni ese Departamento ni las demás oficinas financiadas con cargo a ella pueden contar con un nivel básico previsible de financiación y puestos con respecto al cual contratar y mantener a personal. El personal traído del terreno que ocupa puestos financiados con cargo a la Cuenta de Apoyo no sabe si

esos puestos existirán al año siguiente. Habida cuenta de las condiciones de trabajo existentes y de la incertidumbre respecto de la carrera profesional que entraña la financiación con cargo a la Cuenta de Apoyo, es muy notable que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz haya conseguido conservarlos.

178. Los Estados Miembros y la Secretaría han reconocido desde hace mucho la necesidad de determinar un nivel básico de personal y financiación y de establecer un mecanismo aparte gracias al cual se pueda contratar y despedir a personal en el Departamento a tenor de las necesidades. Ahora bien, sin un examen de las necesidades de personal del Departamento basado en algunos criterios objetivos de gestión y productividad, es difícil determinar el nivel básico adecuado. Aunque el Grupo no está en condiciones de efectuar ese examen metódico de los aspectos de gestión del Departamento, considera que se debe llevar a cabo y que, entre tanto, algunas carencias actuales de personal son dolorosamente patentes y merece la pena señalarlas.

179. La División de Actividades Militares y Policía Civil del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, presidida por el Asesor Militar de las Naciones Unidas, está facultada para disponer de 32 oficiales militares y nueve oficiales de policía civil. A la Dependencia de Policía Civil se le ha asignado el respaldar todos los aspectos de las operaciones de policía internacional de las Naciones Unidas, desde el desarrollo doctrinal al despliegue de oficiales en las operaciones sobre el terreno, pasando por su selección. En la actualidad, apenas puede hacer algo más que identificar el personal, tratar de preseleccionarlo con los equipos de asistencia en la selección de personal visitantes (actividad que ocupa aproximadamente la mitad del personal) y procura después que vayan sobre el terreno. Además, en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (ni tampoco en algún otro lugar del sistema de las Naciones Unidas) no existe una dependencia encargada de planificar y respaldar los elementos de imposición del estado de derecho de una operación, que a su vez respaldan una labor eficaz de policía, ya sea de asesoramiento o ejecutiva.

180. Once oficiales de la Oficina del Asesor Militar respaldan la identificación y la rotación de las unidades militares de todas las operaciones de mantenimiento de la paz y prestan asesoramiento militar a los oficiales políticos del Departamento. Se supone además que los oficiales militares del Departamento tienen que hallar tiempo para “capacitar a los formadores” de los Estados

Miembros, elaborar directrices, manuales y demás material de información y colaborar con la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno para determinar las necesidades logísticas y demás necesidades operativas de los componentes militar y de policía de las misiones sobre el terreno. Ahora bien, en la situación actual, la Dependencia de Capacitación está formada únicamente por cinco oficiales militares en total. Diez oficiales del Servicio de Planificación Militar son los principales planificadores de las misiones militares a nivel operacional dentro del Departamento; se han autorizado otros seis puestos más, pero todavía no tienen titular. Esos 16 oficiales de planificación constituyen todo el complemento de personal militar disponible para determinar las necesidades de fuerzas para iniciar y ampliar las misiones, participar en estudios técnicos y evaluar la preparación de los principales contribuyentes de tropas. A uno de los 10 planificadores militares autorizados originalmente se le asignó la tarea de elaborar las normas de intervención y directrices para los jefes de fuerzas de todas las operaciones. Sólo hay un oficial, a tiempo parcial, para gestionar la base de datos del sistema relativo a las fuerzas de reserva de las Naciones Unidas.

181. En el cuadro 4.2 figura una relación entre el total de efectivos militares y de policía desplegados y el total autorizado del personal de apoyo correspondiente en la Sede. Ningún gobierno nacional enviaría 27.000 soldados a operaciones sobre el terreno y dejaría sólo 32 oficiales en el país para que les proporcionaran orientación militar sustantiva y operacional. Ninguna organización de policía desplegaría a 8.000 oficiales de policía y dejaría sólo nueve en el cuartel general para que les proporcionaran apoyo policial sustantivo y operacional.

Cuadro 4.2

**Relación entre el personal militar y de policía civil en la Sede y el personal militar y de policía civil sobre el terreno**

	<i>Personal militar</i>	<i>Policía civil</i>
Operaciones de mantenimiento de la paz	27 365	8 641
Sede	32	9
Relación entre la Sede y las misiones sobre el terreno	0,1%	0,1%

<sup>a</sup> Total autorizado de efectivos militares al 15 de junio de 2000 y de policía civil al 1° de agosto de 2000.

182. La Oficina de Operaciones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, a la que pertenecen los oficiales de asuntos políticos encargados de coordinar las distintas operaciones de mantenimiento de la paz, es otro sector que parece disponer de mucho menos personal del necesario. Cuenta actualmente con 15 funcionarios del cuadro orgánico encargados de coordinar 14 operaciones de mantenimiento de la paz en marcha y dos posibles nuevas operaciones, es decir, menos de un oficial por misión como promedio. Un oficial tal vez podría atender las necesidades de una o incluso dos misiones más pequeñas, pero esto parece insostenible en el caso de las misiones mayores, como la UNTAET en Timor Oriental, la UNMIK en Kosovo, la UNAMSIL en Sierra Leona y la MONUC en la República Democrática del Congo. En circunstancias parecidas se encuentran los oficiales de logística y personal de la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el personal de apoyo conexo del Departamento de Gestión, la Oficina de Asuntos Jurídicos, el Departamento de Información Pública y otras oficinas que prestan apoyo a su labor. En el cuadro 4.3 figura el número total de funcionarios en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y otras dependencias de la Secretaría que se dedican a jornada completa a prestar apoyo a las misiones mayores, junto con sus presupuestos anuales para misiones y sus plantillas autorizadas.

183. La escasez general de personal supone que en muchos casos los funcionarios que realizan tareas fundamentales no cuenten con sustitutos, no tengan medios de cubrir más de un turno en un día en que se produce una crisis a una distancia de 6 a 12 husos horarios salvo que hagan ellos mismos dos turnos, y no puedan tomar vacaciones, ponerse enfermos o visitar la misión a no ser que dejen gran parte de sus tareas de apoyo sin nadie que se pueda hacer cargo de ellas. En la situación actual resulta inevitable optar por soluciones intermedias cuando hay que atender a la vez a diversas cuestiones, lo cual puede afectar al apoyo a las misiones sobre el terreno. En Nueva York, las tareas relacionadas con la Sede, como la obligación de presentar informes a los órganos legislativos, tienden a adquirir prioridad porque los representantes de los Estados Miembros presionan, muchas veces en persona, para que se tomen medidas al respecto. La labor sobre el terreno, por el contrario, está representada en Nueva York por un mensaje por correo electrónico, un telegrama o las notas tomadas de una conversación telefónica. Por consiguiente, en la lucha por reclamar la atención del funcionario competente en la Sede suelen salir perdiendo las operaciones sobre el terreno, de modo que su personal se ve obligado a resolver los problemas por cuenta propia. Sin embargo, se les debería asignar la máxima prioridad. Los que prestan servicios sobre el terreno hacen frente a circunstancias difíciles, a menudo con peligro de sus vidas, y se merecen mejor suerte, al igual que el personal en la Sede que desea apoyarlos de manera más eficaz.

Cuadro 4.3

**Total de funcionarios asignados a jornada completa para apoyar operaciones de mantenimiento de la paz complejas establecidas en 1999**

	<i>UNMIK (Kosovo)</i>	<i>UNAMSIL (Sierra Leona)</i>	<i>UNTAET (Timor Oriental)</i>	<i>MONUC (República Democrática del Congo)</i>
Presupuesto estimado Julio de 2000 a Junio de 2001	410 millones de dólares	465 millones de dólares	540 millones de dólares	535 millones de dólares
Total de miembros de componentes clave actualmente autorizado	4 718 policías más de 1 000 civiles internacionales	13 000 militares	8 950 militares 1 640 policías 1 185 civiles internacionales	5 537 militares 500 observadores militares
Personal del cuadro orgánico en la Sede asignado a jornada completa para apoyar la operación	1 oficial de asuntos políticos 2 policías civiles 1 coordinador de logística 1 especialista en contratación de civiles 1 especialista en finanzas	1 oficial de asuntos políticos 2 militares 1 coordinador de logística 1 especialista en finanzas	1 oficial de asuntos políticos 2 militares 1 policía civil 1 coordinador de logística 1 especialista en contratación de civiles 1 especialista en finanzas	1 oficial de asuntos políticos 3 militares 1 policía civil 1 coordinador de logística 1 especialista en contratación de civiles 1 especialista en finanzas
<b>Total del personal de apoyo en la Sede</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>8</b>

184. Aunque parezca haber cierta duplicación de funciones entre los oficiales encargados de las operaciones en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y sus homólogos de las divisiones regionales del Departamento de Asuntos Políticos, un examen más minucioso indica que no es así. Por ejemplo, el homólogo del oficial encargado de la UNMIK en el Departamento de Asuntos Políticos sigue la evolución de la situación en toda Europa sudoriental y su homólogo en la Oficina del Coordinador de Asuntos Humanitarios se ocupa de todos los Balcanes y de partes de la Comunidad de Estados Independientes. Si bien es esencial que a los oficiales del Departamento de Asuntos Políticos y de la Oficina del Coordinador de Asuntos Humanitarios se les dé la oportunidad de hacer alguna aportación, con el conjunto de sus esfuerzos prestan menos apoyo a la UNMIK de lo que lo haría otro oficial equivalente a jornada completa.

185. Los tres Directores Regionales de la Oficina de Operaciones deberían visitar las misiones periódicamente y mantener un diálogo constante a nivel de políticas con los Representantes Especiales del Secretario General y los jefes de los componentes sobre los obstáculos que la Sede podría ayudarles a superar. En lugar de ello, se ven envueltos en los procesos que ocupan el tiempo de los oficiales encargados de sus operaciones porque éstos necesitan su apoyo.

186. Este conflicto creado por la necesidad de atender a la vez a cuestiones diversas es aún más evidente en los casos del Secretario General Adjunto y el Subsecretario General de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Uno y otro proporcionan asesoramiento al Secretario General y mantienen un enlace con las delegaciones y las capitales de los Estados Miembros y el uno o el otro analiza cada informe sobre operaciones de mantenimiento de la paz (40 durante el primer semestre de 2000) que se presenta al Secretario General para su aprobación y firma antes de ser presentado a los órganos legislativos. Desde enero de 2000, los dos han suministrado información en persona al Consejo en más de 50 ocasiones, en sesiones que duraron hasta tres horas y que exigieron varias horas de preparación a cargo de funcionarios sobre el terreno y en la Sede. También se dedica un tiempo a las reuniones de coordinación que podría emplearse en mantener un diálogo sobre cuestiones fundamentales con las misiones sobre el terreno, en efectuar visitas sobre el terreno, en reflexionar sobre los medios de mejorar la dirección de las

operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y en concentrarse en la gestión.

187. La escasez de personal a que hace frente el componente sustantivo del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz tal vez se vea superada por la que existe en las esferas de apoyo administrativo y logístico, especialmente en la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno. En la actualidad, la División presta apoyo no sólo a las operaciones de mantenimiento de la paz sino también a otras oficinas sobre el terreno, como la Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas en los territorios ocupados (UNSCO) en Gaza, la Misión de las Naciones Unidas de Verificación de derechos humanos en Guatemala (MINUGUA) y otra docena de oficinas pequeñas, por no hablar de su constante participación en la gestión y reconciliación de la liquidación de las misiones ya concluidas. Toda la División agrega aproximadamente un 1,25% al costo total de las operaciones de mantenimiento de la paz y otras operaciones sobre el terreno. El Grupo está convencido de que si las Naciones Unidas tuvieran que subcontratar las funciones de apoyo administrativo y logístico que desempeña la División, les resultaría muy difícil encontrar una empresa comercial que estuviera dispuesta a realizar una tarea equivalente por la misma suma.

188. Cabe mencionar unos cuantos ejemplos que demuestran la grave escasez de personal que sufre la División: la Sección de Dotación de Personal del Servicio de Apoyo y Administración del Personal, que se encarga de la contratación y los viajes de todo el personal civil, así como de los viajes de la policía civil y los observadores militares, cuenta con sólo 10 oficiales de contratación del cuadro orgánico, a cuatro de los cuales se les ha asignado al examen y acuse de recibo de las 150 solicitudes de empleo que se envían motu proprio y que la oficina recibe ahora diariamente. Los otros seis oficiales se ocupan del proceso de selección propiamente dicho: uno a jornada completa y otro a media jornada para Kosovo, uno a jornada completa y otro a media jornada para Timor Oriental y tres que se ocupan de todas las demás misiones sobre el terreno juntas. Tres oficiales de contratación están tratando de determinar quiénes son los candidatos idóneos para ocupar puestos en dos misiones de administración civil que necesitan centenares de funcionarios con experiencia en una gran cantidad de campos y disciplinas. Han transcurrido de nueve a 12 meses desde que se pusieron en marcha la UNMIK y la UNTAET y ni la una ni la

otra cuentan todavía con todo el personal que les corresponde.

189. Los Estados Miembros deben conceder cierta flexibilidad al Secretario General y poner a su disposición los recursos financieros que le permitan obtener el personal que necesita para asegurar que no se vea empañada la credibilidad de la Organización por no hacer frente a las situaciones de emergencia como debería hacerlo una organización profesional. Se deben poner a disposición del Secretario General los recursos necesarios para aumentar la capacidad de la Secretaría de responder inmediatamente a las demandas imprevistas.

190. La responsabilidad de proporcionar a los que prestan servicios sobre el terreno los bienes y servicios que necesitan para desempeñar sus tareas recae principalmente en el Servicio de Logística y Comunicaciones de la División. La descripción de las funciones de uno de los 14 coordinadores de logística del Servicio tal vez ayude a dar una idea de la carga de trabajo que tiene que soportar actualmente todo el Servicio. Esa persona es el planificador principal de logística tanto para la ampliación de la misión en la República Democrática del Congo (MONUC) como para la ampliación de la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL). La misma persona se encarga también de redactar las normas y procedimientos de logística para la muy importante Base Logística de las Naciones Unidas en Brindisi y de coordinar la preparación de las solicitudes presupuestarias anuales de todo el Servicio.

191. Simplemente sobre la base de ese examen sumario, y teniendo presente que el costo total de apoyo al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y a las oficinas conexas de la Sede de apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz no supera ni siquiera los 50 millones de dólares por año, el Grupo está convencido de que la asignación de recursos adicionales a ese Departamento y los demás que lo apoyan sería una inversión fundamental para asegurar que se empleen bien los más de 2.000 millones de dólares que los Estados Miembros gastarán en operaciones de mantenimiento de la paz en 2001. Por consiguiente, el Grupo recomienda un aumento considerable de los recursos destinados a ese fin e insta al Secretario General a que presente una propuesta a la Asamblea General en la que se indiquen las necesidades completas de la Organización.

192. El Grupo cree también que se debe dejar de tratar a las operaciones de mantenimiento de la paz como una

necesidad temporal y al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz como una estructura de organización temporal. Hace falta una base financiera firme y previsible para hacer algo más que mantener a flote las misiones existentes. Se debería contar con recursos que permitieran planificar, en previsión de posibles imprevistos, para períodos de seis meses a un año; desarrollar instrumentos de gestión a fin de ayudar a las misiones a funcionar mejor en el futuro; estudiar los posibles efectos de la tecnología moderna sobre diferentes aspectos del mantenimiento de la paz; aprovechar la experiencia adquirida con operaciones anteriores, y aplicar las recomendaciones que figuran en los informes de evaluación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de los últimos cinco años. Al personal se le debe dar la oportunidad de preparar y llevar a cabo programas de capacitación para el personal recién contratado en la Sede y sobre el terreno. Deberían finalizarse las directrices y los manuales que podrían ayudar al personal nuevo de las misiones a realizar sus tareas de manera más profesional y de conformidad con las normas, reglamentaciones y procedimientos de las Naciones Unidas, y que se encuentran ahora a medio terminar en una docena de oficinas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz porque sus autores están ocupados atendiendo a otras necesidades.

193. Por consiguiente, el Grupo recomienda que se considere el apoyo que presta la Sede a las operaciones de mantenimiento de la paz una actividad esencial de las Naciones Unidas y, en tal caso, que se financie la mayor parte de los recursos necesarios para ese fin por medio del mecanismo del presupuesto por programas bienal ordinario de la Organización. En espera de que se prepare el nuevo presupuesto ordinario, el Grupo recomienda que el Secretario General solicite lo antes posible a la Asamblea General un aumento complementario de emergencia en la última cuenta de apoyo.

194. La asignación específica de recursos debería determinarse en base a un examen profesional y objetivo de las necesidades, pero las cifras brutas deberían reflejar la experiencia histórica del mantenimiento de la paz. Se podría seguir el criterio de calcular la base del presupuesto ordinario para el apoyo de la Sede al mantenimiento de la paz como porcentaje del costo medio del mantenimiento de la paz durante los cinco años anteriores. El presupuesto básico resultante reflejaría el nivel previsto de actividad para el que debería estar preparada la Secretaría. Sobre la base de las cifras proporcionadas por el Contralor (véase el cuadro 4.1),

el promedio de los últimos cinco años (incluido el actual año del presupuesto) es de 1.400 millones de dólares. Si se fija la base al 5% del costo medio se obtendría, por ejemplo, un presupuesto básico de 70 millones de dólares, aproximadamente 20 millones más que el actual presupuesto anual para el apoyo de la Sede a las operaciones de mantenimiento de la paz.

195. Para financiar niveles de actividad superiores a la media o “en exceso”, se debería considerar la posibilidad de imponer un recargo porcentual simple a las misiones cuyos presupuestos excedan el nivel básico de gastos para operaciones de mantenimiento de la paz. Por ejemplo, la cifra aproximada de 2.600 millones de dólares estimada para financiar las operaciones de mantenimiento de la paz en el actual año del presupuesto supera en 1.200 millones de dólares la base hipotética de 1.400 millones de dólares. Con un recargo del 1% sobre esos 1.200 millones de dólares se obtendría una suma adicional de 12 millones de dólares que permitiría a la Sede hacer frente a ese aumento. Con un recargo del 2% se obtendrían 24 millones de dólares.

196. Ese método directo de prever la capacidad de aumento debería sustituir a la justificación anual, puesto por puesto, que se requiere actualmente para solicitar recursos para la cuenta de apoyo. Se debería conceder al Secretario General la flexibilidad necesaria para determinar la manera óptima de utilizar esos fondos a fin de hacer frente a un aumento de la actividad y en esos casos se deberían aplicar medidas de contratación de emergencia para poder llenar inmediatamente los puestos temporarios que permitan cubrir tal aumento de las necesidades.

**197. Resumen de las principales recomendaciones para financiar el apoyo que presta la Sede a las operaciones de mantenimiento de la paz:**

a) **El Grupo recomienda un aumento considerable de los recursos para el apoyo de la Sede a las operaciones de mantenimiento de la paz e insta al Secretario General a que presente una propuesta a la Asamblea General en la que indique sus necesidades completas;**

b) **Se debe considerar el apoyo que presta la Sede a las operaciones de mantenimiento de la paz una actividad esencial de las Naciones Unidas y, en tal caso, se debe financiar la mayor parte de los recursos necesarios para ese fin por medio del meca-**

**nismo del presupuesto por programas bienal ordinario de la Organización;**

c) **En espera de que se preparen las solicitudes para el próximo presupuesto ordinario, el Grupo recomienda que el Secretario General solicite a la Asamblea General un aumento complementario de emergencia en la cuenta de apoyo para permitir la contratación inmediata de personal adicional, especialmente en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.**

**B. Necesidad de contar con equipos de tareas integrados para las misiones y propuesta de que se establezcan**

198. En el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz no existe actualmente una dependencia integrada de planificación o de apoyo en la que estén representados los responsables en materia de análisis político, operaciones militares, policía civil, asistencia electoral, derechos humanos, desarrollo, asistencia humanitaria, refugiados y desplazados, información pública, logística, finanzas y contratación de personal, entre otras esferas. Por el contrario, como se describió *supra*, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz sólo tiene un puñado de funcionarios dedicados a tiempo completo a la planificación y el apoyo incluso de las operaciones grandes y complejas, como las de Sierra Leona (UNAMSIL), Kosovo (UNMIK) y Timor Oriental (UNTAET). Cuando se trate de una misión política de paz o de una oficina de consolidación de la paz, esas funciones se llevan a cabo dentro del Departamento de Asuntos Políticos, con iguales limitaciones en materia de recursos humanos.

199. La Oficina de Operaciones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz está encargada de elaborar un concepto general de operaciones para las nuevas misiones de mantenimiento de la paz. A ese respecto, le incumbe una doble y pesada tarea en materia de análisis político y de coordinación interna con los demás elementos del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz que se encargan de los asuntos militares y de policía civil, logística, finanzas y personal. Pero cada uno de esos otros elementos tiene una línea diferente de dependencia orgánica, y muchos de ellos, de hecho, están separados físicamente en varios edificios distintos. Además, el Departamento de Asuntos Políticos, el Programa de las Naciones Unidas

para el Desarrollo, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Departamento de Información Pública y varios otros departamentos, organismos, fondos y programas tienen una función cada vez más importante que cumplir en la planificación de cualquier operación futura, especialmente en las operaciones complejas, y tienen que ser incluidos formalmente en el proceso de planificación.

200. La colaboración entre divisiones, departamentos y organismos distintos se produce en los hechos, pero depende en grado demasiado alto de las redes personales y del apoyo caso por caso. Hay equipos de tareas convocados para planificar las principales operaciones de mantenimiento de la paz, en los que confluyen diversas partes del sistema, pero funcionan más como cajas de resonancia que como órganos ejecutivos. Además, los actuales equipos de tareas tienden a reunirse con poca frecuencia, o incluso a dispersarse, una vez que una operación ha comenzado a desplegarse, y bastante antes de que esté completamente desplegada.

201. Invertiendo la perspectiva, una vez que una operación se ha desplegado, los Representantes Especiales del Secretario General sobre el terreno tienen competencia general de coordinación de todas las actividades de las Naciones Unidas en su zona de misión, pero no tienen en la Sede un único centro de coordinación a nivel operativo capaz de responder a todas sus preocupaciones con rapidez. Por ejemplo, el funcionario responsable de la operación o su director regional en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz da respuesta a las preguntas políticas relacionadas con las operaciones de mantenimiento de la paz, pero por lo común no puede dar una respuesta directa a las preguntas acerca de los elementos militares, policiales, humanitarios, de derechos humanos, electorales, jurídicos o de otra índole de una operación, y no tienen necesariamente una contraparte de fácil ubicación en cada una de esas esferas. Una misión impaciente por obtener respuestas encontrará por sí sola, a la larga, los contactos primarios adecuados, y tal vez los encuentre en decenas de casos, formando sus propias redes con distintas partes de la Secretaría y de los organismos pertinentes.

202. Las misiones no deberían sentir la necesidad de formar sus propias redes de contactos. Deberían saber exactamente a quiénes dirigirse en busca de las res-

puestas y el apoyo que necesitan, especialmente en los críticos meses iniciales en que una misión está avanzando hacia el despliegue completo y haciendo frente a crisis cotidianas. Además, deberían poder entrar en contacto con un solo lugar en busca de tales respuestas, una entidad que comprendiese a todos los funcionarios de apoyo y expertos necesarios para la misión, provenientes de una serie de elementos de la Sede que reflejen las funciones de la propia misión. El Grupo denominaría a tal entidad equipo de tareas integrado de la misión.

203. Este concepto toma como punto de partida las medidas cooperativas contenidas en las directrices para aplicar el concepto de departamento “coordinador” que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Asuntos Políticos acordaron en junio de 2000, en una reunión conjunta de los departamentos presidida por el Secretario General, pero amplía considerablemente su alcance. El Grupo recomendaría, por ejemplo, que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Asuntos Políticos determinasen conjuntamente el coordinador de cada nuevo equipo de tareas, pero sin que ello obligase a limitar la selección a los actuales funcionarios de uno u otro departamento. Puede haber ocasiones en que el volumen de trabajo de los directores regionales o los oficiales de asuntos políticos de ambos departamentos les impida asumir esa función a tiempo completo. En tales casos, tal vez sea mejor traer a un funcionario de las oficinas exteriores con ese fin. Tal flexibilidad, inclusive la flexibilidad de asignar el cometido a la persona más capacitada para el puesto, requeriría que se aprobaran mecanismos de financiación para responder a la demanda en momentos de alza repentina, como se recomendó *supra*.

204. El Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad o un subgrupo determinado dentro de él debería decidir colectivamente la composición general de cada equipo de tareas integrado de la misión, que el Grupo prevé que se forme en una etapa bastante temprana de un proceso de prevención de conflictos, establecimiento de la paz, posible mantenimiento de la paz o posible despliegue de una oficina de apoyo para la consolidación de la paz. Quiere decir que la noción de apoyo integrado y concentrado en un punto para las actividades de paz y seguridad de las Naciones Unidas sobre el terreno debería abarcar toda la gama de operaciones de paz, y su tamaño, su composición sustantiva, su lugar de reunión

y su coordinador deberían adecuarse a las necesidades de la operación.

205. La coordinación y el concepto de departamento coordinador han planteado algunos problemas en el pasado, cuando el eje de la presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno dejó de ser político para pasar a consistir en el mantenimiento de la paz, o viceversa, con lo cual no sólo cambió el contacto primario en la Sede para la presencia sobre el terreno, sino además todo el elenco de apoyo en la Sede. En la forma en que el Grupo visualiza el funcionamiento de los equipos de tareas integrados de las misiones, el elenco de apoyo seguiría siendo sustancialmente el mismo durante esos períodos de transición y después de ellos, con adiciones o sustracciones a medida que cambie la naturaleza de la operación, pero sin cambios en el núcleo de personal del equipo de tareas para las funciones que sirven de puente de transición. La coordinación del equipo de tareas integrado de la misión pasaría de un miembro del grupo a otro (por ejemplo, de un director regional u oficial de asuntos políticos del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz a su contraparte del Departamento de Asuntos Políticos).

206. El tamaño y la composición estarían en consonancia con la naturaleza y la etapa de la actividad sobre el terreno a la que se prestara apoyo. La adopción de medidas preventivas en relación con una crisis exigiría un apoyo político bien informado que mantuviera a un enviado de las Naciones Unidas enterado de la evolución política dentro de la región y de otros factores fundamentales para el éxito de su esfuerzo. Los encargados del establecimiento de la paz que estuvieran trabajando para poner fin a un conflicto necesitarían saber más acerca de las opciones en materia de establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz, para que tanto sus posibilidades como sus limitaciones se reflejasen en cualquier acuerdo de paz en cuya aplicación interviniesen las Naciones Unidas. Los asesores u observadores de la Secretaría que estuviesen trabajando con el encargado del establecimiento de la paz estarían vinculados al equipo de tareas integrado de la misión que prestase apoyo a las negociaciones, y lo mantendrían informado de los progresos que se fuesen realizando. El coordinador del equipo de tareas integrado de la misión, a su vez, actuaría como punto de contacto ordinario en la Sede para el encargado del establecimiento de la paz, con rápido acceso a niveles más altos de la Secretaría para las respuestas a averiguaciones políticamente delicadas.

207. Un equipo de tareas integrado de la misión como el que se ha descrito podría ser un órgano “virtual”, que sesionaría periódicamente pero cuyos miembros no estarían físicamente en un mismo lugar, sino que permanecerían en las oficinas en que trabajasen normalmente y se vincularían entre sí gracias a la moderna tecnología de la información. Para apoyar su labor, cada uno de ellos haría aportaciones a los datos y análisis creados e introducidos en la Intranet de las Naciones Unidas por la Secretaría de Información y Análisis Estratégico del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad que se propone en los párrafos 65 a 75 *supra*.

208. Los equipos de tareas integrados de las misiones creados para planificar posibles operaciones de paz también podrían comenzar como órganos virtuales. Cuando aumentase el grado de probabilidad de concreción de la operación, el equipo de tareas debería tomar forma físicamente y todos sus miembros deberían estar ubicados en el mismo espacio, preparados para trabajar juntos como equipo en forma continuada durante el tiempo necesario para lograr que la nueva misión llegue a su completo despliegue. Ese período tal vez comprenda hasta seis meses, en el supuesto de que se hayan aplicado las reformas en materia de despliegue rápido recomendadas en los párrafos 84 a 169 *supra*.

209. Durante ese período, los miembros del equipo de tareas deberían ser oficialmente adscritos al equipo de tareas integrado de la misión por su división, departamento, organismo, fondo o programa de origen. Es decir que un equipo de tareas integrado de la misión debería ser mucho más que un comité de coordinación o un equipo de tareas del tipo de los que actualmente se establecen en la Sede. Debería ser un grupo de personal temporal pero coherente, creado para un fin concreto, que cuyo tamaño o composición pudiera incrementarse o reducirse en respuesta a las necesidades de la misión.

210. Cada uno de los miembros del equipo de tareas debería estar autorizado para desempeñarse no sólo como enlace entre el equipo de tareas y su base de origen, sino además como su principal encargado de la adopción de decisiones a nivel operacional para la respectiva misión. El coordinador del equipo de tareas integrado de la misión —dependiente del Subsecretario General de Operaciones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en caso de operaciones de mantenimiento de la paz, y del Subsecretario General competente del Departamento de Asuntos Políticos en caso de actividades de establecimiento de la paz— debería, a su vez, tener autoridad jerárquica

sobre los miembros de su equipo de tareas durante el período de su adscripción, y debería actuar como primer nivel de contacto para las operaciones de mantenimiento de la paz en todos los aspectos de su labor. Los asuntos relacionados con la estrategia y las políticas a largo plazo deberían considerarse a nivel de Subsecretario General o Secretario General Adjunto en el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad, con el apoyo de la Secretaría de Información y Análisis Estratégico.

211. A fin de que el sistema de las Naciones Unidas esté preparado para aportar personal a un equipo de tareas integrado de la misión, será necesario establecer centros de responsabilidad para cada uno de los componentes sustantivos principales de las operaciones de paz. Los departamentos y organismos tienen que ponerse de acuerdo de antemano, en caso necesario por escrito, respecto de los procedimientos para la adscripción y respecto de su apoyo al concepto de equipos de tareas integrados de las misiones.

212. El Grupo no está en condiciones de sugerir oficinas “coordinadoras” de cada posible componente de una operación de paz, pero cree que el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad debería meditar colectivamente sobre esta cuestión y asignar a uno de sus miembros la responsabilidad de mantener un nivel de preparación respecto de cada uno de los posibles elementos de una operación de paz, con excepción de las esferas militar, policial y judicial, y de logística y administración, que deberían seguir siendo de competencia del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. El organismo designado como coordinador debería ser responsable de elaborar conceptos genéricos de las operaciones, descripciones de puestos, necesidades en materia de dotación de personal y equipo, cronogramas de despliegue y trayectoria crítica, bases de datos normalizadas, acuerdos sobre el componente civil de las fuerzas de reserva y listas de otros posibles candidatos para dicho componente, así como para la participación en los equipos de tareas integrados de las misiones.

213. Los equipos de tareas integrados de las misiones brindan un enfoque flexible para hacer frente a necesidades que deben satisfacerse en el momento exacto e insumen muchos recursos, pero en definitiva son temporales, a fin de apoyar la planificación, la puesta en marcha y el mantenimiento inicial de la misión. El concepto se funda en gran medida en la noción de “gestión matricial”, muy utilizada por grandes organizaciones que deben tener la capacidad de asignar el talento necesario a proyectos concretos sin reorganizarse

a sí mismas cada vez que surge un proyecto. Utilizada por entidades tan diferentes como RAND Corporation y el Banco Mundial, la gestión matricial da a cada funcionario un departamento “de origen” o “madre”, pero permite —en realidad, espera— que los funcionarios actúen en apoyo de distintos proyectos según sea necesario. Aplicando un enfoque de gestión matricial a la planificación y el apoyo de las operaciones de paz en la Sede podría lograrse que los departamentos, organismos, fondos y programas —organizados internamente del modo que convenga a sus necesidades globales— aporten funcionarios a equipo de tareas interdepartamentales o interinstitucionales que fuesen coherentes y se organizaran para brindar ese apoyo.

214. La estructura de los equipos de tareas integrados de las misiones tendría importantes consecuencias para la estructuración actual de la Oficina de Operaciones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, y efectivamente sustituiría a la estructura de divisiones regionales. Por ejemplo, las operaciones más grandes, como las de Sierra Leona, Timor Oriental y Kosovo, justificarían el establecimiento de equipos de tareas integrados de las misiones separados para cada una, encabezados por funcionarios de categoría de Director. Otras misiones, como las operaciones de mantenimiento de la paz “tradicionales” en Asia y el Oriente Medio, establecidas desde hace mucho tiempo, podrían agruparse en otro equipo de tareas integrado. La cantidad de equipos de tareas integrados de las misiones que se formaran dependería en gran medida de la cantidad de recursos adicionales asignados al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Asuntos Políticos y los departamentos, organismos, fondos y programas conexos. A medida que aumentara la cantidad de equipos de tareas integrados de las misiones, la estructura orgánica de la Oficina de Operaciones se iría achatando. Podría haber consecuencias análogas respecto de los Subsecretarios Generales del Departamento de Asuntos Políticos, de quienes dependerían los coordinadores de los equipos de tareas integrados de las misiones durante la etapa de establecimiento de la paz o cuando se estuviese estableciendo una gran operación de apoyo a la consolidación de la paz, como presencia de seguimiento de una operación de mantenimiento de la paz o como iniciativa separada.

215. Si bien los directores regionales del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (y del Departamento de Asuntos Políticos en los casos en

que sean nombrados coordinadores de equipos de tareas integrados de las misiones) se encargarían de la supervisión de una menor cantidad de misiones que en la actualidad, realmente estarían administrando a una mayor cantidad de funcionarios, entre ellos, los funcionarios adscritos a tiempo completo de las oficinas de los asesores militares y de policía civil, la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno (o las divisiones que la hayan sucedido) y otros departamentos, organismos, fondos y programas, según fuese necesario. El tamaño de cada equipo de tareas integrado de la misión dependería también de la cantidad de recursos adicionales que se suministraran, a falta de los cuales las entidades participantes no estarían en condiciones de adscribir a sus funcionarios a tiempo completo.

216. Asimismo cabe señalar que, para que el concepto de equipos de tareas integrados de las misiones funcione con eficacia, sus miembros deben estar ubicados en un mismo lugar físico durante las etapas de planificación y despliegue inicial. Tal cosa no sería posible en la actualidad sin hacer importantes ajustes en la asignación de los espacios de oficinas en la Secretaría.

**217. Resumen de las principales recomendaciones en materia de planificación y apoyo integrados para las misiones: el medio normal para la planificación y el apoyo concretos para cada una de las misiones estaría constituido por equipos de tareas integrados de las misiones, que contarían con miembros adscritos provenientes de las distintas partes del sistema de las Naciones Unidas, según fuese necesario. Los equipos de tareas integrados de las misiones serían el primer punto de contacto para todo ese apoyo, y los coordinadores de los equipos de tareas integrados de las misiones deberían tener autoridad jerárquica temporal sobre el personal adscrito, de conformidad con los acuerdos que se celebrasen entre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Asuntos Políticos y otros departamentos, programas, fondos y organismos que aporten personal.**

### **C. Otros ajustes estructurales necesarios en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz**

218. El concepto de equipos de tareas integrados de las misiones fortalecería la capacidad de la Oficina de

Operaciones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz para funcionar como verdadero centro de coordinación de todos los aspectos de una operación de mantenimiento de la paz. Sin embargo, también se necesitan ajustes estructurales en otros elementos del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en particular, la División de Actividades Militares y Policía Civil, la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno y la Dependencia de Análisis de Políticas y Resultados.

#### **1. División de Actividades Militares y Policía Civil**

219. Todos los oficiales de policía civil entrevistados en la Sede y sobre el terreno expresaron frustración ante el hecho de que las funciones de policía estuvieran comprendidas en una línea de dependencia jerárquica militar en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. El Grupo está de acuerdo en que ese arreglo es de escaso valor desde los puntos de vista administrativo y sustantivo.

220. Los oficiales militares y policiales del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz prestan funciones durante tres años, porque las Naciones Unidas exigen que estén en servicio activo. Si desean permanecer más tiempo, e incluso egresan de sus fuerzas policiales o militares nacionales para ello, las políticas de personal de las Naciones Unidas impiden que se les contrate en sus cargos anteriores. Por consiguiente, la tasa de movimiento de los oficiales militares y policiales es elevada. Habida cuenta de que no existe un método establecido para recoger la experiencia obtenida en la práctica de la Sede, de que no hay programas completos de capacitación para los recién llegados y de que aún no ha terminado la elaboración de procedimientos administrativos y manuales de fácil utilización, a la elevada tasa de movimiento de personal va unida como consecuencia una pérdida de memoria institucional que sólo puede subsanarse mediante varios meses de aprendizaje en el empleo. La actual escasez de personal también implica que los oficiales militares y de policía civil resultan asignados a funciones que no están necesariamente en consonancia con sus especializaciones. Quienes se han especializado en operaciones (J3) o en planes (J5) pueden verse asignados a labores cuasi diplomáticas o a desempeñarse como oficiales de personal y administración (J1), administrando el continuo movimiento de personal y unidades sobre el

terreno, en desmedro de su capacidad de supervisar la actividad operacional sobre el terreno.

221. La falta de continuidad del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en esas esferas tal vez explique también por qué, después de 50 años de desplegar observadores militares para supervisar violaciones de cesaciones del fuego, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz todavía no tiene una base de datos normalizada que pueda suministrarse a los observadores militares sobre el terreno para documentar las violaciones de cesaciones del fuego y generar estadísticas. Actualmente, si se desea saber cuántas violaciones han ocurrido en un semestre en determinado país en que se ha desplegado una operación, sería necesario contar físicamente cada una de ellas en los ejemplares impresos de los informes diarios de situación correspondientes a dicho período. Cuando existen bases de datos de esa índole, han sido creadas por las propias misiones caso por caso. Lo mismo se aplica a la diversidad de estadísticas del delito y otras informaciones comunes a la mayoría de las misiones de policía civil. Los adelantos tecnológicos también han transformado radicalmente las formas de vigilancia de las violaciones de cesaciones del fuego, así como los movimientos en zonas desmilitarizadas y la remoción de armas de lugares de almacenamiento. Sin embargo, esas cuestiones no están actualmente asignadas a ningún funcionario de la División de Actividades Militares y Policía Civil del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

222. El Grupo recomienda que la División de Actividades Militares y Policía Civil se divida en dos entidades separadas, una para las actividades militares y la otra para la policía civil. La Oficina del Asesor Militar del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería ampliarse y reestructurarse a fin de adecuarse más estrechamente a la forma en que están estructurados los cuarteles generales militares de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, a fin de prestar un apoyo más eficaz a las actividades sobre el terreno y brindar un asesoramiento militar mejor informado a los altos funcionarios de la Secretaría. Asimismo, deberían proporcionarse importantes recursos adicionales a la Dependencia de Policía Civil, y debería considerarse la posibilidad de elevar el grado y la categoría del Asesor de Policía Civil.

223. Para asegurar un mínimo de continuidad en las capacidades de actividades militares y de policía civil del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de

la Paz, el Grupo recomienda que una proporción de los cargos que se añadan en esas dos dependencias se reserven para funcionarios militares y de policía civil que hayan tenido experiencia en las Naciones Unidas y hayan egresado recientemente de las respectivas fuerzas nacionales, quienes serían designados como funcionarios ordinarios. Con ello se estaría siguiendo el precedente del Servicio de Logística y Comunicaciones de la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno, varios de cuyos funcionarios se desempeñaron anteriormente como oficiales militares.

224. Los componentes de policía civil sobre el terreno están participando cada vez más en la reestructuración y la reforma de las fuerzas locales de policía, y el Grupo ha recomendado un cambio doctrinal según el cual dichas actividades pasarían a ser uno de los centros primarios de atención de la policía civil en futuras operaciones de paz (véanse los párrafos 39, 40 y 47 b) *supra*). Sin embargo, hasta la fecha la Dependencia de Policía Civil formula planes y listas de necesidades para los componentes de policía de las operaciones de paz sin contar con el necesario asesoramiento jurídico sobre las estructuras judiciales locales y los procedimientos, códigos y leyes penales en vigor en el respectivo país. Esa información es vital para los encargados de planificar las actividades de policía civil, y sin embargo no es una función respecto de la cual se hayan asignado hasta la fecha recursos de la cuenta de apoyo con destino a la Oficina de Asuntos Jurídicos, al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz o a departamento alguno de la Secretaría.

225. Por consiguiente, el Grupo recomienda que se establezca una nueva dependencia en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, que esté separada de las demás dependencias y cuente con los expertos necesarios en materia de derecho penal, con el cometido concreto de brindar asesoramiento a la Oficina del Asesor de Policía Civil en las cuestiones relacionadas con el imperio de la ley esenciales para la eficaz utilización de la policía civil en las operaciones de paz. Esta dependencia debería también trabajar en estrecho contacto con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Ginebra, con la Oficina de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito en Viena y con otras partes del sistema de las Naciones Unidas que centren la atención en la reforma de las instituciones relacionadas con el imperio del derecho y el respeto de los derechos humanos.

## **2. División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno**

226. La División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno no tiene competencia para dar forma definitiva a los presupuestos de las operaciones sobre el terreno que planifica y presentar dichos presupuestos, ni para la efectiva adquisición de los bienes y servicios que necesitan. Dicha competencia incumbe a las Divisiones de Financiación de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y de Adquisiciones del Departamento de Gestión. Todos los pedidos de adquisiciones correspondientes a la Sede son tramitados por los 16 oficiales de compras de la División de Adquisiciones que se financian con cargo a la cuenta de apoyo, que elaboran los contratos más grandes (aproximadamente 300 en 1999) para su presentación al Comité de Contratos de la Sede, negocian y adjudican los contratos de bienes y servicios no adquiridos localmente por las misiones sobre el terreno y formulan las políticas y procedimientos de las Naciones Unidas para las adquisiciones a escala mundial o local con destino a las misiones. El efecto combinado de la limitada dotación de personal y los trámites adicionales que entraña este proceso parece contribuir a las demoras en materia de adquisiciones que han señalado las misiones sobre el terreno.

227. Se podría incrementar la eficiencia en materia de adquisiciones delegando al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz la competencia para elaborar y presentar los presupuestos, emitir autorizaciones de habilitación de fondos y efectuar las adquisiciones, durante un período de prueba de dos años y con la correspondiente transferencia de puestos y funcionarios. A fin de asegurar la rendición de cuentas y la transparencia, el Departamento de Gestión debería conservar la competencia en relación con las funciones de contabilidad, prorrateo entre los Estados Miembros y tesorería. También debería conservar su función de establecimiento y supervisión de políticas de carácter general, como la ha conservado en lo tocante a la contratación y la administración del personal sobre el terreno, respecto de las cuales ya se ha delegado al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz la autoridad y la responsabilidad correspondientes.

228. Además, a fin de evitar las sospechas de irregularidades que podrían surgir en caso de que los responsables de la presupuestación y las adquisiciones trabajasen en la misma división en la que se determinan las necesidades, el Grupo recomienda que la División de

Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno se divida en dos: una División de Servicios Administrativos, a la que corresponderían las funciones de personal, presupuesto y finanzas y adquisiciones, y una División de Servicios de Apoyo Integrados (por ejemplo, logística, transporte, comunicaciones).

## **3. Dependencia de Análisis de Políticas y Resultados**

229. Todos han convenido en la necesidad de aprovechar la experiencia acumulativa recogida sobre el terreno, pero no se ha hecho lo bastante por mejorar la capacidad del sistema para recoger esa experiencia o reutilizarla en la elaboración de doctrinas, planes, procedimientos ni mandatos operacionales. La labor de la Dependencia de Análisis de Políticas y Resultados del DOMP existente no parece haber surtido gran efecto sobre la práctica de las operaciones de paz, y la recopilación de la experiencia adquirida parece tener lugar principalmente después de que una misión ha terminado. Esto es lamentable, ya que el sistema de mantenimiento de la paz día a día está creando nueva experiencia. Esa experiencia debería recogerse y retenerse en beneficio de otros encargados actuales de operaciones de paz y de futuras operaciones. La experiencia adquirida debería considerarse un aspecto de la gestión de información que contribuye a mejorar las operaciones en forma cotidiana. Los informes retrospectivos serían entonces sólo una parte de un proceso más vasto de adquisición de experiencia, el resumen de remate, en lugar del objetivo principal de todo el proceso.

230. El Grupo estima que esta función necesita reforzarse con urgencia y recomienda que se la sitúe donde pueda colaborar estrechamente con las operaciones en curso al igual que con la planificación de las misiones y la elaboración de doctrinas y directrices, y contribuir eficazmente a ello. El Grupo considera que quizás la mejor ubicación sea la Oficina de Operaciones, que supervisará las funciones de los equipos de tareas integrados de misión que propone el Grupo para integrar la planificación y el apoyo de las operaciones de paz en la Sede (véanse los párrafos 198 a 217 *supra*). La dependencia, al estar situada en un elemento del DOMP que por norma habitual incorporará representantes de muchos departamentos y organismos, podría actuar como “director de aprendizaje” de las operaciones de paz para todas esas instituciones, manteniendo y poniendo al día la memoria institucional a que podrían recurrir por igual las misiones y los equipos de tareas para la

solución de problemas, prácticas óptimas y prácticas que deben evitarse.

#### **4. Personal directivo superior**

231. Actualmente hay dos Subsecretarios Generales en el DOMP: uno para la Oficina de Operaciones y otro para la Oficina de Logística, Gestión y Actividades Relativas a las Minas (la DALAT y el Servicio de Actividades Relativas a las Minas). El Asesor Militar, que al mismo tiempo se desempeña como Director de la División de Actividades Militares y Policía Civil, actualmente da cuenta al Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz por conducto de uno de los dos Subsecretarios Generales o directamente al Secretario General Adjunto, dependiendo del carácter de la cuestión de que se trate.

232. Habida cuenta de los diversos aumentos de la plantilla y ajustes estructurales que se proponen en las secciones anteriores, el Grupo estima que hay argumentos sólidos en favor de que se designe a un tercer Subsecretario General para el Departamento. El Grupo estima además que uno de los tres Subsecretarios Generales debería designarse como “Subsecretario General Principal” y actuar como adjunto del Secretario General Adjunto.

#### **233. Resumen de las recomendaciones principales sobre otros ajustes estructurales en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz:**

a) **Debe reestructurarse la actual División de Actividades Militares y Policía Civil, dejando a la Dependencia de Policía Civil fuera de la cadena de rendición de cuentas militar. Debería considerarse la posibilidad de mejorar el grado y la categoría del Asesor de Policía Civil;**

b) **Debe reestructurarse la Oficina del Asesor Militar en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de modo que corresponda más estrechamente a la forma en que están estructurados los cuarteles generales militares sobre el terreno en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas;**

c) **Debería establecerse una nueva dependencia en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y dotársela del personal especializado competente para prestar asesoramiento sobre cuestiones de derecho penal que revisten importancia crítica para el uso eficaz de la policía**

**civil en las operaciones de paz de las Naciones Unidas;**

d) **El Secretario General Adjunto de Gestión debería delegar autoridad y responsabilidad de las funciones de presupuestación y adquisición relacionadas con el mantenimiento de la paz en el Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, por un período de prueba de dos años;**

e) **La Dependencia de Análisis de Políticas y Resultados debe reforzarse apreciablemente y trasladarse a una Oficina de Operaciones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz reorganizada;**

f) **Debería considerarse la posibilidad de aumentar de dos a tres el número de Subsecretarios Generales en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, designándose a uno de los tres como “Subsecretario General Principal”, que actúe como adjunto del Secretario General Adjunto.**

#### **D. Ajustes estructurales que son necesarios fuera del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz**

234. Debe fortalecerse la planificación y el apoyo en materia de información pública en la Sede, al igual que los elementos en el DAP que prestan apoyo a las actividades de consolidación de la paz y las coordinan y que proporcionan apoyo electoral. Fuera de la Secretaría, debe reforzarse la capacidad de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para planificar los componentes de derechos humanos de operaciones de paz y prestarles apoyo.

##### **1. Apoyo operacional a la información pública**

235. A diferencia de los componentes de las misiones militar, de policía civil, de actividades relativas a las minas, de logística, de telecomunicaciones y de otra índole, ninguna dependencia en la Sede tiene responsabilidad jerárquica concreta de las necesidades operacionales de los componentes de información pública en las operaciones de paz. La responsabilidad más concentrada de información pública relacionada con las misiones recae en la Oficina del Portavoz del Secretario General y los portavoces y las oficinas de

información pública respectivas en las propias misiones. En la Sede, cuatro funcionarios del cuadro orgánico en la Sección de Paz y Seguridad, que forma parte de la División de Promoción y Servicios Públicos de la División de Asuntos Públicos del DIP, están encargados de producir publicaciones, elaborar y actualizar el contenido del sitio de la Web relativo a operaciones de paz y ocuparse de otras cuestiones que varían desde el desarme hasta la asistencia humanitaria. Si bien la Sección produce y gestiona información relativa al mantenimiento de la paz, ha tenido escasa capacidad para crear doctrinas, estrategia o procedimientos operacionales uniformes para las funciones de información pública sobre el terreno, salvo de manera esporádica y caso por caso.

236. La Sección de Paz y Seguridad del Departamento de Información Pública se está ampliando en cierto grado mediante redistribución interna de personal del DIP, pero debería ampliarse considerablemente y volverse operacional o bien debería trasladarse la función de apoyo al DOMP, posiblemente con la adscripción de algunos de sus funcionarios del DIP.

237. Dondequiera que se sitúe la función, debería prever las necesidades de información pública y la tecnología y los recursos humanos para satisfacerlas, fijar prioridades y procedimientos operacionales uniformes sobre el terreno, prestar apoyo en la etapa de iniciación de nuevas misiones y proporcionar apoyo y orientación permanentes mediante la participación en los equipos de tareas integrados de misión.

**238. Resumen de la recomendación principal sobre ajustes estructurales en materia de información pública: debe crearse una dependencia de planificación y apoyo operacionales de la información pública en las operaciones de paz, ya sea dentro del DOMP o dentro de un nuevo servicio de información de paz y seguridad en el DIP que dé cuenta directamente al Secretario General Adjunto de Comunicación e Información Pública.**

## **2. Apoyo a la consolidación de la paz en el Departamento de Asuntos Políticos**

239. El Departamento de Asuntos Políticos (DAP) es el centro de coordinación designado para las actividades de consolidación de la paz de las Naciones Unidas y actualmente tiene el cometido de establecer, apoyar o asesorar oficinas de consolidación de la paz y misiones políticas especiales en cerca de 10 países, además de

las actividades de cinco enviados y representantes del Secretario General a quienes se han asignado misiones de establecimiento de la paz o prevención de conflictos. Se prevé que los fondos con cargo al presupuesto ordinario en apoyo a estas actividades durante el próximo año civil sean inferiores en 31 millones de dólares, o sea en un 25%, a las necesidades. En efecto, dicha financiación con cargo a cuotas es relativamente rara en la esfera de la consolidación de la paz, en que la mayoría de las actividades se financian con cargo a donaciones voluntarias.

240. La Dependencia de Apoyo a la Consolidación de la Paz del DAP en gestación es una de dichas actividades. En su calidad de Presidente del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad y coordinador de las estrategias de consolidación de la paz, el Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos debe poder coordinar la formulación de estrategias de dicha índole con los miembros del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad y otros elementos del sistema de las Naciones Unidas, especialmente aquellos en las esferas humanitaria y de desarrollo, habida cuenta del carácter multisectorial de la consolidación de la paz propiamente tal. Para lograrlo, la Secretaría está reuniendo contribuciones voluntarias de varios donantes para un proyecto experimental de tres años de duración en apoyo de la dependencia. Mientras evoluciona la planificación de esta dependencia experimental, el Grupo insta al DAP a que celebre consultas con todos los interesados en el sistema de las Naciones Unidas que puedan contribuir a su éxito, en particular el PNUD, que está haciendo renovado hincapié en la democracia, la buena gestión de los asuntos públicos y otras esferas relacionadas con la transición.

241. La Oficina Ejecutiva del DAP presta apoyo a algunas de las actividades operacionales de que éste se encarga, pero no está concebida como una oficina de apoyo a las actividades sobre el terreno ni está dotada para ello. La DALAT también presta apoyo a algunas de las misiones sobre el terreno que dirige el DAP, pero ni los presupuestos de esas misiones ni el presupuesto del DAP asignan recursos adicionales a la DALAT para este objeto. La División intenta satisfacer las demandas de las operaciones más reducidas de consolidación de la paz, pero reconoce que las operaciones más vastas imponen fuertes demandas de gran prioridad a su plantilla actual. Así pues, las necesidades de las misiones más pequeñas tienden a quedar postergadas. El DAP ha tenido experiencia satisfactoria con el apoyo de la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones

Unidas (UNOPS), un derivado del PNUD de cinco años de antigüedad que administra programas y fondos para muchos clientes dentro del sistema de las Naciones Unidas, utilizando prácticas modernas de gestión y derivando toda su financiación básica del cobro de un arancel de gestión de hasta el 13%. La UNOPS puede prestar apoyo de logística, gestión y contratación para misiones más pequeñas con bastante rapidez.

242. La División de Asistencia Electoral del DAP también depende de contribuciones voluntarias para satisfacer la demanda cada vez mayor de su asesoría técnica, misiones de evaluación de las necesidades y otras actividades que no entrañan directamente la observación de elecciones. Para junio de 2000 había pendientes 41 solicitudes de asistencia de los Estados Miembros, pero el fondo fiduciario en apoyo de dichas actividades sin fines especiales sólo contaba con el 8% de la financiación necesaria para satisfacer las necesidades corrientes hasta el fin del año civil 2001. Así pues, mientras crece de manera considerable la demanda de un elemento fundamental del fomento de instituciones democráticas hecho suyo por la Asamblea General en su resolución 46/137, el personal de la División de Asistencia Electoral primero debe conseguir los fondos de programas necesarios para realizar su labor.

#### **243. Resumen de las recomendaciones principales sobre apoyo a la consolidación de la paz en el Departamento de Asuntos Políticos:**

a) **El Grupo apoya las gestiones de la Secretaría para crear una dependencia de consolidación de la paz experimental dentro del Departamento de Asuntos Políticos en cooperación con otros elementos integrantes de las Naciones Unidas y sugiere que los Estados Miembros examinen nuevamente la posibilidad de financiar esta dependencia con cargo al presupuesto ordinario si el programa experimental da buenos resultados. El programa debe evaluarse en el contexto de la orientación que ha facilitado el Grupo en el párrafo 46 *supra* y, si se considera la mejor opción posible para fortalecer la capacidad de consolidación de la paz de las Naciones Unidas, debe presentarse al Secretario General conforme a la recomendación que figura en el apartado d) del párrafo 47 *supra*;**

b) **El Grupo recomienda que se aumenten considerablemente los recursos con cargo al presupuesto ordinario para los gastos programáticos de la División de Asistencia Electoral a fin de satisfacer**

**la demanda de sus servicios en rápido aumento, en lugar de contribuciones voluntarias;**

c) **Para aliviar la demanda sobre la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno y la Oficina Ejecutiva del Departamento de Asuntos Políticos y para mejorar los servicios de apoyo prestados a las oficinas exteriores políticas y de consolidación de la paz más pequeñas, el Grupo recomienda que la adquisición, la logística, la contratación de personal y otros servicios de apoyo para dichas misiones no militares sobre el terreno más pequeñas sean de cargo de la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas.**

#### **3. Apoyo a las operaciones de paz en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos**

244. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos debe participar más íntimamente en la planificación y ejecución de los elementos de las operaciones de paz que se ocupan de los derechos humanos, especialmente las operaciones complejas. Actualmente, la Oficina tiene insuficientes recursos para participar de esa forma o proporcionar personal para prestar servicios sobre el terreno. Si las operaciones de las Naciones Unidas han de tener componentes eficaces de derechos humanos, la Oficina debería poder coordinar e institucionalizar la labor sobre el terreno en materia de derechos humanos en las operaciones de paz; adscribir personal a los equipos de tareas integrados de misión en Nueva York; contratar funcionarios de derechos humanos que actúen sobre el terreno; organizar la capacitación en derechos humanos para todo el personal de las operaciones de paz, incluidos los componentes relativos al orden público, y crear bases de datos modelo de actividades en materia de derechos humanos sobre el terreno.

245. **Resumen de la recomendación principal sobre el fortalecimiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: el Grupo recomienda que se refuerce apreciablemente la capacidad para planificación y preparación de misiones sobre el terreno de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con financiación en parte con cargo al presupuesto ordinario y en parte con cargo a los presupuestos de las misiones de operaciones de paz.**

## **V. Operaciones de la paz y la era de la información**

246. En muchas partes del presente informe se intercalan referencias a la necesidad de vincular mejor el sistema de paz y seguridad; facilitar las comunicaciones y la puesta en común de datos; dar al personal los instrumentos que necesita para su trabajo; y, en última instancia, permitir a las Naciones Unidas que sean más eficaces en la prevención de conflictos y en la prestación de ayuda a las sociedades para que vuelvan a la normalidad después de la guerra. Una tecnología de la información moderna, bien utilizada, es fundamental para permitir alcanzar muchos de estos objetivos. En la presente sección se toma nota de las lagunas en la estrategia, la política y la práctica que dificultan a las Naciones Unidas utilizar eficazmente la tecnología de la información, y se hacen recomendaciones para cubririrlas.

### **A. Tecnología de la información en las operaciones de paz: cuestiones de estrategia y de política**

247. El problema de la estrategia y la política de la tecnología de la información es mayor que el de las operaciones de paz y se hace extensivo al sistema de las Naciones Unidas en su totalidad. El contexto más amplio de la tecnología de la información suele salirse del mandato del Grupo, pero el mayor alcance de los problemas no debe excluir la adopción de normas comunes para los usuarios de la tecnología de la información para las operaciones de paz y para las dependencias de la Sede que les prestan apoyo. El Servicio de Comunicaciones de la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno puede proporcionar las conexiones vía satélite y las posibilidades de conexión a nivel local sobre las cuales las misiones pueden construir redes y bases de datos eficaces de tecnología de la información, pero es necesario mejorar la estrategia y la política para la comunidad de usuarios a fin de que puedan aprovechar las bases tecnológicas que se están estableciendo.

248. Cuando las Naciones Unidas despliegan una misión sobre el terreno, es fundamental que sus elementos puedan intercambiar datos con facilidad. Todas las operaciones complejas de paz reúnen a muchos elementos diferentes: organismos, fondos y programas de todo el sistema de las Naciones Unidas, así como los

departamentos de la Secretaría; contratados para la misión que no están familiarizados con el sistema de las Naciones Unidas; en ocasiones, organizaciones regionales; frecuentemente, organismos de ayuda bilateral; y siempre, docenas de centenares de organizaciones no gubernamentales humanitarias y de desarrollo. Todos ellos necesitan un mecanismo que facilite la puesta en común de información e ideas de manera eficaz, sobre todo teniendo en cuenta que cada uno de ellos es una pequeña punta de un gran iceberg burocrático con su propia cultura, métodos de trabajo y objetivos.

249. Una tecnología de la información mal planificada e integrada plantea obstáculos a la cooperación. Cuando no existen normas convenidas para la estructura y el intercambio de datos al nivel de aplicación, la “superposición” entre ambos supone una laboriosa recodificación manual, que tiende a derrotar los objetivos de invertir en un medio ambiente de trabajo basado en la red y muy computadorizado. Las consecuencias también pueden ser más graves que la simple pérdida de tiempo: oscilan de la mala comunicación de las políticas hasta no lograr “dar a conocer al mundo” las amenazas a la seguridad u otros cambios importantes en el medio ambiente operacional.

250. La ironía de los sistemas de datos distribuidos y descentralizados es que necesitan ese tipo de normas comunes para funcionar. Es difícil dar soluciones comunes a los problemas de la tecnología de la información en los niveles superiores —entre los componentes sustantivos de una operación, entre las oficinas sustantivas en la Sede, o entre la Sede y el resto del sistema de las Naciones Unidas— en parte porque la formulación de políticas sobre sistemas operacionales de información está dispersa. En particular, la Sede carece de un centro de responsabilidad suficientemente sólido a nivel de los usuarios para las estrategias y políticas de tecnología de la información de las operaciones de paz. En el gobierno o la industria, esta responsabilidad pertenecería a un jefe de servicios de información. El Grupo cree que las Naciones Unidas necesita que alguien en la Sede, preferentemente en la SIAE, desempeñe esa función, supervisando el desarrollo y la aplicación de la estrategia de tecnología de la información y las normas de los usuarios. Ese oficial también debería formular y supervisar programas de formación en tecnología de la información, tanto en los manuales para el exterior como en la formación práctica: la necesidad de esto es sustancial y no debe ser subestimada. Los contrapartes de la oficina del Representante

Especial del Secretario General en cada misión sobre el terreno deben supervisar la aplicación de la estrategia común de tecnología de la información así como la formación sobre el terreno, complementando y desarrollando la labor de la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno y de la División de Servicios de Tecnología de la Información del Departamento de Gestión en cuanto a proporcionar estructuras y servicios básicos de tecnología de la información.

**251. Resumen de la recomendación sobre la estrategia y la política de la tecnología de la información: los departamentos encargados de la paz y la seguridad en la Sede necesitan contar con un centro de responsabilidad que formule y supervise la aplicación de una estrategia común de tecnología de la información e imparta capacitación en operaciones de paz, que tenga su centro en la Secretaría de Información y Análisis Estratégico. También debe nombrarse contrapartes de misión para ese centro de responsabilidad para que presten servicios en las oficinas del Representante Especial del Secretario General en las operaciones de paz complejas a fin de supervisar la aplicación de esa estrategia.**

## **B. Instrumentos para la gestión de los conocimientos**

252. La tecnología puede contribuir a asimilar la información y las experiencias y a difundirlas. Puede utilizarse mucho mejor para ayudar a participantes muy diversos que trabajan en la zona de operaciones de una misión de las Naciones Unidas a adquirir y compartir datos de manera sistemática y que se refuerce mutuamente. Las comunidades de desarrollo y socorro humanitario de las Naciones Unidas, por ejemplo, trabajan en la mayoría de los lugares en los que las Naciones Unidas han desplegado operaciones de paz. Estos equipos nacionales de las Naciones Unidas, además de las organizaciones no gubernamentales que desempeñan trabajos complementarios a nivel popular, habrán estado en la región mucho antes de la llegada de una operación de paz compleja y permanecerán en ella después de que la misión haya partido. En conjunto, tendrán un caudal de conocimientos y experiencias locales que podrían ayudar en la planificación y aplicación de las operaciones de paz. Un servicio de facilitación de datos electrónico, administrado por la SIAE, que se encargara de intercambiar estos datos, podría prestar asistencia en la planificación y ejecución de la misión y también

ayudar en la prevención y evaluación de los conflictos. La participación adecuada de estos datos, y de los datos reunidos con posterioridad al despliegue por los diversos componentes de una operación de paz, así como su utilización con los sistemas de información geográfica (SIG), podrían crear instrumentos importantes para seguir la pista de las necesidades y los problemas en la zona de la misión, así como de las consecuencias de los planes de acción. Se podría asignar a cada equipo de misión especialistas en SIG, además de recursos de formación en SIG.

253. En la labor humanitaria y de reconstrucción realizada en Kosovo desde 1998 pueden observarse ejemplos de las actuales aplicaciones de los SIG. El Centro Comunitario de información sobre asuntos humanitarios ha puesto en común datos de los SIG producidos por fuentes tales como el Centro de Satélites de Europa Occidental, el Centro de Remoción de Minas Humanitaria de Ginebra, la KFOR, el Instituto Yugoslavo de Estadísticas y el Grupo Internacional de Administración. Estos datos se han combinado para crear un atlas que se ha puesto a disposición del público en los sitios de las redes de esas fuentes, en CD-ROM para quienes no tienen acceso a Internet o tienen un acceso lento, y en forma impresa.

254. Las simulaciones por computador pueden constituir importantes instrumentos de aprendizaje para el personal de la misión y las partes locales. En principio, se pueden crear simulaciones para cualquier componente de una operación. Las simulaciones pueden facilitar la solución de problemas dentro de un grupo y revelar a las partes locales las consecuencias a veces imprevistas de sus opciones de política. Con conexiones de Internet pertinentes y amplias, las simulaciones pueden integrarse en las series de instrumentos de aprendizaje a distancia que se preparan para una nueva operación y se utilizan para impartir formación previa a los recién reclutados en una misión.

255. Un espacio mejorado sobre paz y seguridad en la Intranet de las Naciones Unidas (la red de información de la Organización que está abierta a una serie determinada de usuarios) constituiría una valiosa adición a la planificación, el análisis y la ejecución de las operaciones de paz. A modo de división de la red más amplia, se concentraría en unir cuestiones de información relativas directamente a la paz y la seguridad, incluidos análisis de la SIAE, informes de situación, mapas de SIG, y conexiones con las experiencias obtenidas. El establecimiento de diversos niveles de acceso

de seguridad podría facilitar la comunicación de información delicada entre grupos limitados.

256. Los datos que figuran en la Intranet deben conectarse a una Extranet de operaciones de paz que utilizaría las comunicaciones existentes y previstas de la red de zona para unir las bases de datos de la SIAE y las oficinas sustantivas con los de las oficinas sobre el terreno, y a las misiones sobre el terreno entre sí. La Extranet de Operaciones de Paz podría contener toda la información administrativa, de procedimiento y jurídica para las operaciones de paz y proporcionar un acceso único a la información generada por muchas fuentes, dar a los encargados de la planificación la capacidad de producir más rápidamente informes amplios y aumentar la puntualidad de la respuesta a las situaciones de emergencia.

257. Algunos componentes de la misión, como la policía civil y las dependencias conexas de justicia penal y los investigadores de derechos humanos, requieren una mayor seguridad para su red, así como los sistemas y programas cibernéticos que puedan apoyar los niveles requeridos de almacenamiento, transmisión y análisis de datos. Dos tecnologías fundamentales para la policía civil, son los SIG y los programas de cartografía de delitos, utilizados para convertir datos generales en representaciones geográficas que ilustran las tendencias en materia de delito y otra información fundamental, facilitan el reconocimiento de las pautas y los acontecimientos, o subrayan las características especiales de las zonas problemáticas, mejorando la capacidad de la policía civil para combatir el delito o asesorar a sus contrapartes locales.

**258. Resumen de las recomendaciones principales para los instrumentos de tecnología de la información en las operaciones de paz:**

a) **La Secretaría de Información y Análisis Estratégico, en cooperación con la División de Servicios de Tecnología de la Información, debe aplicar un elemento mejorado de operaciones de la paz en la actual Intranet de las Naciones Unidas y conectarlo a las misiones por conducto de una Extranet para las operaciones de paz;**

b) **Las operaciones de paz podrían beneficiarse considerablemente de un uso más generalizado de la tecnología de los sistemas de información geográfica, que integran rápidamente la información operacional en los mapas electrónicos de la zona de la misión, para aplicaciones tan diversas como**

**la desmovilización, las funciones de policía civil, el registro de los votantes, la vigilancia de los derechos humanos y la reconstrucción;**

c) **Las necesidades de tecnología de la información de componentes de la misión que tienen necesidades exclusivas de tecnología de la información, como los de policía civil y derechos humanos, deben preverse y atenderse de una manera más coherente en la planificación y aplicación de la misión.**

**C. Aumento de la puntualidad de la información pública basada en Internet**

259. Como observó el Grupo en la sección III *supra*, para crear y mantener el apoyo a las misiones actuales y a las del futuro es esencial comunicar con eficacia al público la labor de las operaciones de paz de las Naciones Unidas. No solamente es esencial crear una imagen positiva desde el principio para establecer un ambiente de trabajo favorable, sino que también es importante mantener una campaña sólida de información pública para conseguir y mantener el apoyo de la comunidad internacional.

260. El órgano actualmente responsable de comunicar la labor de las operaciones de paz de las Naciones Unidas es la sección de Paz y Seguridad del DIP de la Sede, del que se habló en la sección IV *supra*. Un funcionario del DIP tiene la responsabilidad de publicar en el sitio de la red toda la información relativa a la paz y la seguridad, además de todas las informaciones que aporta la misión para uso de la red, a fin de garantizar que la información publicada es coherente y compatible con las normas de la red para la Sede.

261. El Grupo apoya la aplicación de normas, pero la normalización no tiene por qué significar centralización. El actual proceso de producción de noticias y publicación de datos en el sitio de la red de las Naciones Unidas hace más lento el ciclo de actualizaciones, pero sin embargo las actualizaciones cotidianas pueden ser importantes para una misión en una situación de rápido cambio. También limita la cantidad de información que puede presentarse sobre cada misión.

262. El DIP y el personal sobre el terreno han manifestado interés en reducir este estancamiento mediante el desarrollo de un modelo de "gestión conjunta

del sitio de la red". A juicio del Grupo, esta solución parece adecuada para este estancamiento de información particular.

**263. Resumen de las recomendaciones principales sobre puntualidad de la información pública con base en Internet: el Grupo alienta el desarrollo de una gestión conjunta del sitio de la red por la Sede y las misiones sobre el terreno, en la que la Sede mantendría la función de supervisión pero cada una de las misiones contarían con personal autorizado para producir y colocar información en la red amoldada a unas normas y políticas de presentación básicas.**

\* \* \*

264. En el presente informe, el Grupo ha hecho hincapié en la necesidad de cambiar la estructura y las prácticas de la Organización a fin de permitirle que desempeñe con mayor eficacia sus responsabilidades en apoyo de la paz y la seguridad internacionales y el respeto de los derechos humanos. Algunos de estos cambios no serían viables sin las nuevas capacidades que ofrecen las tecnologías de información en la red. El informe mismo no habría podido prepararse sin las tecnologías de que ya dispone la Sede de las Naciones Unidas y a las que tienen acceso los miembros del Grupo en todas las regiones del mundo. El público utiliza instrumentos eficaces, y una tecnología de la información eficaz puede utilizarse mucho mejor en aras de la paz.

## **VI. Dificultades para la aplicación de las recomendaciones**

265. Este informe, en el que se presentan recomendaciones para la reforma, tiene dos destinatarios, a saber, los Estados Miembros y la Secretaría. Reconocemos que la reforma no se llevará a cabo si los Estados Miembros no se lo proponen efectivamente. Al mismo tiempo, consideramos que los cambios que hemos recomendado para la Secretaría deben ser promovidos activamente por el Secretario General y ejecutados por los funcionarios superiores.

266. Los Estados Miembros deben reconocer que las Naciones Unidas son la suma de sus partes y que la responsabilidad primordial por la reforma recae precisamente en ellos. Los fracasos de las Naciones Unidas no pueden atribuirse exclusivamente a la Secretaría, ni a los comandantes de los contingentes ni a los

directores de las misiones sobre el terreno; en su mayor parte se han debido a que el Consejo de Seguridad y los Estados Miembros han formulado y respaldado mandatos ambiguos e incoherentes para cuya ejecución no se ha aportado financiación suficiente, y luego se han limitado a observar el fracaso de esos mandatos, en ocasiones incluso expresando públicamente sus críticas en tanto que la credibilidad de las Naciones Unidas se veía sometida a sus más duras pruebas.

267. Los problemas de mando y control que se presentaron hace poco en Sierra Leona son el ejemplo más reciente de una situación que ya no puede tolerarse. Los países que aportan contingentes deben cerciorarse de que éstos comprendan plenamente la importancia de mantener una línea de mando integrada, de que el control de las operaciones quede en manos del Secretario General y de que se observen los procedimientos operacionales estándar y las normas para entablar combate establecidas para la misión. Es indispensable que se comprenda y respete la línea de mando de las operaciones y que los gobiernos de los diversos países se abstengan de impartir instrucciones a los comandantes de sus contingentes en materia operacional.

268. Estamos conscientes de que el Secretario General está llevando a cabo un amplio programa de reforma y reconocemos que puede ser necesario adaptar nuestras recomendaciones para integrarlas en ese contexto más amplio. Por otra parte, las reformas que hemos recomendado para la Secretaría y el sistema de las Naciones Unidas en general no podrán efectuarse de inmediato, aunque algunas exigen atención urgente. Reconocemos que en toda burocracia es normal que haya resistencia al cambio y nos complacemos de que algunos de los cambios que hemos propuesto como recomendaciones hayan tenido su origen en el propio sistema. También nos alienta la determinación del Secretario General de conducir a la Secretaría hacia la reforma, aunque para ello sea necesario desconocer normas de organización y procedimiento establecidas desde hace mucho tiempo y cuestionar y modificar algunos aspectos de las prioridades y la mentalidad de la Secretaría. En ese contexto, instamos al Secretario General a designar a un funcionario de categoría superior para que se encargue de supervisar la aplicación de las recomendaciones del presente informe.

269. El Secretario General ha insistido siempre en la necesidad de que las Naciones Unidas establezcan nexos con la sociedad civil y fortalezcan sus relaciones con las organizaciones no gubernamentales, las

instituciones académicas y los medios de comunicación, que pueden ser aliados eficaces en la tarea de promover la paz y la seguridad para todos. Exhortamos a la Secretaría a tener presente esos criterios del Secretario General y a aplicarlos en su labor en favor de la paz y la seguridad. Pedimos a los funcionarios que tengan en cuenta en todo momento que las Naciones Unidas a las que prestan sus servicios representan la más importante organización universal. Los pueblos de todo el mundo tienen el pleno derecho de considerarla como propia y, por tanto, de emitir juicios sobre sus actividades y sobre los funcionarios que la integran.

270. Hay grandes diferencias en el desempeño del personal de la Secretaría que se ocupa de las funciones relativas a la paz y la seguridad en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la División de Asuntos Públicos y otros departamentos competentes. Esta observación se refiere tanto a los civiles contratados por la Secretaría como al personal militar y de policía civil propuesto por los Estados Miembros. Tales diferencias son ampliamente reconocidas por quienes forman parte del sistema. A los funcionarios de mayor rendimiento se les impone una carga de trabajo excesiva para compensar las deficiencias de los menos capaces. Naturalmente, esto puede ser perjudicial para la moral de los funcionarios y puede crear resentimientos, especialmente entre quienes señalan con razón que las Naciones Unidas no han dedicado atención suficiente a través de los años a la promoción de las perspectivas de carrera, la capacitación y la orientación profesional, o a la tarea de implantar prácticas de gestión modernas. En pocas palabras, las Naciones Unidas hoy distan mucho de ser una meritocracia y si no se adoptan las medidas necesarias para transformarla, no se podrá contrarrestar la tendencia alarmante de que los funcionarios calificados, en particular los jóvenes, abandonen la Organización. Si la contratación, los ascensos y la delegación de funciones se basan en gran medida en la antigüedad o en las conexiones personales o políticas, los más calificados no tendrán ningún incentivo para ingresar a la Organización o permanecer en ella. Si los administradores de todos los niveles, comenzando por el Secretario General y sus funcionarios superiores, no se ocupan seriamente de este problema con carácter prioritario, no recompensan el desempeño sobresaliente y despiden a los incompetentes, se seguirán derrochando recursos y será imposible efectuar una reforma duradera.

271. Debe considerarse con igual rigor la labor del personal de las misiones de las Naciones Unidas sobre el terreno. En su mayoría, este encarna el ideal del funcionario público internacional, dispuesto a trasladarse a sitios asolados por la guerra y plagados de peligros para ayudar a mejorar las condiciones de vida de los más desfavorecidos, con un enorme sacrificio personal y, en ocasiones, grandes riesgos para su integridad física y mental. Esos funcionarios merecen el reconocimiento y la apreciación del mundo. A través de los años, muchos de ellos han dado la vida por la paz y es oportuno que aquí rindamos homenaje a su memoria.

272. El personal de las Naciones Unidas sobre el terreno, tal vez más que cualquier otro, tiene la obligación de respetar las normas, la cultura y las prácticas locales. Debe hacer todo lo que esté de su mano para demostrar ese respeto, en primer lugar, familiarizándose con el entorno de sus anfitriones y procurando aprender todo lo que pueda del idioma y la cultura locales. Su comportamiento debe basarse en el claro entendimiento de que es huésped en casa ajena aunque esa casa se encuentre en ruinas. Esto es importante especialmente cuando las Naciones Unidas cumplen las funciones de una administración de transición. Además, los funcionarios de las Naciones Unidas deben tratarse entre ellos con respeto y dignidad, mostrando una particular sensibilidad por las diferencias culturales y de género.

273. En breve, consideramos que se deben mantener normas muy altas para la selección del personal de la Sede y el personal sobre el terreno, y exigir también un alto estándar de conducta a ese personal. Cuando los funcionarios de las Naciones Unidas no cumplan las normas establecidas, se los debe hacer responsables. En el pasado, a la Secretaría le ha resultado difícil responsabilizar a los funcionarios superiores sobre el terreno, porque estos han podido señalar la insuficiencia de recursos, la imprecisión de las instrucciones o la falta de mecanismos adecuados de mando y control como impedimentos importantes para la eficaz ejecución del mandato de la misión. Esas deficiencias deben corregirse pero no se debe permitir que se invoquen para justificar a los funcionarios poco eficientes. El futuro de las naciones, la vida de las personas a quienes las Naciones Unidas deben ayudar y proteger, el éxito de las misiones y la credibilidad de la Organización pueden depender de lo que unos pocos individuos hagan o dejen de hacer. Quienes resulten incompetentes para la

tarea que han prometido cumplir deben ser retirados de la misión, sea cual fuera su nivel jerárquico.

274. Los propios Estados Miembros reconocen que ellos también necesitan reflexionar sobre su actitud y sus métodos de trabajo, al menos en lo que respecta a la ejecución de las actividades de las Naciones Unidas en favor de la paz y la seguridad. El procedimiento establecido de pronunciar declaraciones y el difícil proceso subsiguiente de lograr el consenso hacen que se ponga mayor énfasis en la gestión diplomática que en el resultado de las operaciones. Una de las principales ventajas que ofrecen las Naciones Unidas es que constituyen un foro en el que los 189 Estados Miembros intercambian opiniones sobre los más apremiantes problemas mundiales; sin embargo, el diálogo por sí solo muchas veces no basta para lograr que triunfen, frente a grandes obstáculos, las costosísimas operaciones de mantenimiento de la paz, o las gestiones decisivas de prevención de conflictos o de establecimiento de la paz. Es preciso que las manifestaciones generales de apoyo que se consignan en las declaraciones y resoluciones vayan acompañadas de medidas prácticas.

275. Por otra parte, puede ocurrir que los Estados Miembros creen impresiones contradictorias en cuanto a las medidas que proponen, cuando sus representantes expresan apoyo político en un órgano determinado, mientras que en otro niegan a esas medidas el necesario apoyo financiero. Se ha observado esa incoherencia entre las declaraciones pronunciadas en las sesiones de la Quinta Comisión que se ocupa de los asuntos administrativos y presupuestarios, y en las sesiones del Consejo de Seguridad y del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

276. A nivel político, muchos de los partidos locales con los que tratan diariamente los encargados del mantenimiento de la paz y el establecimiento de la paz no respetan ni temen las condenas verbales del Consejo de Seguridad. Corresponde pues a los miembros del Consejo, y a los Estados Miembros en general, hacer efectivas las palabras que pronuncian, como lo hizo la delegación del Consejo de Seguridad que viajó a Yakarta y Dili tras la crisis surgida en Timor Oriental el año pasado, claro ejemplo de la acción efectiva del Consejo: *res, non verba*.

277. Al mismo tiempo, la estrechez financiera que aflige a las Naciones Unidas continúa socavando gravemente su capacidad de llevar a cabo las operaciones de paz de manera convincente y profesional. Instamos por tanto a los Estados Miembros a que cum-

plan las obligaciones adquiridas en virtud de tratados y paguen sus cuotas en su totalidad, oportunamente y sin condiciones.

278. Estamos conscientes asimismo de que hay otros problemas que entorpecen directa o indirectamente la acción efectiva de las Naciones Unidas en el ámbito de la paz y la seguridad. Entre éstos hay dos problemas aún no resueltos que no están incluidos en el mandato del Grupo, aunque son decisivos para las operaciones de paz, y que sólo pueden resolver los Estados Miembros. Se trata de los desacuerdos concernientes al prorrateo de las cuotas para la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz y la representación equitativa en el Consejo de Seguridad. Abrigamos la esperanza de que los Estados Miembros encuentren la forma de resolver sus diferencias en esos aspectos en cumplimiento de la responsabilidad internacional colectiva estipulada en la Carta.

279. Hacemos un llamamiento a los dirigentes del mundo reunidos en la Cumbre del Milenio para que, a la vez que reafirman su dedicación a los ideales de las Naciones Unidas, se comprometan también a reforzar la capacidad de la Organización para que pueda cumplir cabalmente el cometido que es razón fundamental de su existencia: ayudar a los pueblos sumidos en conflictos y mantener o restablecer la paz.

280. Al tratar de llegar a un consenso sobre las recomendaciones de este informe, nosotros, los miembros del Grupo de operaciones de mantenimiento de la paz, hemos forjado también una visión común de las Naciones Unidas, como entidad que tiende una mano firme de ayuda a las comunidades, países o regiones para evitar los conflictos o poner fin a la violencia. Queremos ver a los representantes especiales del Secretario General llevar a buen fin sus misiones, habiendo ofrecido a la población de los países la oportunidad de lograr por sí misma lo que antes estaba fuera de su alcance: establecer y mantener la paz, conseguir la reconciliación, fortalecer la democracia o garantizar el respeto de los derechos humanos. Imaginamos, ante todo, a unas Naciones Unidas que no sólo tengan la voluntad, sino también la capacidad necesaria para cumplir su noble cometido, justificando así la confianza que ha puesto en ellas la inmensa mayoría de la humanidad.

## Anexo I

### Miembros del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas

**Sr. J. Brian Atwood (Estados Unidos)**, Presidente de Citizens International; ex Presidente del National Democratic Institute; ex Administrador de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

**Sr. Lakhdar Brahimi (Argelia)**, ex Ministro de Relaciones Exteriores; Presidente del Grupo.

**Embajador Colin Granderson (Trinidad y Tabago)**, Director Ejecutivo de la Misión Civil Internacional de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y las Naciones Unidas en Haití, 1993-2000; Jefe de las misiones de la OEA de observación de las elecciones en Haití (1995-1997) y Suriname (2000).

**Dame Ann Hercus (Nueva Zelanda)**, ex Ministra del Gabinete y Representante Permanente de Nueva Zelanda ante las Naciones Unidas; Jefa de Misión de la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP), 1998-1999.

**Sr. Richard Monk (Reino Unido)** ex miembro de la Inspección de Policía de Su Majestad y asesor del Gobierno sobre cuestiones de policía internacional; Comisionado de la Fuerza Internacional de Policía de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina (1998-1999).

**General retirado Klaus Naumann (Alemania)**, Jefe de Defensa, 1991-1996; Presidente del Comité Militar de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), 1996-1999, con responsabilidades de supervisión en las operaciones de la Fuerza de Aplicación del Acuerdo de Paz y la Fuerza de Estabilización en Bosnia y Herzegovina y en la campaña aérea de la NATO en Kosovo.

**Sra. Hisako Shimura (Japón)**, Presidenta de Tsuda College, Tokio; se desempeñó 24 años en la Secretaría de las Naciones Unidas retirándose en 1995 como Directora de la División de Europa y América Latina del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

**Embajador Vladimir Shustov (Federación de Rusia)**, Embajador especial con 30 años de relación con las Naciones Unidas; ex Representante Permanente Adjunto ante las Naciones Unidas en Nueva York; ex Representante de la Federación de Rusia ante la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.

**General Philip Sibanda (Zimbabue)**, Jefe de Estado Mayor, Operaciones y Entrenamiento, cuartel general del Ejército de Zimbabue, Harare; ex Comandante de la Fuerza en la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM III) y la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Angola (MONUA), 1995-1998.

**Dr. Cornelio Sommaruga (Suiza)**, Presidente de la Fundación para el Rearme Moral, Caux y del Centro Internacional de Ginebra de Remoción Humanitaria de Minas; ex Presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja, 1987-1999.

**Oficina del Presidente del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas**

**Dr. William Durch**, Asociado Principal del Henry L. Stimson Center; Director de Proyectos.

**Sr. Salman Ahmed**, Oficial de Asuntos Políticos, Secretaría de las Naciones Unidas.

**Sra. Clare Kane**, Auxiliar Personal, Secretaría de las Naciones Unidas.

**Sra. Caroline Earle**, Investigadora, Stimson Center.

**Sr. J. Edward Palmisano**, miembro del Stimson Center (Herbert Scoville Jr. Peace Fellow).

## Anexo II Bibliografía

### Documentos de las Naciones Unidas

- Annan, Kofi A. Prevención de la guerra y los desastres: un desafío mundial que va en aumento. Memoria anual sobre la labor de la Organización, 1999. (A/54/1)
- \_\_\_\_\_. Alianza para una comunidad mundial. Memoria anual sobre la labor de la Organización, 1998. (A/53/1)
- \_\_\_\_\_. Afrontar el reto humanitario: hacia una cultura de la prevención. (ST/DPI/2070)
- \_\_\_\_\_. Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI. Informe del Milenio. (A/54/2000)
- Consejo Económico y Social. Nota del Secretario General por la que se transmite el informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna titulado “Evaluación a fondo de las operaciones de mantenimiento de la paz: fase de puesta en marcha”. (E/AC.51/1995/2 y Corr.1)
- \_\_\_\_\_. Nota del Secretario General por la que se transmite el informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna titulado “Evaluación a fondo de las operaciones de mantenimiento de la paz: fase de terminación”. (E/AC.51/1996/3 y Corr.1)
- \_\_\_\_\_. Nota del Secretario General por la que se transmite el informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna titulado “Examen trienal de la aplicación de las recomendaciones sobre la evaluación de la fase de puesta en marcha de las operaciones de mantenimiento de la paz formuladas por el Comité del Programa y de la Coordinación en su 35° período de sesiones”. (E/AC.51/1998/4 y Corr.1)
- \_\_\_\_\_. Nota del Secretario General por la que se transmite el informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna titulado “Examen trienal de las recomendaciones sobre la evaluación de las operaciones de mantenimiento de la paz formuladas por el Comité del Programa y de la Coordinación en su 36° período de sesiones: fase de terminación”. (E/AC.51/1999/5)
- Asamblea General. Nota del Secretario General por la que se transmite el informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre el examen de la División de Administración y Logística sobre el Terreno, Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. (A/49/959)
- \_\_\_\_\_. Informe del Secretario General titulado “Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma”. (A/51/950)
- \_\_\_\_\_. Informe del Secretario General sobre las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África. (A/52/871)
- \_\_\_\_\_. Informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. (A/54/87 y Corr.1)
- \_\_\_\_\_. Nota del Secretario General por la que se transmite el informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre la auditoría de la gestión de los contratos de servicios y de adquisición de raciones para las misiones de mantenimiento de la paz. (A/54/335)
- \_\_\_\_\_. Nota del Secretario General por la que se transmite el informe anual de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre el período comprendido entre el 1° de julio de 1998 y el 30 de junio de 1999. (A/54/393)
- \_\_\_\_\_. Nota del Secretario General por la que se transmite el informe del Representante Especial del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados titulado “La protección de los niños afectados por conflictos armados”. (A/54/430)
- \_\_\_\_\_. Informe del Secretario General presentado de conformidad con la resolución 53/55 de la Asamblea General, titulado “La caída de Srebrenica”. (A/54/549)
- \_\_\_\_\_. Informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. (A/54/839)

- \_\_\_\_\_. Informe del Secretario General sobre la aplicación de las recomendaciones del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. (A/54/670)
- Asamblea General y Consejo de Seguridad. Informe del Secretario General presentado de conformidad con la declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad titulado “Un programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz”. (A/47/277-S/24111)
- \_\_\_\_\_. Documento de posición del Secretario General presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas, titulado “Suplemento de un Programa de Paz”. (A/50/60-S/1995/1)
- \_\_\_\_\_. Informe del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados. (A/55/163-S/2000/712)
- Consejo de Seguridad. Informe del Secretario General sobre la protección de la asistencia humanitaria a refugiados y otros que se encuentren en situaciones de conflicto. (S/1998/883)
- \_\_\_\_\_. Informe del Secretario General sobre el aumento de la capacidad de África en el ámbito del mantenimiento de la paz. (S/1999/171)
- \_\_\_\_\_. Informe del Secretario General sobre los acuerdos de fuerzas de reserva para las operaciones de mantenimiento de la paz. (S/1999/361)
- \_\_\_\_\_. Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados. (S/1999/957)
- \_\_\_\_\_. Informe de la Comisión Independiente de investigación acerca de las medidas adoptadas por las Naciones Unidas durante el genocidio de 1994 en Rwanda, al que se adjunta carta de fecha 15 de diciembre de 1999 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General. (S/1999/1257)
- \_\_\_\_\_. Informe del Secretario General sobre la función de las Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en el proceso de desarme, desmovilización y reintegración. (S/2000/101)
- \_\_\_\_\_. Carta de fecha 10 de marzo de 2000 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Presidente del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 864 (1999), relativa a la situación de Angola, a la que se adjunta el informe final del Grupo de Expertos en violaciones de las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad a la UNITA. (S/2000/203)
- Secretario General. Declaración formulada por el Secretario General en la Universidad de Georgetown. (SG/SM/6901) comunicado de prensa
- Boletín del Secretario General. Observancia del derecho internacional humanitario por las fuerzas de las Naciones Unidas. (ST/SGB/1999/13)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Governance foundations for post-conflict situations: UNDP experience. Documento de debate preparado por la División de Desarrollo de la Gestión y Buena Administración Pública del PNUD, enero de 2000.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Annual appeal 2000: overview of activities and financial requirements. Ginebra.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Catalogue of emergency response tools. Documento preparado por la Sección de Preparación y Respuesta ante Situaciones de Emergencia. Ginebra, 2000.
- Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR), Institute of Policy Studies of Singapur (IPS) y National Institute for Research Advancement of Japan. Report of the 1997 Singapore Conference: humanitarian action and peacekeeping operations. Nueva York, 1977.
- UNITAR, IPS y Japan Institute of International Affairs. The nexus between peacekeeping and peacebuilding: debriefing and lessons. Draft report of the 1999 Singapore Conference. Nueva York, 2000.

Goulding, Marrack. *Practical measures to enhance the United Nations' effectiveness in the field of peace and security*. Informe presentado al Secretario General de las Naciones Unidas. Nueva York, 30 de junio de 1997.

#### Otras fuentes

Berdal, Mats, y David M. Malone (directores). *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*. Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2000.

Berman, Eric G., y Katie E. Sams. *Peacekeeping in Africa: capabilities and culpabilities*. (UNIDIR/2000/3)

Bigombe, Betty, Paul Collier y Nicholas Sambanis. *Policies for building post-conflict peace*. Ponencia presentada en una reunión de un grupo especial de expertos sobre la economía de los conflictos civiles en África, 7 y 8 de abril de 2000, organizada por la Comisión Económica para África.

Blechman, Barry M., William J. Durch, Wendy Eaton y Julie Werbel. *Effective transitions from peace operations to sustainable peace: final report*. DFI International, Washington, D.C., septiembre de 1997.

Childers, Erskine, y Brian Urquhart. *Towards a More Effective United Nations: Two Studies*. Uppsala, Dag Hammarskjöld Foundation, 1992.

Collier, Paul. Economic causes of civil conflict and their implications for policy. En Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson y Pamela Aall, *Managing Global Chaos*. Washington, D.C., United States Institute of Peace, en prensa.

Cousens, Elizabeth M., Donald Rothchild y Stephen John Stedmand (directores). *Ending Civil Wars, vol. II, Evaluating Peace Implementation*, New York, Center for International Security and Cooperation of Stanford University e International Peace Academy, en prensa.

De Soto, Alvaro, y Graciana del Castillo. Implementation of comprehensive peace agreements: staying the course in El Salvador. *Global Governance*, vol. 1, No. 2 (mayo-junio de 1995).

Doyle, Michael W., y Nicholas Sambanis. International peacebuilding: a theoretical and quantitative analysis. Ponencia presentada en una conferencia

del Center of International Studies y el Banco Mundial, Princeton University, 17 y 18 de marzo de 2000.

Fafo Programme for International Cooperation and Conflict Resolution. *Command from the saddle: managing United Nations peacebuilding missions*. Informe con recomendaciones de un foro sobre los Representantes Especiales del Secretario General de las Naciones Unidas, dedicado al tema "Conformando la función de las Naciones Unidas en la aplicación de la paz". Oslo, Peace Implementation Network, 1999.

Fainberg, Anthony, Alan Shaw, Dean Cheng, Xavier Maruyama y Donald Gallagher. *Technology for international peace operations*. Washington, D.C., Institute for Technology Assessment, marzo de 1998.

Forman, Shepard, Stewart Patrick y Dirk Salomons. *Recovering from conflict: strategy for an international response*. New York University, Center on International Cooperation, febrero de 2000.

Fowler, Robert R. Informe del Grupo de Expertos en violaciones de las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad a la UNITA.

Gobierno del Canadá. *Towards a Rapid Reaction Capability for the United Nations*. Ottawa, Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional y Ministerio de Defensa Nacional, 1995.

Griffin, Michèle, y Bruce Jones. Building peace through transitional authority: new directions, major challenges. *International peacekeeping*, vol. 7, No. 3 (verano de 2000).

Henkin, Alice H. (directora). *Honouring Human Rights and Keeping the Peace: Lessons from El Salvador, Cambodia and Haiti*. Washington, D.C., Aspen Institute, 1995.

\_\_\_\_\_, *Honouring Human Rights, from Peace to Justice: Recommendations to the International Community*. Edición resumida de Henkin, op. cit., Washington, D. C., Aspen Institute, 1999.

Holm, Tor Tanke, y Espen Barth Eide (directores). Peacebuilding and Police Reform. *International Peacekeeping*, vol. 6, No. 4 (número especial, invierno de 1999).

- Humanitarian Community Information Centre, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la Secretaría de las Naciones Unidas. Kosovo Atlas. Pristina, febrero de 2000.
- Jett, Dennis C. *Why Peacekeeping Fails*. Nueva York, St. Martin's Press, 2000.
- Latter, Richard. Monitoring and verifying peace agreements. Informe basado en la Conferencia Wilton Park 597 sobre vigilancia y verificación de los acuerdos de paz, 24 a 26 de marzo de 2000, abril de 2000.
- Lehman, Ingrid A. *Peacekeeping and Public Information: Caught in the Crossfire*. London, Frank Cass, 1999.
- Lord, Christopher. Advisory note for Stimson Center/United Nations Panel on Peace Operations. Praga, Proyecto de Praga sobre los principios de la justicia penal en situaciones de emergencia, Instituto de Relaciones Internacionales, 27 de junio de 2000.
- Moore, Jonathan (director) *Hard Choices*. Lanham, Maryland, Rowman y Littlefield para el Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 1998.
- Plunkett, Mark. Justice re-establishment in United Nations peacekeeping: methods and techniques for the re-establishment of the rule of law in United Nations peace operations. 18 de abril de 2000.
- Salerno, Reynolds M., Michael G. Vannoni, David S. Barber; Randall R. Parish y Rebecca L. Frerichs. *Enhanced peacekeeping with monitoring technologies*. Informe Sandia. Albuquerque, Sandia National Laboratories, 2000.
- Smillie, Ian, Lansana Gberie y Ralph Hazleton. *The heart of the matter: Sierra Leone, diamonds and human security*. Ottawa, Partnership Africa Canada, enero de 2000.
- Stedman, Stephen John. Spoiler problems in peace processes. *International Security*, vol. 22, No. 2 (otoño de 1997).
- Stewart, Frances, y A. Berry. The real causes of inequality. *Challenge*, vol. 43, No. 1 (2000).
- Stewart, Frances, Frank P. Humphreys y Nick Lee. Civil conflict in developing countries over the last quarter of a century: an empirical overview of economic and social consequences. *Oxford Journal of Development Studies*. vol. 25, No. 1 (febrero de 1997).
- Thant, Myint-U, y Elizabeth Sellwood. *Knowledge and Multilateral Interventions: The United Nations Experiences in Cambodia and Bosnia and Herzegovina*. Royal Institute of International Affairs Discussion Paper, No. 83. Londres, Royal Institute of International Affairs, 2000.
- Wallensteen, Peter, y Margareta Sollenberg. Armed conflict and regional conflict complexes, 1989-1997. *Journal of Peace Research*, vol. 35, No. 5 (1998).
- Instituto del Banco Mundial e Interworks. *The transition from War to Peace: An Overview*. Washington, D.C. 1999.

## Anexo III

### Resumen de las recomendaciones

#### 1. Medidas preventivas:

a) El Grupo hace suyas las recomendaciones del Secretario General con respecto a la prevención de conflictos que figuran en el Informe del Milenio y las observaciones que hizo ante el Consejo de Seguridad en su segunda sesión pública sobre prevención de conflictos, en julio de 2000, y en particular su llamamiento a “todos los participantes en las actividades de prevención de conflictos y de desarrollo —las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods, los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil— [a que enfrenten] esos retos de una manera más integrada”;

b) El Grupo apoya que el Secretario General recurra con mayor frecuencia a enviar misiones de determinación de los hechos a zonas de tensión y hace hincapié en las obligaciones que tienen los Estados Miembros, en virtud del apartado 5) del Artículo 2 de la Carta, de prestar “toda clase de ayuda” a estas actividades de las Naciones Unidas.

#### 2. Estrategia de consolidación de la paz:

a) Un pequeño porcentaje del presupuesto para el primer año de una misión debe estar a disposición del representante o del representante especial del Secretario General para que la misión pueda financiar proyectos de efecto inmediato en su zona de operaciones, con el asesoramiento del coordinador residente del equipo de las Naciones Unidas en el país;

b) El Grupo recomienda un cambio doctrinal en el uso de la policía civil, otros elementos del imperio de la ley y los expertos en derechos humanos en operaciones complejas de paz a fin de reflejar un mayor enfoque en el fortalecimiento de las instituciones del imperio de la ley y el mejoramiento del respeto de los derechos humanos en los ambientes posteriores a los conflictos;

c) El Grupo recomienda que los órganos legislativos consideren incluir los programas de desmovilización y reintegración en los presupuestos prorrateados de las operaciones de la paz complejas para la primera etapa de una operación, a fin de facilitar la disolución rápida de las facciones combatientes y reducir la probabilidad de que se reanuden los conflictos;

d) El Grupo recomienda que el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad delibere con el Secretario General y le recomiende un plan para fortalecer la capacidad permanente de las Naciones Unidas para desarrollar estrategias de consolidación de la paz y aplicar programas en apoyo de esas estrategias.

**3. Teoría y estrategia del mantenimiento de la paz:** Una vez desplegado, el personal de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz debe estar en condiciones de cumplir su mandato de forma profesional y con éxito, así como de defenderse, defender a otros componentes de la misión y al mandato de ésta, sobre la base de unas normas para entablar combate sólidas, de quienes incumplan los compromisos adquiridos en virtud de un acuerdo de paz o traten de menoscabarlos por medio de la violencia.

#### 4. Mandatos claros, convincentes y viables:

a) El Grupo recomienda que, antes de que el Consejo de Seguridad convenga en aplicar una cesación del fuego o un acuerdo de paz mediante una operación de mantenimiento de la paz dirigida por las Naciones Unidas, se asegure de que el acuerdo reúna unas condiciones mínimas, como que cumpla las normas internacionales de derechos humanos y que las tareas y calendarios establecidos sean viables;

b) El Consejo de Seguridad debe mantener en forma de proyecto toda resolución por la que se autoricen misiones con niveles elevados de contingentes hasta que el Secretario General haya obtenido de los Estados Miembros compromisos firmes sobre contingentes y otros elementos esenciales de apoyo de la misión, incluso para la consolidación de la paz;

c) Las resoluciones del Consejo de Seguridad deben permitir que se cumplan los requisitos de las operaciones de mantenimiento de la paz que se desplieguen en situaciones potencialmente peligrosas, en especial que se atienda la necesidad de que exista una línea de mando clara y una unidad de acción;

d) Al formular o modificar los mandatos de las misiones, la Secretaría debe informar al Consejo de Seguridad de lo que éste necesita saber, no de lo que desea saber, y los países que hayan destinado unidades militares a una operación deben tener acceso a las sesiones informativas que ofrezca la Secretaría al Con-

sejo sobre cuestiones que afecten a la seguridad y protección de su personal, en especial a las referentes a cuestiones que tengan consecuencias para el uso de la fuerza en una misión.

**5. Información y análisis estratégico:** El Secretario General debe crear una entidad, que se denominará la Secretaría de Información y Análisis Estratégico del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad, para satisfacer las necesidades de información y análisis de todos los miembros del Comité Ejecutivo; la entidad será administrada por los jefes del Departamento de Asuntos Políticos y del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, a quienes presentará sus informes.

**6. Administración civil de transición:** El Grupo recomienda que el Secretario General invite a un grupo de expertos jurídicos internacionales, entre los que figuren individuos con experiencia en operaciones de las Naciones Unidas que hayan estado encargadas de establecer una administración de transición, para que evalúe la viabilidad y conveniencia de elaborar un código penal provisional, incluidas todas las adaptaciones regionales que puedan requerirse, para que se utilice en esas operaciones mientras se restablece el estado de derecho local y la capacidad local para hacer cumplir la ley.

**7. Determinación de los plazos para el despliegue:** Por "capacidad de despliegue rápido y eficaz" las Naciones Unidas deben entender la capacidad, desde una perspectiva operacional, para desplegar plenamente operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz dentro de los 30 días de la aprobación de una resolución del Consejo de Seguridad, y dentro de los 90 días cuando se trate de operaciones complejas de mantenimiento de la paz.

#### **8. Plana mayor de la misión:**

**a)** El Secretario General debe sistematizar el método para seleccionar a los miembros de la plana mayor de una misión, comenzando por la compilación de una lista amplia de candidatos a representantes o representantes especiales del Secretario General, comandantes de fuerzas, comisionados de policía civil y sus adjuntos y otros jefes de los componentes sustantivos y administrativos, en el marco de una distribución geográfica y de género equitativa y con los insumos de los Estados Miembros;

**b)** Todos los miembros del equipo de dirección de una misión deben ser seleccionados y reunirse en la

Sede, lo antes posible a fin de que puedan participar en todos los aspectos fundamentales del proceso de planificación de la misión, recibir información sobre la situación en la zona de la misión y reunirse y trabajar con sus colegas del grupo de dirección;

**c)** La Secretaría debe proporcionar normalmente a la plana mayor de la misión planes y orientación estratégica para prever y superar los problemas que puedan plantearse en la ejecución del mandato y, cuando sea posible, debe formular esas orientaciones y planes junto con los miembros del grupo de dirección de la misión.

#### **9. Personal militar:**

**a)** Debería alentarse a los Estados Miembros, cuando procediera, a que entablaran relaciones de colaboración entre sí, en el ámbito del sistema relativo a las fuerzas de reserva de las Naciones Unidas, para formar varias fuerzas coherentes de las dimensiones de una brigada, que contaran con las fuerzas de base necesarias y estuvieran preparadas para desplegarse de manera efectiva, en el plazo de 30 días a contar desde la aprobación de la resolución del Consejo de Seguridad en la que se hubiera establecido una operación de mantenimiento de la paz tradicional, o en el plazo de 90 días, en el caso de las operaciones de mantenimiento de la paz complejas;

**b)** Debería otorgarse al Secretario General la autoridad de sondear oficialmente a los Estados Miembros que participaran en el sistema para averiguar si estarían dispuestos a aportar contingentes a una posible operación, una vez que pareciera probable que se llegaría a un acuerdo de cesación del fuego o a un acuerdo en que se encomendara alguna función práctica a las Naciones Unidas;

**c)** La Secretaría debería tener por costumbre enviar un equipo que se encargara de confirmar que todos los países que pudieran aportar contingentes estuvieran preparados para cumplir las disposiciones del memorando de entendimiento relativas a las necesidades de adiestramiento y equipo, antes del despliegue; los Estados que no cumplieran los requisitos no deberían desplegar contingentes;

**d)** El Grupo recomienda que se cree una "lista de personal de guardia" rotatoria de alrededor de 100 oficiales militares dentro del sistema relativo a las fuerzas de reserva, que pudieran incorporarse con un aviso previo de siete días para engrosar el núcleo de

planificadores del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz con equipos adiestrados para montar los cuarteles generales de las nuevas operaciones de mantenimiento de la paz.

#### **10. Personal de la policía civil:**

a) Se alienta a los Estados Miembros a crear listas nacionales de los oficiales de la policía civil que puedan estar en condiciones para el despliegue rápido a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, en el contexto del sistema relativo a las fuerzas de reserva de las Naciones Unidas;

b) Se alienta a los Estados Miembros a establecer asociaciones regionales para la capacitación de los oficiales de la policía civil que figuren en sus respectivas listas nacionales a fin de promover un nivel común de preparación de conformidad con las directrices, los procedimientos normalizados para las operaciones y las normas de rendimiento que promulguen las Naciones Unidas;

c) Se alienta a los Estados Miembros a designar un centro único de contacto en sus estructuras gubernamentales para encargarse de la aportación de los oficiales de la policía civil a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas;

d) El Grupo recomienda que se establezca una lista de reserva rotatoria de unos 100 oficiales de policía y expertos conexos en el marco del sistema relativo a las fuerzas de reserva de las Naciones Unidas, que pueda estar disponible en un período de siete días, con equipos calificados para formar al componente de la policía civil de operaciones nuevas de mantenimiento de la paz, capacitar al personal nuevo y dotar de mayor coherencia al componente en la etapa inicial;

e) El Grupo recomienda que se adopten medidas análogas a las que figuran en las recomendaciones a), b), c), supra en relación con los especialistas judiciales, penales y de derechos humanos y otros especialistas pertinentes, a fin de que integren, junto con la policía civil especializada, los equipos organizados de apoyo al imperio de la ley.

#### **11. Especialistas civiles:**

a) La Secretaría debería establecer en la Internet/Intranet una lista central de candidatos civiles seleccionados con antelación para desplegar operaciones de mantenimiento de la paz con poco aviso previo. A las misiones sobre el terreno debería

otorgárseles acceso y delegar autoridad en ellas para contratar candidatos, de conformidad con directrices sobre distribución geográfica y por género equitativas, directrices que debería establecer la Secretaría;

b) La categoría de personal del Servicio Móvil debe reformarse para que esté de acuerdo con las demandas periódicas a que hacen frente las operaciones de mantenimiento de la paz, especialmente a nivel medio y superior en las esferas administrativa y logística;

c) Las condiciones de servicio para el personal civil de contratación externa deben revisarse con objeto de que las Naciones Unidas puedan atraer los candidatos más altamente calificados, y después ofrecer mayores perspectivas de carrera a aquellos que han prestado servicios en forma distinguida;

d) El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debe formular una estrategia amplia de dotación de personal para las operaciones de mantenimiento de la paz en la que se esbocen, entre otras cosas, la utilización de Voluntarios de las Naciones Unidas, los arreglos de reserva para el suministro de personal civil con 72 horas de aviso previo para facilitar la puesta en marcha de la misión, y las divisiones de responsabilidad entre los miembros del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad para la aplicación de esa estrategia.

**12. Capacidad de despliegue rápido para información pública:** En los presupuestos de las misiones deben dedicarse recursos adicionales a la información pública y al personal y la tecnología de la información conexos que se necesiten para dar a conocer el mensaje de una operación y establecer vínculos de comunicaciones internas eficaces.

#### **13. Apoyo logístico y gestión de los gastos:**

a) La Secretaría debe elaborar una estrategia general de apoyo logístico para que las misiones se puedan desplegar con rapidez y eficacia en los casos propuestos y que corresponda a los supuestos de planificación determinados por las oficinas sustantivas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz;

b) La Asamblea General debe autorizar y aprobar el gasto preciso, realizado de una sola vez,

para mantener en Brindisi por lo menos cinco equipos básicos de puesta en marcha de misiones, que deberán disponer de equipo de comunicaciones desplegable con rapidez. Esos equipos básicos de puesta en marcha de-

berán ser repuestos sistemáticamente financiándolos con cargo a las contribuciones asignadas a las operaciones que recurran a ellos;

c) Se debe facultar al Secretario General para utilizar hasta 50 millones de dólares estadounidenses del Fondo de Reserva para Operaciones de Mantenimiento de la Paz, una vez que esté claro que es probable que se establezca una operación, con la aprobación de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP), pero antes de que el Consejo de Seguridad apruebe la resolución correspondiente;

d) La Secretaría debe llevar a cabo un examen de todas las políticas y todos los procedimientos de adquisición (en caso necesario, formulando propuestas a la Asamblea General con miras a modificar el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas), a fin de facilitar, en particular, el despliegue rápido y completo de una operación en los plazos propuestos;

e) La Secretaría debe llevar a cabo un examen de las políticas y los procedimientos por los que se rige la gestión de los recursos financieros de las misiones sobre el terreno, a fin de facilitar a éstas mucha mayor flexibilidad en lo que se refiere a la gestión de sus presupuestos;

f) La Secretaría debe aumentar el nivel de facultades de adquisición delegadas a las misiones sobre el terreno (de 200.000 hasta 1 millón de dólares estadounidenses, según la magnitud y las necesidades de cada misión) respecto de todos los bienes y servicios que se pueden adquirir localmente y que no cubren los contratos del sistema ni los contratos permanentes de servicios comerciales.

#### **14. Financiación del apoyo que presta la Sede a las operaciones de mantenimiento de la paz:**

a) El Grupo recomienda un aumento considerable de los recursos para el apoyo de la Sede a las operaciones de mantenimiento de la paz e insta al Secretario General a que presente una propuesta a la Asamblea General en la que indique sus necesidades completas;

b) Se debe considerar el apoyo que presta la Sede a las operaciones de mantenimiento de la paz como una actividad esencial de las Naciones Unidas y, en tal caso, se debe financiar la mayor parte de los recursos necesarios para ese fin por medio del mecanismo

del presupuesto por programas bienal ordinario de la Organización;

c) En espera de que se preparen las solicitudes para el próximo presupuesto ordinario, el Grupo recomienda que el Secretario General solicite a la Asamblea General un aumento complementario de emergencia en la cuenta de apoyo para permitir la contratación inmediata de personal adicional, especialmente en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

**15. Planificación y apoyo integrados para las misiones:** El medio normal para la planificación y el apoyo concretos para cada una de las misiones estaría constituido por equipos de tareas integrados de las misiones, que contarían con miembros adscritos provenientes de las distintas partes del sistema de las Naciones Unidas, según fuese necesario. Los equipos de tareas integrados de las misiones serían el primer punto de contacto para todo ese apoyo, y los coordinadores de los equipos de tareas integrados de las misiones deberían tener autoridad jerárquica temporal sobre el personal adscrito, de conformidad con los acuerdos que se celebrasen entre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Asuntos Políticos y otros departamentos, programas, fondos y organismos que aporten personal.

#### **16. Otros ajustes estructurales en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz:**

a) Debe reestructurarse la actual División de Actividades Militares y Policía Civil, dejando a la Dependencia de Policía Civil fuera de la cadena de rendición de cuentas militar. Debería considerarse la posibilidad de mejorar el grado y la categoría del Asesor de Policía Civil;

b) Debe reestructurarse la Oficina del Asesor Militar en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de modo que corresponda más estrechamente a la forma en que están estructurados los cuarteles generales militares sobre el terreno en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas;

c) Debería establecerse una nueva dependencia en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y dotársela del personal especializado competente para prestar asesoramiento sobre cuestiones de derecho penal que revisten importancia crítica para el

uso eficaz de la policía civil en las operaciones de paz de las Naciones Unidas;

d) El Secretario General Adjunto de Gestión debería delegar autoridad y responsabilidad de las funciones de presupuestación y adquisición relacionadas con el mantenimiento de la paz en el Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, por un período de prueba de dos años;

e) La Dependencia de Análisis de Políticas y Resultados debe reforzarse apreciablemente y trasladarse a una Oficina de Operaciones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz

reorganizada;

f) Debería considerarse la posibilidad de aumentar de dos a tres el número de Subsecretarios Generales en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, designándose a uno de los tres como "Subsecretario General Principal", que actúe como adjunto del Secretario General Adjunto.

#### **17. Apoyo operacional a la información pública:**

Debe crearse una dependencia de planificación y apoyo operacionales de la información pública en las operaciones de paz, ya sea dentro del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz o dentro de un nuevo servicio de información de paz y seguridad en el Departamento de Información Pública que dé cuenta directamente al Secretario General Adjunto de Comunicación e Información Pública.

#### **18. Apoyo a la consolidación de la paz en el Departamento de Asuntos Políticos:**

a) El Grupo apoya las gestiones de la Secretaría para crear una dependencia de consolidación de la paz experimental dentro del Departamento de Asuntos Políticos en cooperación con otros elementos integrantes de las Naciones Unidas y sugiere que los Estados Miembros examinen nuevamente la posibilidad de financiar esta dependencia con cargo al presupuesto ordinario si el programa experimental da buenos resultados. El programa debe evaluarse en el contexto de la orientación que ha facilitado el Grupo en el párrafo 46 supra y, si se considera la mejor opción posible para fortalecer la capacidad de consolidación de la paz de las Naciones Unidas, debe presentarse al Secretario General conforme a la recomendación que figura en el apartado d) del párrafo 47 supra;

b) El Grupo recomienda que se aumenten considerablemente los recursos con cargo al presupuesto ordinario para los gastos programáticos de la División de Asistencia Electoral a fin de satisfacer la demanda de sus servicios en rápido aumento, en lugar de contribuciones voluntarias;

c) Para aliviar la demanda sobre la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno y la Oficina Ejecutiva del Departamento de Asuntos Políticos y para mejorar los servicios de apoyo prestados a las oficinas exteriores políticas y de consolidación de la paz más pequeñas, el Grupo recomienda que la adquisición, la logística, la contratación de personal y otros servicios de apoyo para dichas misiones no militares sobre el terreno más pequeñas sean de cargo de la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas.

#### **19. Apoyo a las operaciones de paz en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos:**

El Grupo recomienda que se refuerce apreciablemente la capacidad para planificación y preparación de misiones sobre el terreno de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con financiación en parte con cargo al presupuesto ordinario y en parte con cargo a los presupuestos de las misiones de operaciones de paz.

#### **20. Operaciones de paz y la era de la información:**

a) Los departamentos encargados de la paz y la seguridad en la Sede necesitan contar con un centro de responsabilidad que formule y supervise la aplicación de una estrategia común de tecnología de la información e imparta capacitación en operaciones de paz, que tenga su centro en la Secretaría de Información y Análisis Estratégico. También debe nombrarse contrapartes de misión para ese centro de responsabilidad para que presten servicios en las oficinas del Representante Especial del Secretario General en las operaciones de paz complejas a fin de supervisar la aplicación de esa estrategia;

b) La Secretaría de Información y Análisis Estratégico, en cooperación con la División de Servicios de Tecnología de la Información, debe aplicar un elemento mejorado de operaciones de la paz en la actual Intranet de las Naciones Unidas y conectarlo a las misiones por conducto de una Extranet para las operaciones de paz;

c) Las operaciones de paz podrían beneficiarse considerablemente de un uso más generalizado de la tecnología de los sistemas de información geográfica, que integran rápidamente la información operacional en los mapas electrónicos de la zona de la misión, para aplicaciones tan diversas como la desmovilización, las funciones de policía civil, el registro de los votantes, la vigilancia de los derechos humanos y la reconstrucción;

d) Las necesidades de tecnología de la información de componentes de la misión que tienen necesidades exclusivas de tecnología de la información, como los de policía civil y derechos humanos, deben preverse y atenderse de una manera más coherente en la planificación y aplicación de la misión;

e) El Grupo alienta el desarrollo de una gestión conjunta del sitio de la red por la Sede y las misiones sobre el terreno, en la que la Sede mantendría la función de supervisión pero cada una de las misiones contarían con personal autorizado para producir y colocar información en la red amoldada a unas normas y políticas de presentación básicas.

---

## ***Una pincelada a la comunidad internacional en Kosovo***

En esta edición de la Ventana Social hemos querido acercarnos al resurgimiento de los Protectorados Internacionales de la mano de un profesional de la cooperación internacional al desarrollo. Por tanto, adoptamos un enfoque desde el interior de la comunidad internacional desplegada temporalmente sobre un territorio, para aproximarnos a las relaciones que se establecen entre la variedad de agentes que la conforman y la población civil a la que atienden. Para ello hemos entrevistado al sociólogo Juan Antonio Balsalobre, responsable como coordinador-país de los últimos meses de la misión en Kosovo de la Organización No Gubernamental Médicos del Mundo-España.

*Médicos del Mundo inició su labor en Kosovo en junio de 1999 prestando atención psicosocial a los refugiados albanos-kosovares en los campos de Cegrane y Nепrosteno (Macedonia). En Kosovo, los proyectos se centraron en el fortalecimiento del sector salud, prestando especial atención al apoyo, equipamiento y atención sanitaria. Más tarde, se amplió para mejorar el acceso a los servicios públicos de salud de grupos vulnerables como las minorías romas, egipcias y askalis. La misión se cerró durante los últimos meses del 2004. En total, en los cinco años de trabajo, se llevaron a cabo trece proyectos entre Kosovo y Albania<sup>1</sup>.*

**Revista: ¿Qué sensación te llevas de la relación de la población hacia la comunidad internacional que estaba desarrollando allí la labor?**

**J. A. Balsalobre:** Realmente toda la comunidad internacional que llegó a Kosovo, las agencias, las instituciones, el personal operativo extranjero y la KFOR<sup>2</sup> fue muy bien

---

<sup>1</sup> Durante los cuatro años de misión en Kosovo los proyectos fueron financiados por donaciones de diversas Comunidades Autónomas del Estado Español, la Agencia Española de Cooperación Internacional y la Dirección General de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea (ECHO).

<sup>2</sup> Siglas en inglés de *Kosovo Force*. La resolución 1244 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 10 de junio de 1999 autorizó el despliegue de una fuerza multinacional liderada por la OTAN para contribuir al proceso de consolidación de la paz y la estabilidad en Kosovo.

recibida, evidentemente por los albanos-kosovares, no tanto por la minorías que quedaban, la serbia, los gitanos o alguna otra minoría que quedaba en situación de vulnerabilidad. El recibimiento fue muy bueno, lo que ocurre es que hay una transición, porque la agenda política albanos-kosovar tenía un fin, que era la independencia, y en la medida en que los problemas inicialmente no son tan fáciles de resolver, se va acusando en muchos casos a la comunidad internacional, metiendo a todo el mundo en el mismo saco: de que en Kosovo no se dan los resultados esperados, de la fuerte dependencia de la comunidad internacional, de que no se está haciendo la transferencia adecuada, etcétera. Evidentemente había una parte de razón. Probablemente había muchas personas que podían hacer mejor las cosas, la ONU, la UE, dentro de la complejidad del momento, pero digamos que otras, desde mi punto de vista, respondían a una cierta política con objetivos muy bien definidos, y muy claros, por parte de los partidos albanos-kosovares. Luego está la situación de emergencia económica, la situación del empleo. En la medida en la que hay agencias que empiezan a retirarse de Kosovo, los ingresos de la población en esos últimos años empiezan a decaer y la transición económica, ya de por sí complicada, de una economía socialista a una economía de mercado no va al ritmo que la población quisiera. Hay muchos empleos que no vuelven a recuperarse, antiguas industrias que no vuelven a activarse o que vuelven a activarse pero no de la forma en la que se hacía antes. También estaba el litigio sobre recursos en la zona norte de Kosovo. Una situación económica difícil y complicada que hace también que el ambiente al final de esos años fuera diferente.

***Revista:* ¿Podrías comentar alguna diferencia del trato dado por la población en general a la misión en comparación al de las autoridades institucionales albanos-kosovares?**

***J. A. Balsalobre:*** La población con la que trabajábamos nosotros era una población muy agradecida y receptiva. Las cuestiones políticas de fondo evidentemente se manejaban en un tablero diferente, con un telón de fondo diferente del cual nosotros estábamos alejados, porque trabajábamos en el terreno, a nivel local y en cuestiones más operativas. Sin embargo, sí se fue creando un ambiente político de frustración. Frustración frente a las expectativas, muy altas y muy inmediatas, de resultados que no llegaban, de resultados políticos que al final pasaban por una declaración unilateral de independencia, y en ese momento aunque la población local en los aspectos concretos de nuestro trabajo era muy

receptiva y agradecida, sí que hubo un ambiente en general de exigencia. Era una situación política de mucha exigencia, de incomodidad, de ansiedad, una situación complicada y difícil. Una situación y un momento histórico en el que buena parte de los albanos-kosovares decía que o se aprovechaba o no lo volverían a tener.

**Revista: ¿Cómo valoras las posibilidades del ejército, de las tropas militares y el papel que jugaron en esa reconstrucción post-conflicto? ¿Qué papel crees que podrían o deberían jugar en situaciones de estas características?**

**J. A. Balsalobre:** Inicialmente lo que ofreció el ejército, en este caso el ejército español, a las organizaciones españolas fue colaboración logística y de seguridad para desarrollar el trabajo. Hago extensible eso a la mayor parte de lo que yo conocí durante este tiempo. Digamos que existía relativa cooperación y coordinación con las autoridades, con el ejército y los mandos militares. Más allá de esto, evidentemente siempre hay cuestiones difíciles de valorar, máxime cuando se impone un precedente de una intervención de la OTAN sin autorización, en este caso del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Más allá de esto, quedan valoraciones políticas importantes que voy a prescindir de hacerlas. En lo que respecta a trabajo diario en el terreno, sí que había colaboración y cooperación en lo que te decía, en garantías de seguridad y en la voluntad de colaboración logística, que muchas veces son complicadas en situaciones de esas características. Luego, cada uno define si desea identificarse o trabajar más cerca. En este caso, Médicos del Mundo es bastante prudente en ese sentido.

**Revista: ¿Cuál es tu reflexión personal acerca del peso de los medios de comunicación en este conflicto y en la intervención humanitaria?**

**J. A. Balsalobre:** Kosovo marca un referente sobre lo que significa una conquista mediática. Una parte de las víctimas, los albanos-kosovares, triunfaron mediáticamente. Supieron trasladar y comunicar a los medios. Las circunstancias y el momento en el que se produce el conflicto de Kosovo son importantes y eso le imprime unas características específicas. La agenda de los partidos de Kosovo pasaba por tener presencia en los medios de comunicación, lanzar llamamientos y utilizar a los medios para comunicar y transmitir. Esto fue así para una parte de las víctimas, porque hay otra serie de víctimas en Kosovo

que no consiguieron tener ese efecto impactante en los medios. Ahí, en Kosovo, se comenzó a jugar con la gente fuera de su territorio, en Europa y Estados Unidos, con la diáspora de la migración albano-kosovar. Respecto a los medios de comunicación, desde luego se debería suscribir un código de responsabilidad. A la hora de retratar los conflictos, se tratan superficialmente, sin ahondar en las causas y desde luego eso no contribuye a facilitar el trabajo, ni a prevenir estos conflictos. Evidentemente, pueden ejercer una presión sobre las ONG de la ayuda humanitaria. Una presión a la que debemos estar acostumbrados y valorar objetivamente, para evitar caer en las redes de cierto sensacionalismo que impiden que las cosas se vean con criterios profesionales y adecuados.

**Revista: Desde tu posición como profesional de la Cooperación Internacional: ¿Qué experiencia deja Kosovo en relación a otras misiones? ¿Qué es lo que subrayarías?**

**J. A. Balsalobre:** Una cosa importante es la función preventiva. Actuamos en buena parte de los conflictos internacionales cuando la situación ha llegado muchas veces a un punto irreversible. Eso, sin duda, refiere a la falta de liderazgo y a la crisis de legitimidad de Naciones Unidas. En este caso, es obvio que Kosovo no deja de ser una experiencia más en la guerra de los Balcanes, un error de la Comunidad Internacional. Pero en cierta medida viene sucediendo continuamente. Más allá de los intereses de cada uno, no hay una capacidad de prevenir adecuadamente y por los mecanismos idóneos, las situaciones que llevan a estos límites. Luego, evidentemente, hay algo que aprender para aplicar en todas las misiones de ayuda humanitaria, que es armonizar y coordinar la ayuda.

**Revista: ¿Crees que existe relación entre las infraestructuras de salud pública y la mejora de los lazos de convivencia entre las diferentes poblaciones? ¿Existen operaciones técnicas que redunden en las condiciones de convivencia?**

**J. A. Balsalobre:** Las infraestructuras son una parte, incluso a veces limitada del sistema de salud, que garantizan el derecho a la salud y el acceso a la salud y eso facilita la convivencia. Hay unos mínimos y una serie de derechos que deben estar garantizados. Facilita, aunque pueden quedar en un segundo plano dependiendo de las prioridades que estén marcadas dentro de cada comunidad, de cada región, de cada contexto. Luego, el

hecho de trabajar con ciertas minorías, con cuestiones específicas, también facilita el acceso a la integración. Médicos del Mundo trabajó para garantizar el derecho de todos, cualquiera sea su condición y su origen en Kosovo a los servicios sanitarios. Desde luego eso es un elemento de inclusión social, de rehabilitación de la convivencia, pero no deja de ser un instrumento limitado cuando hay un conflicto de esta naturaleza y hay una determinada voluntad difícil de revertir en algunos sectores. De todas maneras, en muchos lugares no se trabajó específicamente desde las infraestructuras, pero sí se trabajaron otra serie de cosas como los derechos de la mujer y su acceso a los servicios de salud. Era muy importante en Kosovo en la medida en que es una sociedad muy tradicional y la mujer era generalmente invisible, dedicada especialmente a las tareas rurales. Se aprovechó para trabajar otra serie de cosas que esperamos que hayan construido unas relaciones mucho más igualitarias y equitativas entre comunidades y entre personas individuales.

***Revista: ¿Has vuelto a Kosovo desde que se cerró la misión?***

***J. A. Balsalobre:*** He tenido relación con parte del equipo local, pero no, no he vuelto.

*Entrevista realizada por José Luis de la Flor, enero de 2009, Madrid.*

## ***Radicalización y Diferencia: ¿Hacia una nueva bipolaridad?***

**Jesús ROGADO\***

GRAY, John, *Black Mass. Apocalyptic Religion and the Death of Utopia*, Ed. Farrar, Straus and Giroux, Nueva York, 2007.

KAGAN, Robert, *El Retorno de la Historia y el Fin de los Sueños*, Ed. Taurus-Santillana, Madrid, 2008.

TODOROV, Tzvetan, *El Miedo a los Bárbaros*, Ed. Círculo de Lectores, Barcelona, 2008.

“If other cultures are stages on the way to a global civilization that already exists in the US, there is no need to understand them since they will be son part of America. The effect of this adamant universalism is to raise an impassable barrier between America and the rest of humanity that precludes serious involvement in nation building”<sup>1</sup> John GRAY.

“Puede que no se llegue a la guerra, pero probablemente la competición global entre gobiernos democráticos y autocráticos se convertirá en un rasgo dominante del mundo del siglo XXI”<sup>2</sup> Robert KAGAN.

“Barbarie y civilización se parecen menos a dos fuerzas que luchan por la supremacía que a dos polos de un eje, a dos categorías morales que nos permiten evaluar actos humanos concretos”<sup>3</sup> Tzvetan TODOROV.

En la navidad de 1991 Mijail Gorbachev dio el último de una serie de pasos que marcarían un antes y un después en la historia de las relaciones internacionales. El día

---

<sup>1</sup> GRAY, John, *Black Mass. Apocalyptic Religion and the Death of Utopia*, Ed. Farrar, Straus and Giroux, Nueva York, 2007, p. 160.

<sup>2</sup> KAGAN, Robert, *El retorno de la Historia y el Fin de los Sueños*, Ed. Taurus-Santillana, Madrid, 2008, p. 114.

<sup>3</sup> TODOROV, Tzvetan, *El Miedo a los Bárbaros*, Ed. Círculo de Lectores, Barcelona, 2008, p. 44.

25 de diciembre, Gorbachev, entonces Secretario General del Partido Comunista de la Unión Soviética y Presidente de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), dejó sus cargos y oficializó el traspaso de poderes a su sucesor, Boris Yeltsin. Esa noche, la bandera de la hoz y el martillo se arrió en el Kremlin por última vez. A la mañana siguiente, se izó la enseña tricolor de la Federación Rusa. Comenzaba entonces una nueva etapa, pero sobre todo terminaba otra: la Guerra Fría había concluido.

Durante los años inmediatamente posteriores a la desintegración de la Unión Soviética fueron muchos los que se apresuraron a anunciar que Occidente había vencido, que la democracia liberal y el capitalismo se habían impuesto al autoritarismo socialista que practicaba la URSS. El panorama aparecía despejado y a ambos lados del atlántico se saludaba a una nueva era de libertad y prosperidad – encarnadas en democracia y capitalismo para todos – en la que el mundo podría dejar de preocuparse por una eventual destrucción en una confrontación nuclear entre las dos superpotencias. Desde el punto de vista geopolítico se pasó de la bipolaridad a la hegemonía, con Estados Unidos (EEUU), henchido de orgullo, reclamando su puesto a la cabeza de los asuntos globales<sup>4</sup> y sin una amenaza clara que pudiera hacerle sombra. Fue esta la época del fin de la historia<sup>5</sup> y de la ilusión liberal de la paz democrática<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> “En el terreno económico, los dos mandatos de Clinton [1993-2001] abocaron en una recuperación del dólar y un inédito superávit presupuestario. Al amparo de estos éxitos, Estados Unidos alentó la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) (...). Por si poco fuese, Estados Unidos disponía de ingentes capacidades de control sobre organismos tan significados como el Fondo Monetario, el Banco Mundial o la propia OMC, hecho que por sí solo colocaba a Washington en lugar preeminente en el proceso de globalización.” Por lo que se refiere a la esfera militar, la presencia de las fuerzas armadas estadounidenses se extendía a lugares como Corea, Taiwan, Kosovo o el Golfo Pérsico, pero “[e]l mejor signo de la creciente influencia de Estados Unidos lo aportaba acaso el control ejercido sobre procesos de paz como los desplegados en Bosnia, Irlanda del Norte o el Oriente Próximo (...). El ascendiente de Estados Unidos, a menudo ejercido en tensa relación con Naciones Unidas, se revelaba también, en fin, a través de embargos como los decretados contra Cuba, Irak, Irán, Libia o la Yugoslavia que forman Serbia y Montenegro.” Para ambas citas véase TAIBO ARIAS, Carlos, “Problemas Actuales de las Relaciones Internacionales”, en PEREIRA, Juan Carlos (Coord.), *Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas*, Ed. Ariel, Barcelona, 2001, p. 553.

<sup>5</sup> Esta es la célebre tesis de Francis Fukuyama, que afirmaba a principios de los años noventa del pasado siglo que la democracia liberal capitalista era el sistema político y social definitivo, pues era capaz de poner fin de una vez por todas al desarrollo dialéctico progresivo de la historia y resolver las contradicciones sistémicas de los modelos político-económicos anteriores. Para él, la democracia liberal, en conjunción con el capitalismo, suponen el *fin de la historia* en tanto que punto de llegada inevitable en el proceso de la evolución ideológica común a la especie humana. Así, Fukuyama afirma lo siguiente: “[T]here is a fundamental process at work that dictates a common evolutionary pattern for all human societies – in short, something like a Universal History of mankind in the direction of liberal democracy.” Véase FUKUYAMA, Francis, *The End of History and the Last Man*, Ed. Free Press, Londres, 2006 (original 1992), p. 48.

<sup>6</sup> La idea de la paz democrática supone una revisión moderna del pensamiento de la paz perpetua, entre regímenes republicanos organizados en una federación de ámbito supranacional, de Immanuel Kant. Michael Doyle es el autor más representativo de esta escuela, que defiende que los regímenes político-democrático-liberales no se hacen la guerra entre sí. La explicación que Doyle da es que surge entre ellos una confianza que atenúa la anarquía internacional, lo que se traduce en una mayor cooperación interestatal. La caída de los regímenes socialistas y la ocupación de su espacio político por las democracias liberales a principios de la década de los noventa del siglo pasado parecía propicia para que se hiciera realidad el viejo sueño kantiano. Para profundizar en estas cuestiones véase DOYLE, Michael W., “Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs”, en *Debating the Democratic Peace (An International Security Reader)*, BROWN, Michael E., LYNN-JONES, Sean M., MILLER, Steven E. (Eds.), MIT Press, Cambridge, 1996 (original “Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs”

Apenas veinte años después de esa época de optimismo, sin embargo, el mundo vuelve a aparecer como un lugar hostil, peligroso y desunido. El fin de la confrontación entre Estados Unidos y la Unión Soviética no supuso, como previó Fukuyama en su momento, la terminación de los conflictos políticos. Si, como he apuntado más arriba, el 25 de diciembre de 1991 fue una fecha clave, el 11 de septiembre de 2001 también quedó marcado en el calendario de forma indeleble. Así lo entienden, en común, tanto John Gray como Robert Kagan y Tzvetan Todorov, que, aunque con conclusiones distintas, toman el día de los atentados terroristas contra Nueva York y Washington como un punto de inflexión para las relaciones internacionales. Los tres autores, pese a su tendencia política y profesional diversa, reconocen la importancia del 11 de septiembre en la transformación de las relaciones internacionales que ha seguido a esta fecha.

Esta transformación post-11 de septiembre está definida por tres vectores fundamentales que vienen a relacionarse con cada uno de los tres autores mencionados. El primero de estos vectores, según analiza con profusión John Gray, es la radicalización de los Estados Unidos en su comprensión política del mundo, mezclando el realismo más descarnado con un idealismo cristiano próximo al fundamentalismo religioso. Esta peligrosa combinación ha llevado al socavamiento de libertades en Washington y a los desastres militares de George W. Bush en Afganistán y, sobre todo, Irak. El segundo vector, siguiendo a Robert Kagan, viene marcado por el retorno de la historia, esto es, de los conflictos políticos a las relaciones internacionales. Kagan entiende, asimismo, que de la mano de esa vuelta de lo histórico regresa también una confrontación bipolar inspirada, pero a la vez distinta, en la de la Guerra Fría, a saber, aquella que contrapone a los regímenes liberales y al frente común de las autocracias y los países islámicos. Por último, Tzvetan Todorov se ocupa en su más reciente trabajo de cuestiones que derivan del 11 de septiembre, pero que pueden interpretarse como corolario lógico de las ideas de radicalización y bipolaridad sobre las que trabajan Gray y Kagan. Estas cuestiones se resumen en el análisis del conflicto entre civilización y barbarismo, que abarca la utilización del discurso de la barbarie y el peligro de lo que Todorov entiende como maniqueísmo trasladado a la comprensión del mundo como dos bandos irreconciliables

---

1981). Para una visión clásica puede acudir a KANT, Immanuel, "Sobre la Paz Perpetua", en KANT, Immanuel *Ensayos sobre la Paz, el Progreso y el Ideal Cosmopolita*, Ed. Cátedra, Madrid, 2005 (original de "Sobre la Paz Perpetua" 1795).

en su esencia y, en consecuencia, enfrentados de manera inevitable hasta la derrota definitiva de uno de ellos<sup>7</sup>.

### **John Gray – La Radicalización de los Estados Unidos de América**

*Black Mass* no es únicamente un libro sobre geopolítica contemporánea, sino también, siguiendo la estela de otros pensadores británicos como Edward Hallett Carr<sup>8</sup>, una magnífica crítica del pensamiento utópico en política. Utopía hace referencia de uno u otro modo a una situación política o social ideal de alta virtud o perfección, y es un término derivado del griego que significa literalmente *no-lugar* (*ου – τόπος*). La utopía puede aparecer en el pensamiento humano bien como un pasado perdido<sup>9</sup> o bien como una aspiración futura. La tesis que defiende Gray es, entre otras, la de que toda la Filosofía de la Historia cristiana, que fundamenta el pensamiento histórico de la Modernidad, está orientada hacia una utopía futura que comienza siendo ultraterrena y teniendo su frontera en las puertas del Reino de los Cielos, pero que progresivamente va adquiriendo un carácter telúrico e inmediato y dejando atrás su naturaleza celestial y ulterior. Entonces, según la presenta Gray, en un principio, la Filosofía de la Historia cristiana, que comienza a desarrollar en el siglo IV San Agustín, cree en un futuro utópico más allá de esta tierra. Con el milenarismo de Joachim de Fiore, en el siglo XII, el final de la historia se traslada al mundo y se convierte en una utopía político-religiosa. Ya en el siglo XVII, gracias a la influencia de los puritanos – muchos de ellos fundadores de la nación estadounidense – y del pensamiento científico de Francis Bacon, las leyes científicas naturales van sustituyendo poco a poco a la providencia divina como fuerza que empuja el proceso histórico. Con la secularización del siglo XVIII, el proceso se completa y el fin de la historia pasa a entenderse, gracias a pensadores como Immanuel

---

<sup>7</sup> Tal y como recuerda oportunamente John Gray, mientras que el cristianismo posee una visión teleológica de la historia que cree en una ascensión progresiva y constante de los seres humanos hasta la derrota definitiva del mal y la salvación del alma, el maniqueísmo contempla el proceso histórico como una guerra eterna entre la luz y la oscuridad en la que no puede haber un vencedor. Se trata, en este caso, de un ciclo constante de corrupción y regeneración. Al respecto GRAY, John, *Black Mass* (op. cit.).

<sup>8</sup> Carr somete a examen el pensamiento de Woodrow Wilson y los pensadores idealistas del período de Entreguerras del siglo XX, proponiendo una suerte de síntesis entre el realismo político y el utopismo. En palabras del propio autor, *“hay una fase en la que el realismo es el correctivo necesario para la exhuberancia del utopismo, al igual que en otros períodos el utopismo debe ser invocado para contrarrestar la esterilidad del realismo.”*. Véase CARR, Edward H., *“La Crisis de los Veinte Años (1919-1939)”*, Ed. Catarata, Madrid, 2004 (original 1939), p. 43.

<sup>9</sup> En Hesíodo, por ejemplo, y su mito de las edades del hombre, incluido en su obra *Los Trabajos y los Días*, el ser humano atraviesa una serie de etapas correspondientes a distintos metales. La fase inicial es la edad de oro. La generación que vive en este período conoce la felicidad completa y representa la virtud máxima. El proceso histórico es, en este caso, degenerativo y regresivo, no progresivo.

Kant y Voltaire, no ya en términos utópico-religiosos, sino utópico-políticos<sup>10</sup>. Para Gray es en este momento, con la regresión del pensamiento cristiano, cuando nace el utopismo político como fuerza ideológica realmente importante. Así, “[a]s we understand it today, utopianism began to develop along with the retreat of Christian belief. Yet the utopian faith in a condition of future harmony is a Christian inheritance, and so is the modern idea of progress.”<sup>11</sup>.

El repaso a esta genealogía del pensamiento utópico en política resulta útil porque permite establecer vínculos de relevancia entre esta última y la religión. Siguiendo a Gray, es precisamente este binomio político-religioso el que cobra pleno protagonismo en la radicalización de EEUU tras los ataques del 11 de septiembre. La premisa de la que parte Gray es la de que es a partir de este acontecimiento cuando se pone de manifiesto de modo palmario lo que él viene a denominar ‘pensamiento apocalíptico estadounidense’<sup>12</sup>, que entiende la política como una lucha de dimensiones épicas entre el bien y el mal en la que corresponde a Washington un papel mesiánico o redentor. El sustrato religioso que hay detrás de esta comprensión del mundo delimita el camino seguido por los Estados Unidos desde su fundación, llevada a cabo en gran parte por migrantes puritanos e influida por los mitos milenaristas de la recreación del cielo en la tierra. Así, desde muy pronto los Estados Unidos asumen su ‘Destino Manifiesto’ como gran nación y agente redentor universal<sup>13</sup> encargado de llevar, siempre con la ayuda de Dios, la luz que impera dentro de sus fronteras a los rincones más oscuros del mundo. Es, sin embargo, tras el 11 de septiembre, cuando las ideas cristianas que se encontraban presentes en influyentes personajes de la élite política de Washington<sup>14</sup> y fluían bajo la superficie del imaginario social americano<sup>15</sup> afloran con toda su fuerza.

---

<sup>10</sup> Para un itinerario más completo del viaje de la Filosofía de la Historia occidental desde el cristianismo a las utopías políticas modernas puede acudir a NISBET, Robert, *Historia de la Idea de Progreso*, Ed. Gedisa, Barcelona, 1996 o a LÖWITH, Karl, *Historia del mundo y salvación. Los Presupuestos Teológicos de la Filosofía de la Historia*, Ed. Katz, Buenos Aires, 2007.

<sup>11</sup> GRAY, John, *Black Mass...* (op. cit.), p. 21.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 107.

<sup>13</sup> Las referencias al Destino Manifiesto de Estados Unidos como referente político y espiritual del mundo, en la que lo estadounidense adquiere una validez universal inmediata, no son un hecho aislado, sino que pueden encontrarse con frecuencia en los discursos de los Presidentes estadounidenses. Así, Woodrow Wilson, en su mensaje al Senado de Estados Unidos del 22 de enero de 1917 afirma hablar en representación de toda la humanidad, y posteriormente, en ese mismo discurso, tras referirse a los principios democráticos vigentes en su país, se expresa del siguiente modo: “*These are American principles, American policies. We can stand for no others. And they are also the principles and policies of forward-looking men and women everywhere, of every modern nation, of every enlightened community. They are the principles of mankind, and must prevail*”. Principios americanos, pero también principios globales, que deben ser compartidos por toda la humanidad, y por tanto expandidos en la medida de lo posible. La cita se extrae de <http://www.gutenberg.org/dirs/etext04/whwar10h.htm#1>.

<sup>14</sup> Es notorio que el propio ex Presidente George W. Bush es un ‘cristiano renacido’ o ‘reborn christian’ desde que a los 40 años dejó la bebida y se unió a la Primera Iglesia Metodista Unida.

<sup>15</sup> Con imaginario social me refiero a una construcción intelectual mediante la cual las personas *imaginan* su existencia social a nivel individual y colectivo, lo que determina de modo apriorístico sus interacciones mutuas,

Como he comentado, estas ideas presentan el mundo como una lucha entre el bien y el mal que se resolverá finalmente con la derrota del mal a manos del bien, y que entiende todo el proceso de la historia humana como una ascensión progresiva que replica la elevación desde el mundo terrenal corrupto hasta el reino celestial perfecto y culmina necesariamente en la salvación cristiana. En este reparto de papeles, Estados Unidos y sus aliados representan al bien, mientras que al terrorismo islamista y quienes lo apoyan corresponde la parte de la encarnación del mal en la tierra. Para la erradicación de este mal es necesario emprender una cruzada en la que las fuerzas del bien, siguiendo el modelo bíblico, están destinadas de antemano a vencer.

Esta forma de pensar tiene una serie de consecuencias importantes en el terreno de lo político. En primer lugar, la guerra contra el terror, al buscar la erradicación del mal primigenio, procedente del poder demoníaco, se convierte en un mandato divino. Muestra de ello es la siguiente afirmación, hecha por George W. Bush poco después de invadir Irak, en el año 2003: *"God told me to strike al-Qaeda and I struck them, and then he instructed me to strike Saddam, which I did"*<sup>16</sup>. Es difícil saber hasta qué punto esta comprensión del mundo fue responsable de la invasión de Irak por EEUU en 2003. Parece evidente que existían importantes motivos de índole material y geopolítica para emprender esta campaña militar, y que el fervor religioso de George W. Bush encontró un importante contrapeso realista en Richard Cheney y Donald Rumsfeld. Sin embargo, el solo indicio de que la política estadounidense pueda aparecer en algún momento guiada por Dios resulta inquietante. Si la guerra es un mandato divino, tal y como sugieren las palabras del Presidente George W. Bush, entonces todo lo que ocurre bajo su égida se convierte en legítimo.

Se resucita entonces, y esta es una segunda consecuencia del pensamiento apocalíptico en relaciones internacionales, la teoría de la guerra justa, originalmente vinculada, de hecho, al universo ideológico medieval cristiano<sup>17</sup>. Si una campaña militar

---

sus expectativas y sus nociones normativas e imágenes subyacentes del mundo. Se trata de un código no escrito de entendimiento social que hace posible tanto la existencia de prácticas sociales comunes como la creencia en la legitimidad de éstas. Posee, por tanto, una doble naturaleza, tanto fáctica – en cuanto a cómo son las cosas – como normativa – en cuanto a cómo debería ser la realidad en relación a un determinado arquetipo ideal respaldado por justificaciones morales o metafísicas. El imaginario social es, a grandes rasgos, un mapa implícito del espacio social que permite a los individuos orientarse en un nivel pre-consciente de significado asignado y compartido, algo así como una caja que contuviera el juego de Lego de nuestros pensamientos, tanto a nivel desagregado, con cada pieza individual, como a nivel agregado, con composiciones complejas pero variables. Para profundizar acúdase a TAYLOR, Charles, *Modern Social Imaginaries*, Duke University Press, Durham, 2004.

<sup>16</sup> Citado en GRAY, John, *Black Mass... op. cit.*, p. 115.

<sup>17</sup> Para profundizar en las teorías de la guerra justa puede acudir a WALZER, Michael, *Guerras Justas e Injustas. Un Razonamiento Moral con Ejemplos Históricos*, Ed. Paidós, Barcelona, 2001 (original, 1977).

está ordenada por el mismo Dios, entonces todo lo que hagamos bajo su égida está justificado. Encontramos entonces un *ius ad bellum* – derecho a hacer la guerra – que aparece como carta blanca para todo lo que hagamos en campo de batalla. Por su parte, el *ius in bello* – derecho aplicable en la guerra – puede deformarse e ignorarse a voluntad, convirtiéndose la guerra en un conflicto total en el que las reglas humanitarias humanas ceden en favor de las instrucciones divinas para la victoria.

Por último, si en la guerra de Estados Unidos contra el terror, en la que se incluyen las campañas de Afganistán e Irak<sup>18</sup>, se enfrentan un bando divino y otro demoníaco, la negociación entre ambos contendientes se vuelve imposible, puesto que el mal debe erradicarse por completo, y cualquier concesión a su causa supone una claudicación. La solución en un conflicto que recurre a estas figuras es únicamente la aniquilación completa de uno de los dos bandos, puesto que no hay entendimiento intermedio posible ni objetivos limitados. La guerra se convierte en una cruzada<sup>19</sup> de dimensión total destinada a destruir al enemigo religioso y a convertir al mundo a los verdaderos valores, en el caso de Afganistán e Irak aquellos que Washington atesora y que han sido revelados en el proceso histórico guiado por la sabiduría divina y a cuya cabeza se encuentra EEUU.

La conclusión es la de que, los peligros de la entrada del fundamentalismo religioso en el diseño de la política exterior estadounidense supone un peligro evidente, puesto que, con Dios de su parte, todo lo que haga Washington está justificado. La intención de Gray en su último trabajo es, por tanto, denunciar este modo de pensar y defender una vuelta al pensamiento realista de objetivos limitados<sup>20</sup> que disipe lo que él entiende como la gran ilusión del pensamiento utópico y político-religioso.

### **Robert Kagan – La Nueva Bipolaridad**

---

<sup>18</sup> Cabe recordar que uno de los motivos esgrimidos para atacar al régimen de Bagdad fueron las supuestas conexiones de Saddam Hussein con el complejo de al-Qaeda. Estos vínculos, sin embargo, nunca quedaron demostrados.

<sup>19</sup> Tal y como la define Walzer, “[u]na cruzada es una guerra emprendida por motivos religiosos. Su objetivo no es la defensa de la ley ni la garantía de su cumplimiento, sino la creación de nuevos órdenes políticos y la conversión de las masas. Es el equivalente internacional de la persecución religiosa y la represión política y, obviamente, es un acto excluido por el argumento de la justicia”. En WALZER, Michael, *Guerras Justas e Injustas...* (op. cit.), p. 165.

<sup>20</sup> Esta es una idea que Gray presenta en profundidad en un trabajo anterior que defiende la articulación de un proyecto político de *modus vivendi* que no busca una convergencia última en valores comunes para todos los seres humanos, sino que es más bien un boceto para la coexistencia pacífica de diversos grupos sociales, depositarios de distintos modos de vida, tradiciones y valores, que, con un consenso de mínimos previo, renegocian en el marco de instituciones comunes los compromisos puntuales necesarios para la convivencia. El *modus vivendi* “continúa la búsqueda liberal de la coexistencia pacífica, pero lo hace dejando atrás la creencia en que un modo de vida o único tipo de régimen podrían resultar ser los mejores para todos”. Véase GRAY, John, *Las Dos Caras del Liberalismo*, Ed. Paidós, Barcelona, 2001 (original 2000), p. 159.

Kagan se ocupa en su libro *El Retorno de la Historia y el Fin de los Sueños* de algunas de las ideas que trata Gray en *Black Mass*. Las referencias a la ilusión utópico-liberal del fin de la historia en los años noventa del siglo pasado o la descripción de Estados Unidos como una potencia con un sentido de misión universal<sup>21</sup> que mantiene una fe inquebrantable en la legitimidad de su propio poder ocupan el buena parte de su discurso. No obstante, la idea principal que transmite Kagan, un neoconservador próximo a la Administración del ex Presidente George W. Bush, es que tras los ataques del 11 de septiembre de 2001, los conflictos internacionales se han reactivado. Desde la primera página, la obra de Kagan está impregnada de realismo político militante. Para él, la anomalía que siguió al derrumbe de la URSS, cuando aparecía en el horizonte *“un nuevo tipo de orden internacional, en el que los Estados-nación se unificaban o desaparecían, los conflictos ideológicos se disolvían, las culturas se entremezclaban y había una libertad creciente en el comercio y en las comunicaciones”*<sup>22</sup> no fue más que un espejismo. La divergencia y el conflicto político, pese a lo que vaticinó Fukuyama en 1993, no han concluido, sino que, si bien experimentaron un receso desde 1991 hasta 2001, están plenamente patentes en la actualidad. Así, Kagan entiende que *“[l]as disputas por el estatus y la influencia en el mundo vuelven a ser rasgos principales de la escena internacional”*<sup>23</sup>.

Esta nueva era de divergencia está marcada, además, por una nueva bipolaridad, a saber, la que existe entre los regímenes liberales, a cuya cabeza se encuentra Estados Unidos, y las autocracias, entre las que se cuentan Rusia y China, por un lado, y los islamistas radicales por otro. De este modo, *“[e]l viejo antagonismo entre liberalismo y autocracia también ha resurgido, y las grandes potencias del mundo se alinean cada vez más de acuerdo con la naturaleza de sus regímenes”*<sup>24</sup>. Kagan destaca, por tanto, la relevancia que presenta la diversa naturaleza de los regímenes políticos, algo que lo aleja hasta cierto punto del realismo clásico y el neorrealismo. Asimismo, su posterior idea de crear una suerte de concierto de democracias en torno a EEUU<sup>25</sup> se asemeja más

---

<sup>21</sup> Kagan lo pone del modo siguiente: *“Los estadounidenses siempre habían considerado a su país la nación más importante del mundo y un líder predestinado. ‘La causa de Estados Unidos es la causa de toda la humanidad’, dijo Benjamin Franklin en tiempos de la Revolución Americana.”* KAGAN, Robert, *El Retorno de la Historia y el Fin de los Sueños...* (op. cit), p. 20. Obsérvese la similitud entre las palabras de Franklin el discurso de Woodrow Wilson citado más arriba.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *“Las democracias del mundo necesitan empezar a pensar en cómo proteger sus intereses y defender sus principios en un mundo donde éstos se ven de nuevo fuertemente contestados (...). Una posibilidad sería establecer un concierto o una alianza mundial de democracias, acaso de manera informal al principio, pero con*

a un proyecto para una paz liberal de cuño cosmopolita que a un sistema de equilibrio de poder realista. Kagan, sin embargo, considera que esta es la mejor opción para oponerse a la doble amenaza autocrática-islámica.

Respecto del discurso de Kagan cabe hacer dos observaciones. La primera se dirige a la idea de la paz democrática tal y como se la presenta en su trabajo, y es que Kagan da por hecho que las democracias poseen intereses convergentes por el mero hecho de compartir un sistema de organización política. Esto no es del todo cierto. Es verdad que comparándolas con regímenes de lo que él denomina naturaleza autocrática como Rusia o China, sus similitudes son grandes. Sin embargo, tomar la identidad de intereses entre democracias como premisa de partida parece un tanto excesivo. Al tiempo, no todas las democracias son iguales. Tal y como señala John M. Owen<sup>26</sup>, la definición de democracia es ambigua y, en ocasiones, puede modificarse para servir a unos determinados intereses e incluir a un régimen concreto en el bando democrático. La segunda observación pretende constatar la similitud entre el pensamiento de Kagan y el de Samuel Huntington. Si bien sus puntos de partida son distintos – Kagan se refiere a la confrontación política y Huntington parte del choque cultural –, son similares tanto en su comprensión del conflicto como algo inevitable y natural en las relaciones internacionales como en su cuadro de un mundo dividido en dos bandos antagónicos. Según ambos autores, Occidente deberá enfrentarse en un futuro no muy lejano al resto del mundo (*"The West Versus the Rest"*<sup>27</sup>) y, sobre todo, a la amenaza de China y el Islam, lo que Kagan denomina el bando de las autocracias y Huntington llama la conexión confuciano-islámica (*"[T]he confucian-islamic connection has emerged to challenge Western interests, values and power"*<sup>28</sup>). Ante esta perspectiva, la receta que aplican tanto Kagan como Huntington es la activa defensa de los valores occidentales para mantener el *statu quo* favorable a los intereses al bloque liderado por los EEUU. Al igual que Huntington, parece que Kagan esté buscando enemigos que permitan a Washington prolongar su papel de líder del mundo occidental y perpetuar su estatus de potencia. Así, tanto Kagan como Huntington, más que tratar de explicar la realidad social, intentan servir a unos determinados intereses geopolíticos. A la hora de hacer

---

el objetivo de mantener reuniones y consultas periódicas entre las naciones democráticas respecto a las cuestiones del momento". *Ibid.*, ps. 148 y 149.

<sup>26</sup> Véase para más detalle OWEN, John M., "How Liberalism Produces Democratic Peace", en *Debating the Democratic Peace (An International Security Reader)*, BROWN, Michael E., LYNN-JONES, Sean M., MILLER, Steven E. (Eds.), MIT Press, Cambridge, 1996 (original "How Liberalism Produces Democratic Peace", 1994).

<sup>27</sup> HUNTINGTON, Samuel P., "The Clash of Civilizations?", en *Foreign Affairs*, vol. 72, n° 3, verano de 1999, p. 39.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 45.

balance, esto redundaría en que sus argumentos se vean desterrados del terreno del análisis científico-social y se trasladen al campo de las meras opiniones.

### **Tzvetan Todorov – Bárbaros de Aquí, Bárbaros de Allí**

Precisamente la tesis del choque de civilizaciones de Huntington ocupa un lugar destacado en el último libro de Tzvetan Todorov. Con un tono más divulgativo que científico, Todorov escribe en *El Miedo a los Bárbaros* acerca de la fractura entre lo civilizado y lo bárbaro. Esta es una dicotomía que acompaña a la comprensión bipolar del mundo de autores como Kagan, pero que ha estado presente en las relaciones internacionales a lo largo de toda la historia y, tal y como demuestran las justificaciones esgrimidas por Estados Unidos para atacar Afganistán e Irak<sup>29</sup>, sigue teniendo una fuerte relevancia en la actualidad. Para ilustrar la división entre civilización y barbarie, Todorov se refiere al debate entre universalismo moral y relativismo cultural. ¿Es posible juzgar a las culturas desde una tabla de valores monista y universal? ¿Puede ser la apelación a la cultura razón suficiente como para justificar determinadas prácticas lesivas, en términos físicos o psíquicos, para los seres humanos? Estas son preguntas muy pertinentes sobre las que Todorov se interroga. Para darles solución, su propuesta es definir lo civilizado de un modo objetivo y acultural, sin ligarlo a ninguna tradición de valores concreta, y presentarlo en términos de inclusión, tolerancia e hibridación fluctuante. Para Todorov, *“[n]o podemos avanzar por la vía de la civilización sin haber admitido previamente la pluralidad de culturas. La negativa a tener en consideración visiones del mundo diferentes de la nuestra nos aleja de la universalidad humana y nos acerca a la barbarie. Por el contrario, avanzamos hacia la civilización cuando aceptamos que la humanidad de los representantes de otras culturas es igual a la nuestra”*<sup>30</sup>. El barbarismo, por el contrario, marca una ruptura entre el grupo de referencia propio y los demás grupos humanos. Así, *“[l]os bárbaros son aquellos que niegan la plena humanidad de los demás”*<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> En el caso de Afganistán la motivación principal de la campaña emprendida el 7 de octubre de 2001 por Estados Unidos fue la de derrocar un régimen que protegía a terroristas internacionales, pero también la de acabar con la crueldad bárbara que imperaba sobre las mujeres y aquellos que no profesaban la fe islámica. En cuanto a Irak, junto al argumento de las armas de destrucción masiva jamás encontradas, se hizo hincapié en la barbarie antidemocrática de un régimen torturador como el de Saddam Hussein. Las torturas a prisioneros que infligieron los estadounidenses tras la invasión en la prisión de Abu-Ghraib demostraron poco después, sin embargo, que la barbarie no es monopolio de los regímenes no democráticos.

<sup>30</sup> TODOROV, Tzvetan, *El Miedo a los Bárbaros...* (op. cit.), p. 56.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 33.

Al presentar la categoría de lo civilizado en términos de tolerancia de lo extraño, Todorov formula un patrón de carácter universalista que le permite distinguir entre una pluralidad de culturas y un valor de civilización transcultural. De hecho, en un hábil movimiento, formula una categorización que se extiende a tres ámbitos distintos: cultura, lealtad y convicción. El primero de ellos es el de la nación, que determina la pertenencia cultural y se basa en el legado del pasado. El segundo plano es el del Estado, que comprende la identidad cívica y, con ella, la lealtad de los individuos como ciudadanos. El tercer y último ámbito es el de los valores políticos y morales, que marcan un determinado proyecto de futuro como comunidad política y a los que uno se adhiere por convicción. La civilización pertenece a este último campo porque es una categoría moral, no cultural, y por tanto, al igual que el barbarismo, no es monopolio de ningún grupo humano, sino que puede estar presente en dosis diversas en una u otra cultura. *“La idea de civilización, en el sentido que permite oponerla a ‘barbarie’, forma parte de esos valores. Los apreciamos porque creemos que son buenos, no porque sean de nuestra exclusiva propiedad. Por lo demás, no es el caso, ya que todos estos valores tienen vocación universal y son efectivamente reivindicados, en diferentes medidas, en todo el mundo”*<sup>32</sup>. Todorov considera que, tal y como demuestra el análisis histórico, todos somos capaces en uno u otro momento de llevar a cabo acciones bárbaras o inhumanas, pues ambas categorías – civilización y barbarie – forman parte de las características humanas naturales.

Esta última afirmación busca la conciliación entre grupos humanos y se opone completamente a la bipolaridad que anuncian tanto Kagan como Huntington y que es en parte deudora de la radicalización de Estados Unidos que refleja Gray en *Black Mass*. Para Todorov, Huntington confunde, consciente o inconscientemente, la civilización con el núcleo de valores occidentales. Al tiempo, toma las culturas como entidades cerradas donde la hibridación no es posible y que sólo interactúan con otros grupos culturales por medio del conflicto, no de la cooperación. Todorov entiende que no se trata de que el mundo occidental esté amenazado por un conjunto de entidades políticas autocráticas cuya identidad es irracional y bárbara por naturaleza. *“[N]o son las identidades en sí mismas las que causan los conflictos, sino que son los conflictos los que convierten en peligrosas las identidades”*<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 116.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 139.

Frente a la confrontación maniquea que – siguiendo a Gray y Kagan – ha ocupado tras el 11 de septiembre de 2001 el centro del discurso político y académico en Estados Unidos, Todorov apuesta por un modelo introspectivo de crítica medida y comprensión mutua. Se trata de una propuesta que resulta especialmente útil en un momento en el que se produce un relevo en la Casa Blanca y la nueva Administración de Barack H. Obama debe optar por continuar en la senda marcada por George W. Bush o distanciarse de su antecesor buscando tender puentes en lugar de levantar muros. Las ideas de Todorov, en este sentido, se agradecen como una necesaria brisa de renovación en una esfera internacional radicalizada. Si bien su comprensión acerca de la categoría de civilización es claramente deudora del universalismo ilustrado, su definición, operativa y sencilla, se revela útil como herramienta para la conciliación entre grupos humanos. Tal y como el mismo Todorov comenta, resulta hasta cierto punto absurdo rechazar una idea por su mero origen geográfico. Lo que debe contar es su calidad como instrumento de convivencia. La fluidez, no el estatismo, es el estado natural de las culturas. Una cultura cerrada a la influencia externa es una cultura inmóvil e invariable, es, en definitiva, una cultura muerta. Creer lo contrario es llamarse a engaño.

Pese a ello, tras los ataques del 11 de septiembre Estados Unidos se apresuró a dividir el mundo en dos bandos antagónicos, el de los que estaban con ellos y el de los que estaban con los terroristas. Las obras de autores como Kagan o Huntington muestran también la presencia de estas ideas de confrontación en el discurso intelectual occidental. Sin embargo, esta visión también ha calado del otro lado. Es llamativo comprobar cómo el lenguaje del choque de civilizaciones o la bipolaridad han sido aprovechados también por las élites políticas en Rusia para potenciar el poder del Estado sobre la sociedad civil. Del mismo modo, tal y como refleja Todorov, el propio Osama Bin Laden comparte totalmente la idea de Huntington sobre el choque de civilizaciones<sup>34</sup>, y “[o]tros islamistas publicaron en 2002 un opúsculo titulado *“La Inevitabilidad del Choque de Civilizaciones”*”<sup>35</sup>. De este modo, encontramos que *“la idea de guerra global entre el islam y el impío Occidente coincide con las declaraciones de los jefes yihadistas, que recurren a ella para reclutar nuevos adeptos”*<sup>36</sup>.

Esta transmisión colateral de las ideas de confrontación maniquea debe servir de advertencia y ponernos en guardia. Si definimos el mundo como un tablero en el que se

---

<sup>34</sup> Según se desprende de la entrevista realizada por Al-Yazira el día 20 de octubre de 2001. Véase TODOROV, Tzvetan, *El Miedo a los Bárbaros...* (op. cit.), p. 135.

<sup>35</sup> *Ibíd.*

<sup>36</sup> *Ibíd.*

enfrentan dos bandos irreconciliables por naturaleza y radicalizamos nuestra postura, lo más probable es que el otro bando se radicalice también. Las identidades generan identidades. En este sentido, las ideas de Kagan suponen más de lo mismo, una alianza democrática que trate de contener los cambios en el *statu quo* y prolongue la dominación occidental sobre el mundo. Todorov apuesta por incorporar una dimensión de justicia y fraternidad que, en determinados momentos resulta algo ingenua. La opción de vuelta al realismo prudente que Gray enuncia al final de *Black Mass* y desarrolla más profundamente en *Las Dos Caras del Liberalismo* puede suponer una opción válida en la que profundizar, pues si bien tiene un carácter realista, su modelo de *modus vivendi* toma en consideración una perspectiva de tolerancia moral de la que Kagan y otros realistas carecen.

**\*Jesús ROGADO** es investigador en el área de Teoría de Relaciones Internacionales en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid.

## ***Movimientos sociales: ¿Último bastión de la izquierda latinoamericana?***

**Sergio CABALLERO SANTOS\***

PETRAS, James y VELTMEYER, Henry (2005), *Social Movements and State Power. Argentina, Brazil, Bolivia, Ecuador*, Pluto Press, Londres.

¿Alguien sabe lo que está pasando en América Latina? ¿Tienen los movimientos sociales un peso real en la toma de decisiones? ¿Acaso las noticias que recibimos nos permiten complejizar una realidad que nos sirven de forma simplificada? Ante tanto desconcierto, es siempre de agradecer la lectura de un libro con pretensiones – quizás excesivas - de contextualizar la situación actual mirando al pasado reciente, y de ofrecer diagnósticos para explicar lo que está sucediendo en la esfera de los movimientos sociales y del poder.

América Latina, desde el año 2002, ha asistido a una regeneración en sus gobernantes que ha llevado a muchos a hablar de “giro a la izquierda” o de “fin de las experiencias neoliberales”, incluyendo a los propios autores en fechas no tan lejanas<sup>1</sup>. El discurso social e indigenista de estos nuevos estadistas ha generado la ilusión de un nuevo escenario presidido, por vez primera, por las necesidades reales de sus sociedades. Una vez pasada la euforia inicial y con una cierta perspectiva histórica, los autores abordan esta temática con la idea de rebatir a quienes sostienen que se ha producido dicho punto de inflexión a la hora de priorizar los “objetivos del poder” en la región. Entre tanta información solapada y marcadamente sesgada, es de agradecer una reflexión que bucea hasta las raíces de cada uno de los estados abordados. El acercamiento de los dos autores a este objeto de estudio no es nuevo para ellos, como evidencian sus largas trayectorias académicas y publicaciones tanto en lo concerniente a

---

<sup>1</sup> PETRAS, James (1997), “Latin America: The Resurgence of the Left” en *New Left Review*, vol. 1/223, mayo-julio 1997.

América Latina como en lo que se refiere a la globalización y a los movimientos sociales<sup>2</sup>.

El libro de Petras y Veltmeyer pretende, como punto de partida, una desmitificación o análisis crítico (en algunos casos, como el del examen de la gestión de Lula, despiadado) del contexto latinoamericano en este cambio de siglo. De este modo, pretende desmontar la idea de una ola de políticas con el sello de la izquierda - idea generalizada de la mano de la ascensión al poder de Kirchner en Argentina, Lula en Brasil, Gutiérrez en Ecuador y Mesa y, más tarde, Morales en Bolivia - para acabar apostando por los movimientos sociales como verdadero bastión de los planteamientos de izquierda. En último término, lo que subyace en la óptica de los autores es que el único camino para el cambio social es la vía revolucionaria y, para ella, es imprescindible la movilización social<sup>3</sup>. Como irán desgajando minuciosamente en cada uno de los capítulos dedicados a la historia reciente de Argentina, Brasil, Ecuador y Bolivia, la opción de canalizar la movilización social en las lógicas electorales de ascenso al poder y de ejercicio de éste una vez alcanzado, pervierten los objetivos inicialmente invocados y lo que fuera enunciado como "cambio social" pasa a ser reformulado como "acomodamiento neoliberal".

A modo de ejemplo, apuntamos cómo, en el caso argentino, se remontan al cariz neoliberal impulsado por Menem en los años noventa hasta señalar como hito fundamental las protestas del 19 y 20 de diciembre de 2001 contra el Gobierno de De la Rúa. La llegada al poder de Kirchner, tras el ínterin de Duhalde, a juicio de Petras y Veltmeyer, frustra ese momento prerevolucionario y "Kirchner [pasa a ser] una víctima de su propia ideología (neoliberalismo), sus relaciones estructurales (con los propietarios extranjero de la energía y las plantas de electricidad) y sus alianzas políticas (con el Partido Peronista)"<sup>4</sup>. Por su parte, los movimientos sociales, los *piqueteros* y las organizaciones de barrio se van diluyendo y no son capaces de sacar réditos (en términos de avances sociales) de su fuerte movilización a lo largo del 2002. El caso argentino servirá, por tanto, para ejemplificar, en consonancia con la tesis de los

---

<sup>2</sup> Véase, VELTMEYER, Henry (ed.) (2005), *Globalization and Antiglobalization: Dynamics of Change in the New World Order*, Ashgate Pub Co., Londres y Nueva York; PETRAS, J. y VELTMEYER, H. (2001), *Globalization Unmasked: Imperialism in the 21<sup>st</sup> century*, Zed Books, Londres y Nueva York; VELTMEYER, H. y PETRAS, J. (2000), *The Dynamics of Social Change in Latin America*, Palgrave Macmillan, Londres y Nueva York; VELTMEYER, H., PETRAS, J. y VIEUX, S. (1997), *Neoliberalism and Class Conflict in Latin America: A Comparative Perspective on the Political Economy of Structural Adjustment*, Palgrave Macmillan, Londres y Nueva York.

<sup>3</sup> PETRAS, James y VELTMEYER, Henry (2005), *Social Movements and State Power*, Pluto Press, Londres, p. 230, proposición 5.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 38.

autores, la falta de eficacia a la hora de canalizar la transformación de un potente movimiento social en un liderazgo político de izquierdas que actúe en consecuencia.

Asimismo, el análisis que hacen los autores del Gobierno de Lula es especialmente crítico. Se detalla la paulatina moderación de los postulados del Partido de los Trabajadores (PT) con la intención de mostrarse a la opinión pública como un partido con aspiraciones reales de gobernar. En el camino, Lula acercó posturas con actores importantes del mundo empresarial y políticos otrora afines a Cardoso. De esta forma, "el programa del PT fue una clara continuación de las desastrosas políticas neoliberales del saliente presidente Cardoso y, en algunos casos, incluso una radicalización de su agenda liberal"<sup>5</sup>. De hecho, las fuertes acusaciones de traición a Lula, las ponen de manifiesto los autores al apuntar que "la manipulación deliberada por parte de Da Silva de sus orígenes obreros para promover una agenda de grandes negocios fue y es muy apreciada por los astutos hombres de negocios de las dos orillas del Atlántico"<sup>6</sup>; a lo que cabría añadir que "después de un año, la pobreza y el hambre realmente aumentó en Brasil con relación al año anterior y el programa compensatorio *hambre cero* fracasó al intentar tener un impacto amplio y sostenido"<sup>7</sup>. El especial desencanto de Petras y Veltmeyer con Lula adquiere una especial relevancia por las grandes expectativas que había generado en el resto del continente, y por erigirse en el precedente por el que "una parte de la izquierda latinoamericana tomará el camino a la derecha de Lula como un modelo y abandonará el histórico antiimperialismo y las demandas populares redistributivas, alegando los impedimentos afrontados por Lula"<sup>8</sup>.

Sin ánimo de entrar en más detalle, los autores realizan similares repasos de Ecuador y Bolivia haciendo referencia a sus gobiernos neoliberales y sus movimientos sociales de corte indígena. Asimismo, emiten valoraciones pesimistas similares tras examinar las primeras medidas del Gobierno de Lucio Gutiérrez y las cesiones de Evo Morales para entrar en una suerte de aquiescencia con el *status quo* de las élites políticas bolivianas<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 69.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 82.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 96.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 114.

<sup>9</sup> Es conveniente resaltar que el análisis de los autores data de 2004 y, por tanto, no entran a valorar la posterior caída de Gutiérrez de la mano del levantamiento popular de los *forajidos* ni de las posteriores aspiraciones de Morales para acabar siendo el presidente de la República. En todo caso, pareciera que el caso ecuatoriano y los sucesos de Quito de abril de 2005 en particular, son una prueba del acertado diagnóstico de los autores en términos de desencanto popular y de la fuerza que ostentan los movimientos sociales.

A raíz de lo que se desprende de las fuertes críticas de los autores al quehacer de los respectivos líderes de los cuatro países referidos que se autoidentifican con posiciones sociales y populares, se refuerza lo que en el prefacio del libro parece ser una defensa del actuar de Hugo Chávez. De este modo, el líder venezolano es entendido como el auténtico bastión de lo que los autores consideran la verdadera vía revolucionaria. Este enfoque se une al alegato final en el capítulo de conclusiones, llamando a la necesaria canalización del socialismo de los movimientos sociales<sup>10</sup>, huyendo de los mecanismo electorales<sup>11</sup> y de la cooptación por el sistema<sup>12</sup> para luchar contra el enemigo capitalista<sup>13</sup>.

Estamos, pues, ante un libro fuertemente normativo que pretende erigirse en recetario “para el príncipe” – todo sea dicho, para un cierto tipo de príncipe afín a un particular discurso ideológico -, a la vez que rescata un discurso combativo y antisistema de raíces profundamente latinoamericanas. En todo caso, por momentos, pareciera que asistimos más a un acto de propaganda para enardecer a las masas que a un ejercicio de reflexión sobre el contexto sociopolítico latinoamericano de los primeros años del siglo XXI. Pero, a pesar de estas carencias propias del apasionamiento de los autores que linda más con la ideología política que con el análisis político, no debemos olvidar que no deja de ser una valiosa herramienta para intentar desatascar el conglomerado de tópicos, simplificaciones y embrollos que habitualmente salpican los estudios centrados en el espacio latinoamericano. Así pues, provistos de un necesario filtro para saber desde dónde nos escriben los autores, podemos descubrir parcelas de la realidad habitualmente silenciadas y dotarnos de sus aperos teóricos para hacer nuestro propio recorrido conceptual sobre “los movimientos sociales y el poder del estado en Argentina, Brasil, Bolivia y Ecuador”, tal y como reza el título del libro reseñado.

**\*Sergio CABALLERO SANTOS** es investigador FPU del Dpto. de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid. Su ámbito de interés son los procesos de integración regional con especial énfasis en su vinculación con los procesos de globalización y las teorías de Relaciones Internacionales.

**NOTA.**- Todas las citas son traducciones del propio autor del original en inglés.

---

<sup>10</sup> PETRAS, James y VELTMEYER, Henry (2005), *Social Movements ...*, *op. cit.*, p. 235, proposición 7.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 227, proposición 3.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 225, proposición 2.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 224, proposición 1.

## ***La seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados***

**Matilde PÉREZ HERRANZ\***

GARCÍA, Caterina, y RODRIGO, Ángel J. (eds.), *La seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, Tecnos, Madrid, 2008.

“La seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados” es fruto de la Jornada *Los desafíos actuales a la seguridad en la Comunidad Internacional* que tuvo lugar el 28 de octubre de 2005 en la Universitat Pompeu Fabra (UPF) de Barcelona. El acto fue encargado por el Consejo Social de la UPF a los editores de la obra, Caterina García y Ángel J. Rodrigo, profesores en dicha universidad de Relaciones Internacionales y Derecho Internacional Público, respectivamente, y pretendía ser un foro de reflexión acerca de la seguridad internacional en nuestros días. Dada la naturaleza multidimensional del fenómeno a analizar, participaron en la Jornada una serie de importantes especialistas —entre los que destacamos a los autores del libro objeto de esta reseña— provenientes de diferentes ámbitos: el periodismo (Xavier Batalla, Albert Garrido), la universidad (Paz Andrés Sáenz de Santa María, Oriol Casanovas y la Rosa, Francisco Fernández Buey, José García Montalvo, Caterina García Segura, Rafael Grasa Hernández, Mary Kaldor, Josep Joan Moreso Mateos, Sílvia Morgades Gil, Pablo Pareja Alcaraz, Ángel J. Rodrigo Hernández) y de instituciones especializadas (Jesús A. Núñez Villaverde).

El punto de partida de la obra es el intento de analizar las razones que explican el posicionamiento de la seguridad como principal preocupación de la comunidad internacional. Según Caterina García y Ángel J. Rodrigo, la actual sensación de alta vulnerabilidad e inseguridad se debe a la convivencia en el sistema internacional de las amenazas tradicionales —los conflictos armados— con las llamadas nuevas amenazas — el terrorismo internacional, la proliferación de armas de destrucción masiva, la delincuencia transnacional organizada y los Estados fracasados— y los nuevos desafíos a la seguridad —la degradación medioambiental, la pobreza y desigualdad económica entre Estados o los problemas planteados por enfermedades infecciosas tanto nuevas (SARS, SIDA) como ya conocidas (malaria, tuberculosis)—.

El objetivo de “La seguridad comprometida” es, por una parte, analizar tanto los desafíos y amenazas a la seguridad ya existentes como los retos de nuevo cuño; por otra parte, los autores buscan contribuir al debate en torno a la redefinición de una concepción de la seguridad que refleje sus características actuales. Su propuesta se basa en adaptar las normas e instituciones de la seguridad colectiva para que contribuyan a conseguir la *seguridad humana* y en fomentar la adecuación de esta nueva concepción de la seguridad al Derecho Internacional.

Formalmente la obra se divide en cinco partes y catorce capítulos, junto a la introducción y las conclusiones. La primera parte está dedicada al orden y la seguridad en un mundo uni-multipolar y está compuesta de dos capítulos centrados en explicar el contexto internacional en el que tienen lugar las amenazas y desafíos a la seguridad. Xavier Batalla define el mundo actual como *uni-multipolar*. Con ello pretende poner de manifiesto la paradoja de que los Estados Unidos sean la potencia hegemónica pero, a la vez, necesiten de la cooperación de otros para mantener su posición de dominio. El autor entiende que la clave para mantener la seguridad en el presente contexto internacional reside en el fomento del poder blando por parte del hegemón ya que si éste puede “ganarse el apoyo de los demás estados” verá reforzada su legitimidad. El segundo capítulo de esta primera parte lleva la firma de Caterina García. En su contribución, la autora parte de la tesis de que el orden internacional está *amenazado*, tanto por circunstancias relacionadas estrechamente con la globalización (riesgos y amenazas globales, transformaciones de la soberanía estatal, etc.) como con el proyecto de orden imperial que constituye la política exterior estadounidense. Además, el orden es *disfuncional* ya que sus instituciones, procedimientos y prácticas no son útiles para procurar la tan deseada seguridad. Caterina García entiende que estas circunstancias adversas pueden constituir una oportunidad, que nace de la necesidad y no del altruismo, para restaurar y renovar el orden internacional adaptándolo a la nueva realidad internacional.

En la segunda parte de la obra se tratan las nuevas amenazas a la seguridad. Pablo Pareja, en el capítulo tercero, analiza en detalle el *nuevo terrorismo internacional* que constituye un novedoso tipo de amenaza para el orden internacional ya que ha debilitado sus estructuras y ha generado unas medidas para combatirlo que afectan a derechos, libertades y valores estrechamente conectados con la seguridad de la comunidad internacional. El nuevo terrorismo se caracteriza, entre otros elementos, por

estructurarse de modo más difuso, presentar objetivos que trascienden las fronteras del Estado y ser cada vez más letal e impactante. El capítulo cuarto está dedicado a otra amenaza reciente: *las armas de destrucción masiva (ADM)*. Según Jesús A. Núñez Villaverde, es preciso tener en cuenta que las ADM constituyen una amenaza real pero no la única ni la más importante. Según la visión del poder hegemónico, el terrorismo internacional y las ADM son los mayores peligros a los que se enfrenta la comunidad internacional. En el caso de las segundas, no por su mera existencia sino por lo que puedan hacer con ellas determinados estados canallas. J. A. Núñez Villaverde propone en su texto una visión alternativa que ponga en perspectiva este tipo de amenazas ya que existen otras que se encuentran en la génesis de nuevos conflictos y provocan resultados más devastadores como el hambre, la pobreza, el tráfico de armas ligeras, enfermedades curables, como la tuberculosis o la malaria, o la exclusión social. El siguiente capítulo, escrito por Oriol Casanovas y La Rosa, está dedicado a los *Estados fracasados*, es decir, aquéllos en los que la policía y el ejército han perdido el monopolio de la fuerza, mostrándose incapaces de mantener el orden y proteger a los ciudadanos. Los Estados fracasados constituyen una amenaza para la paz y seguridad internacionales y, además, ponen en riesgo el sistema internacional. En primer lugar, al no disponer el orden internacional de mecanismos específicos para actuar ante este tipo de amenazas, la respuesta de la comunidad internacional se ha canalizado a través de las operaciones de mantenimiento de la paz aprobadas por el Consejo de Seguridad y las acciones conjuntas de coaliciones de Estados ante situaciones de extrema gravedad (Kosovo 1999, Irak 2003), cuya legalidad ha sido discutida por la mayoría de la academia. No obstante, parte de la doctrina la ha defendido apelando de manera algo forzada a la existencia de legalizaciones *ex post facto* o autorizaciones implícitas derivadas de determinadas resoluciones del Consejo de Seguridad. En segundo lugar, la existencia de Estados fracasados sacude las mismas bases del sistema internacional, pues ante la falta de control del orden interno, requisito para reconocer la soberanía del Estado, se plantea la duda de si seguirá vigente el principio de no intervención. Esta cuestión cobra una especial importancia teniendo en cuenta la relevancia cada vez mayor de la “responsabilidad de proteger”.

La tercera parte del libro se dedica al estudio de los nuevos desafíos a la seguridad, en concreto la relación entre heterogeneidad social y conflicto y la seguridad medioambiental. En el capítulo sexto, José García Montalvo presenta un análisis desde la economía de las posibles relaciones entre la presencia de diversidad en una sociedad y la probabilidad de que estalle un conflicto armado. Para J. García Montalvo, la

*heterogeneidad social* tiene dos posibles efectos: bien fomentar la inestabilidad y los conflictos, y en última instancia la guerra, bien desarrollar la innovación y la creatividad. Para determinar cuál de los dos efectos es más importante, el autor recurre a los resultados de la investigación empírica sobre los factores que explican el estallido de conflictos armados. Desde la ciencia política, las explicaciones se centran en los “agravios”: el odio religioso y étnico, la exclusión y la represión política y la desigualdad económica. Desde una perspectiva económica, se resaltan los “factores de oportunidad”: la financiación del conflicto, el coste de la rebelión, la cohesión social y el tamaño de la población. Según ciertos estudios empíricos, no existe evidencia de que la desigualdad, la exclusión, el nivel de democratización, los recursos naturales o la renta per capita influyan en el surgimiento de conflictos armados. Por el contrario la polarización, que no la diversidad, étnica sería un factor explicativo de primer orden. La *protección del medioambiente* es tratada en el capítulo séptimo por Rafael Grasa. Según él, la relación entre el medio ambiente y la seguridad se plasma en la propia seguridad medioambiental y en los procesos de seguridad, es decir, en la inclusión de temas medioambientales en la agenda de seguridad. Por lo que respecta a la relación entre el medioambiente y la conflictividad, el autor concluye que los factores ambientales pueden ser causa necesaria y complementaria, aunque raramente son causa suficiente. Finalmente, R. Grasa enfatiza a lo largo de su contribución que los conflictos medioambientales no son ni más ni menos que conflictos sociales y, como tales, pueden ser objeto de las mismas técnicas de análisis, gestión e intervención que otros conflictos de esta naturaleza.

La cuarta parte de “La seguridad comprometida” estudia la principal amenaza ya conocida a la seguridad internacional: los conflictos armados. Paz Andrés Sáenz de Santa María analiza las principales aportaciones en lo relativo a las normas del uso de la fuerza de una serie de documentos recientes vinculados a la reforma de las Naciones Unidas como son: el Informe del Grupo de Alto Nivel “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”(2004), el Informe del Secretario General “Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos” (2005) y el Documento Final de la Cumbre Mundial(2005). Para la autora, las actuaciones unilaterales (Kosovo, Afganistán, Irak) que se han sucedido a lo largo de los noventa retratan al Consejo de Seguridad como un “convalidador complaciente” de estas prácticas fuera de la legalidad recogida en la Carta. A lo largo del capítulo, la autora estudia las referencias a la legítima defensa (anticipada y preventiva), la respuesta multilateral ante amenazas a la paz y seguridad internacionales, los criterios de legitimidad (gravedad, propósito

correcto, último recurso, proporcionalidad de los medios y balance de las consecuencias) aplicables a la aprobación del uso de la fuerza militar por parte del Consejo de Seguridad y el uso de la fuerza para el mantenimiento de la paz. P. Andrés Sáenz de Santa María concluye, con cierta decepción, que el Documento Final de la Cumbre Mundial se limita a reafirmar lo recogido en la Carta dejando de lado avances importantes como la consagración de la responsabilidad de proteger o los mencionados cinco criterios de legitimidad. En el siguiente capítulo, Sílvia Morgades presenta un completo estudio de la *protección de las víctimas de los conflictos armados*. La autora apunta como principales explicaciones de la ineffectividad del régimen de protección de las víctimas en los nuevos conflictos la asimetría de las partes, la privatización de las guerras y las nuevas formas de violencia y terrorismo. Los desafíos a la hora de proteger a las víctimas tienen que ver con las dificultades que se presentan en los nuevos conflictos para aplicar el principio de *proporcionalidad* y el principio de *distinción*. Así, uno de los principales retos de la acción humanitaria sería el acceso a las víctimas. Junto a éste, S. Morgades destaca la seguridad de las acciones y agentes humanitarios y la necesaria coordinación de las acciones humanitarias de los diferentes agentes. En el capítulo décimo, Albert Garrido se ocupa del reflejo de los conflictos armados en los medios de comunicación. El autor destaca que los medios de comunicación “son algo más que observadores de los conflictos; son actores directos, porque las informaciones que difunden influyen y condicionan la opinión pública” (p. 143). A. Garrido reflexiona sobre las dificultades para informar que se producen en situación de guerra y propone determinadas pautas para evitar que los informadores sean instrumentalizados por las partes en conflicto.

La quinta parte de la obra se centra en la búsqueda de una nueva concepción de seguridad. Mary Kaldor comienza estudiando la base de los nuevos desafíos a la seguridad internacional y abogando por la asunción de *nuevos conceptos de seguridad*. Para la autora, la clave reside en que los patrones de violencia han sufrido cambios como el aumento de la violencia terrorista, el incremento de víctimas civiles, la relación entre crimen organizado y crimen violento o los desastres naturales. M. Kaldor entiende que las respuestas de tipo militar ya no son eficaces para cubrir las necesidades de seguridad y propone una aproximación basada en la seguridad humana, destacando las capacidades necesarias para llevar a cabo este cambio en la concepción de la seguridad y los principios que han de guiarla. El capítulo concluye apelando a la voluntad y el coraje políticos para superar la “forma antigua de pensar la seguridad internacional”. La *relación entre poder y Derecho* es el tema tratado en la siguiente contribución. Josep Joan Moreso reflexiona sobre el papel que puede tener el Derecho para aliviar la

sensación de vulnerabilidad provocada por las nuevas amenazas a la seguridad internacional. A través de una serie de ejemplos históricos, incluyendo las respuestas dadas por el Tribunal Supremo de Estados Unidos y el Tribunal de Apelaciones de la Cámara de los Lores británica a determinadas medidas antiterroristas vulneradoras de derechos fundamentales, J.J. Moreso concluye que el Derecho puede ayudarnos a evitar la tiranía. El capítulo decimotercero es obra de Francisco Fernández Buey y está dedicado a explorar *la relación entre poder y libertad*. En la línea del capítulo anterior, el autor denuncia los ataques a la libertad que se están perpetrando aduciendo razones de seguridad y apunta como factores explicativos de este proceso la desterritorialización del poder, la pérdida de capacidad de actuación del Estado, la presión que ejerce el Estado sobre la sociedad civil, la homogeneización cultural y el control de los medios de comunicación por parte del poder. Esta última parte del libro se cierra con la contribución de Ángel J. Rodrigo, que versa sobre *la seguridad y el Derecho internacional hegemónico*. Con esta expresión se hace referencia a la concepción del Derecho Internacional que tiene como objetivo la plasmación jurídica de las diferencias de poder existentes entre los Estados. Los mecanismos para conseguir esta hegemonía legalizada son, básicamente, la reinterpretación de algunos principios fundamentales (igualdad soberana, prohibición del uso de la fuerza y trato a los prisioneros de guerra), la preferencia por procedimientos de creación de derecho más permeables a los intereses del hegemón estadounidense (la costumbre frente a los tratados multilaterales) y la invocación de determinadas normas e instituciones que benefician el fortalecimiento de la posición dominante del hegemón. A. J. Rodrigo dedica parte de su trabajo a tratar la utilización de estos mecanismos por parte de EEUU en materia de seguridad con el fin de ampliar los supuestos de uso de la fuerza militar.

Como hemos podido comprobar, "La seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados" constituye un esfuerzo de reflexión y análisis muy necesario y pertinente. Con una clara vocación *divulgativa*, los editores han procurado acercarse al debate sobre la seguridad internacional desde una perspectiva *multidisciplinar*. Así, la obra recoge diferentes visiones que nos dan claves para captar la complejidad de las amenazas contemporáneas a la seguridad internacional. No obstante, este tipo de enfoque a menudo presenta una doble cara. Por un lado, abre la reflexión a ópticas diferentes e indispensables para enriquecer el debate pero, por otro, puede presentar ciertas dificultades de entendimiento entre las distintas perspectivas. Ejemplos de ello serían la utilización de determinados conceptos teóricos de Relaciones Internacionales por autores ajenos a la disciplina o las, en cierto modo inquietantes,

conclusiones sobre la relación entre heterogeneidad social y los conflictos armados a las que llegan determinados estudios empíricos desde la perspectiva económica. Destacaremos dos de ellas: los efectos contraproducentes, al menos en sus fases iniciales, de favorecer la democratización en países en vías de desarrollo o los posibles “efectos preventivos” de iniciativas como la reformulación de fronteras en función de grupos étnicos mayoritarios (p. 101-102). En cualquier caso, dejando de lado estos aspectos comunes a las obras colectivas y multidisciplinares, reivindicamos sin ningún género de dudas la *diferencia como virtud*. Entendemos que sólo desde una aproximación que tenga en cuenta las múltiples facetas relevantes en el tratamiento de la seguridad y que explote sus potencialidades creativas es posible desarrollar la compleja y fundamental tarea de repensarla. Algo que, como queda patente en la obra, está lejos de ser abordable con recetas simples.

Esta publicación es merecedora de un amplio conocimiento y reconocimiento no sólo por su alta calidad académica sino, lo que es más importante, porque con su análisis contribuye a arrojar algo más de luz al debate sobre la principal preocupación de la comunidad internacional, atesorando en sus páginas propuestas *comprometidas* con la necesaria redefinición de la seguridad como *seguridad humana* y sus implicaciones para el sistema de seguridad colectiva y el Derecho Internacional.

\* **Matilde PÉREZ HERRANZ** es profesora de Relaciones internacionales de la Universidad Pompeu Fabra.

## ***La epidemia del VIH/sida como relato histórico***

**José Luis DE LA FLOR\***

Fassin, Didier, *When Bodies Remember: Experiences and Politics of AIDS in South Africa*, University of California Press, Berkeley, 2007.

*When Bodies Remember* es el resultado de un trabajo etnográfico desarrollado por el antropólogo Didier Fassin a comienzos del siglo XXI en Sudáfrica. Fassin, principal exponente francés de la antropología política de la salud, dedica su libro a investigar las experiencias subjetivas y el conflicto político que enfrentó alrededor de la epidemia del VIH/sida al gobierno del Congreso Nacional Africano, presidido por Thabo Mbeki, y diferentes comunidades científicas, empresas farmacéuticas, organismos internacionales y redes locales e internacionales que defendían el libre acceso a la medicación contra la enfermedad.

El libro presenta las claves que hicieron de la epidemia del VIH/sida un conflicto político en Sudáfrica. Así, en el país con el porcentaje de población infectada más alta del mundo, Mbeki cuestionó las estadísticas de VIH/sida, vinculó su origen a la pobreza y la exclusión social, dudó de la etiología vírica de la epidemia y sospechó públicamente de los peligros de la terapia farmacológica. Estas declaraciones le valieron múltiples acusaciones provenientes tanto de su país como de otros lugares que lo ridicularizaron y lo culparon de someter a la población a un sufrimiento gratuito. Consciente de estas acusaciones Fassin defiende en *When Bodies Remember* la necesidad de comprender la construcción política del discurso del presidente Mbeki. Más allá de las críticas que señalaban a Mbeki como un negacionista, el autor defiende la necesidad de comprender primero las lógicas que encerraban sus declaraciones y sus políticas frente a la epidemia del VIH/sida. En este sentido la principal laguna del libro es la ausencia de un estudio detallado que permita al lector conocer cuáles fueron las políticas públicas concretas que el gobierno del Congreso Nacional Africano implementó ante la epidemia. Si ésta es la principal carencia del estudio

de Fassin, consideramos que su principal virtud es estudiar la epidemia del VIH/sida como un producto social. Creemos que esta mirada que Fassin proyecta a la epidemia del VIH/sida es una aportación valiosa para aquellas disciplinas que desde las ciencias sociales estudian la expansión del VIH/sida en África.

Para acercarse a esta realidad social la investigación junta un abanico de información entre la que se encuentran entrevistas realizadas a enfermos y enfermas de VIH en los barrios en Soweto, las conversaciones mantenidas con médicos, académicos y políticos en Johannesburgo y los comentarios informales, notas de prensa y experiencias diarias recogidas por Fassin durante su inmersión en la cotidianidad sudafricana. En el estudio, ésta realidad social se completa con una narración política que nos acerca a los casos de corrupción relacionados con espectáculos sobre prevención del VIH/sida, los fracasos de la investigación en medicamentos locales que se creyeron terapéuticamente activos frente al virus y el conflicto social surgido al obstaculizar, por sus efectos secundarios, la dispensación de medicamentos frente a la epidemia. Desde el comienzo del libro Fassin muestra cómo estos casos no quedaron reclusos a un ámbito local: la incorporación de estos sucesos en los medios de comunicación y en las redes en defensa del acceso a los medicamentos permitió su internacionalización. A su vez, también el gobierno del Congreso Nacional Africano internacionalizó la epidemia del VIH/sida al organizar congresos y redes de investigadores que cuestionaban la relación entre el virus del VIH y la producción de la enfermedad.

A través de esta conexión local-global, del trabajo etnográfico y del seguimiento del pulso político, Fassin defiende la transformación de la epidemia del VIH/sida en Sudáfrica en un espacio político; es decir un espacio de debate en donde los discursos del gobierno sudafricano participaron de un lenguaje que se organiza a través de una lógica cultural y de una lógica política. *When Bodies Remember* investiga cómo se producen estas lógicas. En este sentido, el libro, como aclara su autor, es un trabajo de construcción epistemológica a través de un caso práctico. Este esfuerzo busca dotar a las ciencias sociales de las herramientas necesarias para comprender cómo se producen los lenguajes políticos que construyen las agendas y las prácticas para transformar el espacio público. Para este propósito, el antropólogo francés considera que la investigación histórica es el principal elemento para el andamiaje de esa metodología interpretativa. En el caso de la epidemia del

VIH/sida, la recuperación de la historia significa trazar una genealogía de las políticas de salud en Sudáfrica. Así la actual epidemia no se puede entender sin comprender las políticas de salud con las que la dominación blanca sometió, durante el colonialismo y el *Apartheid*, a la población negra. De tal forma que la tuberculosis y la explotación en las minas, el desplazamiento forzoso de la población y la producción de diferentes enfermedades infecciosas o la exclusión social y la desatención sanitaria, son parte de una cadena histórica que en su último eslabón se identifica con la infección del VIH/sida. Para Fassin, el descubrimiento de estas conexiones históricas debe animar a comprender las dimensiones sociales que encierra la enfermedad: estas dimensiones se relacionan con un espacio simbólico y político. Simbólico en cuanto que ha servido para producir una serie de representaciones instrumentalizadas para justificar la superioridad blanca sobre la población negra. Así Fassin considera que los más de 300 años de dominación blanca han forjado una interpretación sobre las causas de la producción de la enfermedad que reduce la misma a una dimensión biológico-cultural. Este binomio hizo de la enfermedad un efecto lógico de una población negra, inferior y sexualmente promiscua. A través de diferentes fuentes documentales, el autor defiende la importancia de esta simbología en la construcción de un lenguaje racista que justificó el diseño de políticas segregacionistas relacionadas históricamente con la atención sanitaria.

El interés que encierra esta genealogía para las personas que investigan aspectos relacionados con la enfermedad en África se basa en transformar la epidemia en un espacio donde se representan la construcción histórica de las relaciones de conocimiento y poder. Lo contrario a las representaciones que dominan la enfermedad son las declaraciones del presidente Mbeki. Su lenguaje, el de sus ministros y el del propio Congreso Nacional Africano son para Fassin la respuesta a 300 años de dominación. Esta contestación significa un ataque directo a la lógica biológico-culturalista a través de la cual históricamente se ha explicado la enfermedad de la población negra. *When Bodies Remember* nos explica cómo este intento de transformación no puede si no conllevar un conflicto político, puesto que la discusión no es sólo sobre los enfermos y la enfermedad, si no sobre cómo su representación en nuestro lenguaje permite desarrollar unas u otras políticas. Desde este enfoque, el libro es un buen aliado para aquellos que investigan considerando la importancia de estudiar los vocabularios y las ideas. En este sentido, el ensayo de Fassin es un ejemplo

del valor de los análisis normativos frente al interés de reducir las ciencias sociales a la producción de un conocimiento objetivo y de uso inmediato.

Pero el libro de Fassin aborda también cómo esas lógicas que cruzan el conflicto político alrededor de la epidemia se organizan en el presente siguiendo tres patrones de ordenación. Estos tres ejes son: la nación, la raza y la teoría de la conspiración. Las dos primeras alcanzan a los comienzos del colonialismo, a la guerra de los *boers* y al propio *Apartheid*. La tercera señala un tiempo social más cercano, cuando el gobierno racista de Pretoria justificaba su aislamiento internacional en base a una conspiración mundial contra su estado. Fassin demuestra cómo Mbeki y el Congreso Nacional Africano no son agentes aislados de esta construcción y cómo sus declaraciones y discursos se relacionan con estos debates porque son estas líneas argumentativas las que han construido históricamente el espacio público que quieren transformar los que fueron históricamente excluidos. Fassin también relata cómo estas mismas constantes participan en las narraciones de los enfermos y enfermas que entrevista. En este caso, el uso de estos tres cauces, nacional, racial y conspirativo, sirven subjetivamente para dar un sentido biográfico a la infección. Las narraciones del gobierno y las narraciones del enfermo permiten que el lector entienda que los agentes no son totalmente libres y que sobre ellos también pesa la historia. En el caso de la epidemia que tratamos, la historia de la construcción del espacio público en Sudáfrica significa relacionar cualquier participación argumentativa con los debates en torno a la raza, la nación y la conspiración. El gobierno de Mbeki no es tampoco ajeno a esta estructura y por ello sus declaraciones hacen referencia a la construcción de una nueva nación, al racismo todavía latente en sus instituciones y a la posibilidad de una conspiración internacional.

Para ir terminando, debemos señalar que el esfuerzo realizado en *When Bodies Remember* por construir una forma de mirar a la enfermedad y comprender cómo la historia vive en el presente sirve a Fassin para reivindicar dos aspectos. El primero es la necesidad de reaccionar frente a una anestesia cultural y una anestesia política que caracterizan nuestro tiempo. Ambas nos alejan del sufrimiento humano a la vez que nos dan una certidumbre ilusoria de creer que no hay nada que aprender. El segundo reivindica comprender que las actuales formas de dominio global no se caracterizan tanto por la capacidad de explotar económicamente al semejante como por la posibilidad de

representarlo como inferior. El trabajo etnográfico de Fassin, centrado en descubrir lo que hace de una epidemia un relato histórico y en el desbordamiento de la dimensión biológico-culturalista de la enfermedad en un espacio de representación y poder, sirve acertadamente para esos propósitos. Por todo ello, *When Bodies Remember* anima las posibilidades de estudiar nuestro momento histórico para rastrear en él como surgen nuevas formas de lucha y de transformación que necesitan el desarrollo de una epistemología que pueda dar cuenta de ellas.

\* **José Luis DE LA FLOR** es Licenciado en Farmacia por la Universidad Complutense de Madrid, Ayudante de Tercer Ciclo en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid y miembro del Grupo de Estudios Africanos (GEA).

# R E L A C I O N E S I N T E R N A C I O N A L E S

---



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica  
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)  
Universidad Autónoma de Madrid, España  
[www.relacionesinternacionales.info](http://www.relacionesinternacionales.info)  
ISSN 1699 - 3950