

LA ADMINISTRACIÓN INTERNACIONAL DE TERRITORIOS

RICHARD CAPLAN

EL FIN DEL SIGLO XX HA SIDO TESTIGO de uno de los experimentos más audaces en el manejo y resolución de conflictos intraestatales: la administración internacional de territorios desgarrados por la guerra. En Eslovenia Oriental, Bosnia y Herzegovina, Kosovo y Timor Oriental, las Naciones Unidas y otras organizaciones multilaterales han asumido una responsabilidad excepcional para la gobernanza de territorios que el conflicto ha hecho naufragar. Ninguna operación de paz en la historia de la ONU, o de cualquier otra organización de seguridad contemporánea, había sido investida con tanta autoridad ejecutiva, legislativa y judicial como ha sido el caso en la cadena de administraciones internacionales establecida a lo largo de la década pasada.¹ En años recientes, arreglos similares han sido de nuevo considerados para otras zonas en crisis, incluyendo Somalia, Sierra Leona, Cachemira, Afganistán y los territorios ocupados de la Ribera Occidental y Gaza. De tal modo que una idea que en el mejor de los casos alguna vez gozó de aceptación académica limitada –la administración fiduciaria internacional para estados fallidos y territorios en disputa– se ha convertido hoy en realidad.²

¹ Las Naciones Unidas han tenido antes dos mandatos para administrar un territorio en disputa o desgarrado por la guerra: en Nueva Guinea Occidental/Irian Occidental en 1962-1963, y en Camboya en 1992-1993, pero, en ambos casos, las responsabilidades de la ONU fueron más modestas en relación con las que asumieron posteriormente. Para casos anteriores de administración internacional, de la ONU u otros organismos, véase Simon Chesterman, *You, the People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*, Oxford-Nueva York, Oxford University Press, 2004.

² Los artículos académicos que están a favor de este enfoque son los de Gerald B. Helman y Steven R. Ratner, "Saving Failed States", *Foreign Policy*, núm. 89, 1992-1993, pp. 3-20, y Peter Lyon, "The Rise and Fall and Possible Revival of International Trusteeship", *Journal of Commonwealth & Comparative Politics*, vol. 31, núm. 1, 1993, pp. 96-110.

MÁS ALLÁ DEL MANTENIMIENTO DE LA PAZ

La administración internacional es una forma ambiciosa de construcción de la paz en la etapa posterior a un conflicto. En términos generales, la administración internacional conlleva la gobernanza de un territorio, desgarrado por la guerra o en disputa, bajo la responsabilidad de una agencia u organización internacional durante un periodo determinado, sujeto a la implementación de acuerdos territoriales, concertada o todavía por decidir (por ejemplo, autonomía, reintegración, independencia), o al establecimiento de una paz autosustentable. La mayoría de los territorios puestos bajo administración internacional tienen tres rasgos en común:

– Estos territorios con frecuencia han sido destrozados por el desarrollo de un conflicto –en general un conflicto violento; a menudo, pero no siempre, una guerra civil;

– El conflicto ha generado un pronunciado vacío administrativo, político y estratégico (como sucedió en Kosovo y Timor Oriental). Las estructuras locales pueden haber sobrevivido pero la situación interna es sumamente inestable y las partes han buscado la ayuda internacional con el fin de poner en práctica una solución pactada para la paz (como fue el caso en Eslovenia Oriental, Bosnia y Herzegovina);

– La comunidad internacional –ya sea las Naciones Unidas o algún organismo *ad hoc*– es depositaria de la autoridad necesaria para establecer estructuras e instituciones temporales que hagan posible la administración del territorio.

De muchas maneras la administración internacional de territorios es parte de una tendencia más amplia que, desde fines de los años ochenta, se ha caracterizado por la expansión de las actividades tradicionales de mantenimiento de la paz. Dicha expansión ha incluido una variedad de tareas de reconstrucción de la paz al término de un conflicto –tareas que van desde la asistencia electoral y la supervisión de los derechos humanos hasta el reasentamiento de refugiados; la capacitación de fuerzas de policía y el desarme o el acantonamiento y la desmovilización de fuerzas armadas. Sin embargo, la administración internacional se distingue claramente de otros ejercicios de reconstrucción y construcción de la paz, como son las así llamadas operaciones “complejas”, “expandidas” o “multidimensionales” de mantenimiento de la paz.³

A diferencia, pues, de otras operaciones de paz, la administración internacional de territorios abarca un mayor radio y tiene un mayor alcance.

³ Para un análisis de la evolución del mantenimiento de la paz, véase Gareth Evans, *Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990s and Beyond*, St. Leonards, NSW, Allen & Unwin, 1993, pp. 99-106.

En efecto, las operaciones de paz nunca han tenido entre sus atribuciones la autoridad de legislar e imponer leyes locales, ejercer la administración fiscal total de un territorio, nombrar y quitar funcionarios públicos, crear un banco central, establecer y mantener servicios de aduanas, regular los medios de comunicación locales, resolver sobre la adjudicación de bienes en litigio, dirigir escuelas, regular empresas locales o reconstruir y operar todos los servicios públicos.

En virtud del amplio espectro de su interés y el grado de autoridad que ejerce sobre la gobernanza local –que se extiende en algunos casos a metas tan ambiciosas como la transformación total de las sociedades–, la administración internacional tiene un carácter inevitablemente más político que otras operaciones de paz. Decisiones sobre la conveniencia de celebrar elecciones y sobre qué bases, qué moneda adoptar, si hay que consultar a los interlocutores locales y con qué amplitud, si hay que promover la reintegración de comunidades étnicas o aceptar la división *de facto*, qué papel dar a las mujeres en la nueva estructura política, qué programa escolar hay que aplicar, la propiedad pública de empresas y bajo qué límites, la regulación del contenido de los manifiestos de partido, todas éstas son cuestiones fundamentalmente políticas. A diferencia, pues, de la administración de territorios, las operaciones de paz han evitado asumir compromisos abiertamente políticos. Pero en el contexto de la administración internacional, este compromiso resulta tan ineluctable como ineludible.

La administración internacional también se distingue de la ocupación militar. Muchos de los retos pueden ser, en efecto, similares. El hecho de que ambas operaciones se inicien y se mantengan mediante la fuerza, nos puede llevar incluso a la conclusión de que muestran un fuerte parecido entre sí.⁴ Así pues, desde la perspectiva del “huésped” renuente –por ejemplo, Serbia en el caso de Kosovo–, puede ser que haya poca diferencia entre una ocupación militar externa y una administración a cargo de la ONU pero respaldada por la OTAN. Desde la perspectiva de la política internacional, no obstante, hay una importante diferencia: la ocupación militar implica la ocupación de un territorio soberano por un Estado o grupo de estados que actúan conjuntamente y sin la autorización de las Naciones Unidas o un organismo similar. Éste ha sido desde luego el caso de la ocupación de Alemania y Japón por los aliados después de la Segunda Guerra Mundial y de la ocupación de Iraq liderada por Estados Unidos en marzo de 2003. A diferencia de la ocupación militar, la administración internacional ocurre bajo el control de un organismo internacional y tiene que

⁴ Para un excelente análisis de la ocupación militar, véase Adam Roberts, “What is a Military Occupation?”, *British Year Book of International Law*, núm. 55, 1984, pp. 249-305.

responder ante él, ya se trate de las Naciones Unidas o de una organización *ad hoc*, como el Consejo para la Implementación de la Paz en el caso de Bosnia y Herzegovina.⁵ Una administración internacional está, pues, sujeta a una serie de constreñimientos que no necesariamente existen en la ocupación militar. Una potencia ocupante suele tener mayor margen de libertad en asuntos como la transferencia de autoridad a funcionarios locales, la concesión de contratos de reconstrucción a empresas extranjeras y muchos otros aspectos de la reconstrucción posbélica. Además, la legitimidad que una organización internacional confiere a una administración internacional puede tener implicaciones para asuntos tan importantes como es el apoyo de donantes y de otras entidades externas (especialmente regionales) que se busque atraer.

En contraste también con la ocupación militar, las administraciones internacionales son operaciones basadas en el consentimiento. En las operaciones de mantenimiento de la paz se ha logrado, hasta la fecha, obtener el consentimiento de las partes involucradas para el establecimiento de todas las administraciones internacionales. Es cierto que a veces dicho consentimiento ha sido otorgado a regañadientes –como fue el caso de Serbia/Yugoslavia con respecto a la administración de Kosovo a cargo de la ONU–⁶, pero, después de todo, existe un consentimiento. No se puede decir lo mismo de la ocupación de Iraq, donde la administración liderada por Estados Unidos fue impuesta unilateralmente. Que el consentimiento sea o no un requisito para las administraciones internacionales es una pregunta que permanece abierta. Ciertamente, un grado importante de consentimiento ha facilitado la aprobación de la ONU. Mientras que la sanción de la ONU ha permitido a muchos otros estados y agencias trabajar con las autoridades administradoras sin temor a verse implicados en lo que de otro modo bien podía percibirse como una ocupación ilegal o ilegítima. Igualmente importante es el hecho de que la anuencia de la ONU suele influir en la aceptación de la operación por otra parte de la población indígena. Una vez que se cuenta con la aprobación de la ONU es mucho más difícil acusar a las autoridades administradoras de intenciones neoimperialistas, acusación que Estados Unidos ha tenido que enfrentar en el Iraq post Sadam.

Sin embargo, afirmar que las administraciones internacionales no son empresas neocoloniales no significa que los estados implicados dejen de

⁵ El Consejo para la Implementación de la Paz (CIP) abarca 55 países y agencias que supervisan el proceso de paz en Bosnia y, a través de su Consejo Directivo, brindan orientación política al Alto Representante.

⁶ Véase Military Technical Agreement between the International Security Force (“KFOR”) and the Governments of the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia, 9 de junio de 1999.

estar motivados por consideraciones de interés nacional. Pongamos por ejemplo los Balcanes. Incapaces de aislarse de los efectos de inestabilidad en la ex Yugoslavia, los estados miembros de la Unión Europea promovieron una fuerte y extensa presencia internacional en Bosnia y Herzegovina y Kosovo, con la esperanza de establecer una paz duradera de la que también ellos se beneficiarían. Como lo explicó en su momento Bodo Hombach, coordinador especial del Pacto de Estabilidad para la Europa Sudoriental: "Hemos de entender que en Kosovo no es sólo la autoridad de los 31 jefes de Estado y gobierno (de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, OSCE) lo que está en juego, sino también la política común exterior y de seguridad de la Unión Europea y el futuro de millones de personas en la Europa Sudoriental."⁷ De modo similar, Australia, preocupada por la inestabilidad y el posible desencadenamiento de una crisis de refugiados provenientes de sus costas septentrionales, inició preparativos para un despliegue militar en la isla mucho antes de que estallara la violencia en Timor Oriental en 1999. Desde el inicio, Australia manifestó un fuerte interés a favor de que la ONU se encargara de la posterior administración del territorio.

Estas experiencias nos dejan ver cómo los intereses nacionales no necesitan estar en pugna con los requisitos para una paz estable en una región. En realidad, el interés en un conflicto determinado puede contribuir a alentar y a asegurar el compromiso de terceros en los esfuerzos por mantener la paz. Así pues, en un discurso dirigido al Club de Economía de Chicago, durante la guerra de la OTAN en Kosovo en abril de 1999, el primer ministro británico, Tony Blair, puso de relieve la importancia de los intereses nacionales.⁸ "¿Cómo decidimos cuándo y si intervenir o no?", preguntó. Blair identificó cinco motivos capitales, el último de los cuales fue: "¿tenemos implicados intereses nacionales?" Con intereses nacionales en juego, sugería el primer ministro, el compromiso de las partes externas es probable que sea mayor. Esta lógica representa un giro significativo en la manera de pensar la participación de terceros en situaciones de conflicto. En general se ha favorecido la prudencia y ella ha aconsejado mantener los intereses nacionales a raya. Ésta es la razón por la que en el pasado a los estados se les ha impedido participar de manera directa en las operaciones de paz de la ONU en sus propios territorios vecinos. Una de las ventajas que la administración internacional tiene sobre las acciones uni-

⁷ Discurso de Hombach al Consejo Permanente del OSCE (copia de archivo con el autor).

⁸ "Doctrine of the International Community", discurso del primer ministro del Reino Unido Tony Blair al Economic Club de Chicago, Hotel Hilton, Chicago, 22 de abril de 1999, en <http://www.globalpolicy.org/globaliz/politics/blair.htm>.

laterales en este terreno es que reduce la sospecha, tanto en el ámbito local como en el internacional, de que existe para servir o beneficiar los intereses de las potencias administradoras. Los estados miembros de la Unión Europea comparten claramente un interés en el éxito de la construcción de la paz en los Balcanes después del conflicto, pero sus intereses están sujetos al control internacional. El contraste entre Kosovo e Iraq es una vez más instructivo.

FORMAS DE ADMINISTRACIÓN INTERNACIONAL

El término “administración internacional” abarca una amplia gama de experiencias, históricas y contemporáneas. En su modalidad actual, no es una práctica formal ni una institución en el sentido en que lo es la administración fiduciaria de la ONU o incluso el mantenimiento de la paz a su cargo. La administración internacional no tiene un mandato específico en la Carta de la ONU y no hay, por consiguiente, una burocracia dedicada a apoyarla, aunque todas las operaciones recientes –ya sean de la ONU o de otras organizaciones– han gozado no sólo del respaldo del Consejo de Seguridad, sino que diversos departamentos de la propia Organización y otros organismos regionales y ministerios de estados han asignado recursos de tiempo completo a su mantenimiento, incluida a veces la asistencia de personal altamente especializado. Si bien no del todo sin precedente, lo cierto es que la administración internacional es una innovación. Ello no obsta para que en la práctica se pueda hablar de diferentes formas de administración internacional –categorías operativas, mandatos y estructuras–, de manera similar a como se habla de estos mismos aspectos en el caso de las operaciones de paz.

Podemos distinguir los diversos tipos de administración internacional contemporánea sobre la base del grado de autoridad que asume la comunidad internacional en cada caso.⁹ En efecto, podemos imaginar estas diferentes operaciones situándolas a lo largo de un continuo, con la supervisión en un extremo y la gobernanza directa en el otro. Las operaciones que encontramos entre ambos extremos presentarán magnitudes variables de control (véase cuadro 1).

⁹ Esta categorización está extraída del trabajo de Jarat Chopra sobre mantenimiento de la paz. Véase, en particular, su *Peace-Maintenance: The Evolution of International Political Authority*, Londres, Routledge, 1999. Chopra emplea los términos “asistencia”, “asociación”, “control” y “gubernatura” para describir el alcance de la autoridad.

CUADRO 1
Grados de autoridad en las administraciones internacionales

<i>Territorio</i>	<i>Operación</i>	<i>Fecha</i>	<i>¿Responsabilidad en seguridad pública?</i>	<i>¿Responsabilidad electoral?</i>	<i>¿Poder Ejecutivo?</i>	<i>¿Poder Legislativo?</i>	<i>¿Poder Judicial?</i>
Papua Occidental/Irian Occidental	UNTEA	1962-1963	Sí	Sí (sólo elecciones regionales)	Sí	Limitado	Limitado
Camboya	UNTAC	1992-1993	Sí (inspeccionando)	Sí	No (supervisión)	No (supervisión)	No (supervisión)
Eslovenia Oriental	UNTAES	1996-1998	Sí	Sí (sólo elecciones regionales)	Sí	Sí	Sí
Bosnia y Herzegovina		1996	Sí	Sí, inicialmente (inspeccionando)	Sí (de facto)	Sí (de facto)	Sí (de facto)
Kosovo	UNMIK	1999	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Timor Oriental	UNTAET	1999-2002	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

La Autoridad Transitoria en Camboya (UNTAC) es un buen ejemplo de administración internacional como supervisión. La UNTAC se estableció en febrero de 1992 para implementar los Acuerdos de París que buscaban poner fin a 21 años de conflicto entre las cuatro facciones camboyanas.¹⁰ Como se concibió originalmente –y apartándose significativamente de experiencias previas de mantenimiento de la paz–, la ONU asumía el control directo de cinco zonas críticas de las estructuras administrativas de cada facción (defensa, asuntos exteriores, finanzas, información y seguridad pública) durante un periodo de 18 meses, con el fin de establecer un “entorno político neutral que pudiera conducir a elecciones generales libres e imparciales”.¹¹ La ONU asumió también otras tareas, pero muchas de éstas coincidían con nociones ampliadas del mantenimiento de la paz. Sin embargo, lo cierto es que la ONU nunca ejerció el control directo. Un sinnúmero de problemas obligaron a la Organización a retroceder en sus ambiciones y a aceptar un papel más discreto en la supervisión y vigilancia de las actividades de las cuatro facciones. Podemos mencionar al menos cuatro factores que obligaron a la Organización a retroceder. El primero fue la ausencia de suficientes recursos. Pero la preferencia del representante especial a favor de un enfoque consensual fue igualmente importante, como lo fue la intransigencia del gobierno en turno de Hun Sen. El último factor se refiere a la dificultad de asumir funciones de gobernanza por un periodo limitado, en especial en la administración de justicia. Sin embargo, lo cierto es que, aún con esta capacidad restringida, la UNTAC fue la operación más amplia –y costosa– que había emprendido la ONU hasta ese momento.¹²

En el otro extremo del espectro, la administración internacional adquiere la forma de una gobernanza directa, como lo ejemplifican tres operaciones: la Administración Transitoria de la ONU en Eslovenia Oriental, Baranja y Sirmium Occidental (UNTAES); la Misión para la Administración Interina de la ONU en Kosovo (UNMIK); y la Administración Transitoria de la ONU en Timor Oriental (UNTAET). La primera (y más pequeña) de éstas, la UNTAES, se estableció en enero de 1996 por un periodo de 12 meses y fue posteriormente extendida por otros 12 meses, con el fin de supervisar

¹⁰ La resolución 745 del CS (1992), aprobada el 28 de febrero 1992, estableció la misión.

¹¹ Agreement on a Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict, 23 de octubre de 1991, anexo I, sección b, pará. 1, doc. ONU A/46/608-S/23177, 30 de octubre de 1991.

¹² Janet E. Heining, *Peacekeeping in Transition: The United Nations in Cambodia*, Nueva York, Twentieth Century Fund Press, 1994, p. 6, y Mats Berdal y Michael Leifer, “Cambodia”, en James Mayall (ed.), *The New Interventionism 1991-1994: United Nations Experience in Cambodia, Former Yugoslavia and Somalia*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pp. 25-58.

la reintegración pacífica a Croacia de la última región que había seguido hasta ese momento en poder de los serbios de esta ex república yugoslava.¹³ Era sólo la segunda vez en su historia que se le concedía a la Organización un mandato para administrar un territorio en disputa. La primera había sido en 1962-1963, con la Autoridad Ejecutiva Temporal de Naciones Unidas (UNTEA) en Nueva Guinea Occidental (Irian Occidental), aunque es cierto que también se habían previsto misiones de gobernanza para la ONU en Trieste (1947), Jerusalén (1947) y Namibia (1967), y que igualmente ejerció amplias prerrogativas administrativas en el Congo entre 1960 y 1964.¹⁴

La autoridad conferida a la UNTAES fue amplia: el acuerdo básico firmado por el gobierno croata y la dirigencia local serbia, que formaban la base de la resolución habilitadora, recurrió al Consejo de Seguridad para establecer una administración que “gobernara” la región pendiente de su reintegración a Croacia.¹⁵ El representante especial del secretario general en turno concibió un régimen en el que “sólo la autoridad de transición tendría poder ejecutivo y él no tendría que conseguir el consentimiento ni del consejo [de transición] ni de las partes para sus decisiones”.¹⁶ No obstante, a diferencia de la UNMIK y de la UNTAET, la UNTAES no desempeñó muchas de las tareas de administración; permitió que los serbios siguieran administrando el territorio, pasando por encima de sus decisiones siempre que fuera necesario, ya que Zagreb fue extendiendo gradualmente su autoridad soberana.

Tanto la UNMIK como la UNTAET fueron establecidas en 1999, después de los conflictos militares que produjeron vacíos administrativos agudos. La campaña de 11 semanas ininterrumpidas de bombardeo de la OTAN contra la República Federal de Yugoslavia (RFY), dirigida a debilitar a las fuerzas yugoslavas implicadas en la violenta represión de los albanos en

¹³ La resolución 1037 del CS (1996), aprobada el 15 de enero de 1996, estableció la misión.

¹⁴ Sobre la UNTEA, véase Rosalyn Higgins, *United Nations Peacekeeping, 1946-1967: Documents and Commentary*; vol. 2, *Asia*, Oxford, Oxford University Press for the Royal Institute of International Affairs, 1969-1981, pp. 101-106. Sobre otros planes para la gobernanza de la ONU, véase Steven R. Ratner, *The New UN Peacekeeping: Building Peace in Lands of Conflict after Cold War*, Nueva York, St. Martin's Press, 1994, pp. 97-116.

¹⁵ El Basic Agreement on the Region of Eastern Slavonia, Baranja y Western Sirmium, también conocido como el Erdut Agreement, fue firmado el 12 de noviembre de 1995. Para el texto del acuerdo, véase doc. ONU S/1995/951, 15 de noviembre de 1995 (anexo).

¹⁶ Véase informe del secretario general en conformidad con la resolución 1025 (1995) del CS, doc. ONU S/1995/1028, 13 de diciembre de 1995, par. 14. La referencia es al “consejo de transición”, un consejo asesor constituido por un representante del gobierno de Croacia, la población serbia local, la población croata local y otras minorías locales, presidido por el administrador de la transición.

Kosovo, precipitó una retirada total de las autoridades de la REY de la provincia, que quedó sin ninguna administración pública en funciones. El problema se complicó por el hecho de que instituciones vitales, como las de salud y educación, habían padecido de años de descuido y, más recientemente, de las tácticas [de tierra abrasada] de los serbios al partir.¹⁷ Se temía que los insurgentes locales pudieran explotar fácilmente el vacío en un intento por tomar el control político y que la seguridad de toda la gente que vivía en Kosovo –ya fueran serbios, turcos, romanís o albanos– corriera peligro. La resolución 1244 del Consejo de Seguridad de la ONU estableció efectivamente Kosovo como un protectorado de la Organización. En este esquema las fuerzas militares de la OTAN proveerían una “presencia internacional de seguridad” y la UNMIK se encargaría del desempeño de todas las funciones administrativas civiles.¹⁸

En Timor Oriental, como en Kosovo, se confirió a la UNTAET plena responsabilidad para la administración de este territorio portugués más tarde ocupado por Indonesia. La misión fue establecida en respuesta a las condiciones de crisis que surgieron en el lugar después de la “consulta popular” celebrada el 30 de agosto de 1999, en la que una mayoría abrumadora de timorenes orientales –78.5% del padrón electoral– rechazó la autonomía dentro de Indonesia y optó por la independencia. Como reacción a los resultados de las urnas, las fuerzas armadas indonesias y la milicia localmente organizada echaron a andar una devastadora campaña de violencia que dejó cientos de muertos, desplazó a más de tres cuartas partes de la población y destruyó cerca de 70% de la infraestructura física del territorio.¹⁹ El 15 de septiembre, el Consejo de Seguridad de la ONU autorizó el despliegue de una fuerza multinacional encabezada por Australia (INTERFET) para restaurar la paz y la seguridad en Timor Oriental. Poco después, el 25 de octubre, la ONU estableció la UNTAET que se encargaría de la administración del territorio hasta que logró empujar con éxito su independencia el 20 de mayo de 2002.²⁰ La UNTAET asumió efectivamente el estatus de soberano legal en Timor Oriental, y en opinión de algunos expertos su autoridad supuestamente excedió la de la UNTAES y la de la UNMIK en Eslovenia Oriental y Kosovo.²¹

¹⁷ Para detalles de las condiciones de la posguerra, véase Informe del Secretario General de la Misión Interina de las Naciones Unidas en Kosovo, doc. ONU S/1999/779, 12 de julio de 1999.

¹⁸ La resolución 1244 (1999) del CS se aprobó el 10 de junio de 1999.

¹⁹ Cifras de Jarat Chopra, “The UN’s Kingdom of East Timor”, *Survival*, vol. 42, núm. 3, 2000, p. 27. Véase también Informe del Secretario General sobre la situación en Timor Oriental, doc. ONU S/1999/1024/ 4 de octubre de 1999.

²⁰ La resolución 1272 (1999), aprobada el 25 de octubre de 1999, estableció la misión.

²¹ Por ejemplo, de estas tres misiones, sólo la UNTAET ejerció poderes efectivos para cele-

Entre los polos de supervisión y gobernanza directa están las operaciones que muestran diferentes grados de control sobre el territorio en cuestión. La administración internacional de Bosnia y Herzegovina, que no tiene nombre formal, fue establecida como parte de un complejo proceso de paz que culminó en la firma en 1995 del Acuerdo del Marco General para la Paz en Bosnia y Herzegovina, mejor conocido como el Acuerdo Dayton. La situación aquí era claramente distinta de las de Kosovo y Timor Oriental y mucho más cercana al esquema que imperó en Camboya: los tres regímenes asociados al periodo álgido de la guerra (serbio, croata y musulmán o “bosnio”) permanecieron intactos después de la guerra. A la comunidad internacional, encarnada en un Alto Representante, le fueron concedidos poderes limitados meramente para “supervisar” la implementación del acuerdo de paz y “promover” el cumplimiento del mismo, dependiendo ampliamente para ello de la cooperación de los partidos locales.²² No obstante, con el transcurso del tiempo la autoridad conferida al Alto Representante ha sido ampliada e incluye ahora el poder de despedir a aquellos funcionarios locales que obstruyan la implementación del acuerdo, así como la autoridad para promulgar leyes interinas en áreas en que los partidos locales se muestren “incapaces” o carezcan de la voluntad para hacerlo. En el sistema de la Oficina del Alto Representante, se estableció en febrero de 1997 una administración aparte para la zona en disputa de Brcko, dentro de Bosnia y Herzegovina, bajo la autoridad de un “supervisor” internacional que desde un inicio gozó de poderes más amplios que aquellos conferidos al Alto Representante.²³

Lo que distingue, pues, a estas operaciones es el grado de autoridad que poseen. Como apuntamos ya, este grado de autoridad varía desde la supervisión hasta formas de gobernanza directa. Pero lo que diferencia a estos ejercicios de mantenimiento de la paz es el alcance de su interés, cuando no de su responsabilidad real, en el funcionamiento de un territorio o Estado. Incluso la UNTAC, con un mandato más bien limitado, se involucró en aspectos de gobernanza que caían claramente fuera de las fronteras del mantenimiento de la paz, por muy ampliamente que se lo conciba. Por tan-

brar tratados. Véase Jarat Chopra, “Introductory Note to UNTAET Regulation 13”, *International Legal Materials*, núm. 36, 2000, p. 936.

²² The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, anexo 10, art. ILI(a)(b). El acuerdo se rubricó en Dayton el 21 de noviembre de 1995 y se firmó en París el 14 de diciembre de 1995.

²³ Los poderes del supervisor de Brcko se especifican en Tribunal Arbitral para la Disputa sobre la Frontera Inter-Entidad en la Zona de Brcko, laudo del 14 de febrero de 1997 y laudo final del 5 de marzo de 1999, ambos en <http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko> en “Brcko Arbitration”.

to, aunque la autoridad investida en estas operaciones varía, todas ellas comparten una preocupación por la gobernanza de carácter *comprehensive*. Éste es el rasgo distintivo de las administraciones internacionales

MEDICIÓN DEL ÉXITO

¿Hasta qué punto la administración internacional es efectiva como respuesta al formidable desafío de reconstruir territorios desgarrados por la guerra? Los críticos mantienen que estas administraciones son caras, escapan a la rendición de cuentas y con frecuencia son tecnocráticas, todo lo cual es verdad. Pero a pesar de los muchos problemas que surgen tanto en el diseño como en la implementación misma de las administraciones internacionales, en general han hecho una contribución positiva a la mitigación de los conflictos en los territorios en los que han sido establecidas. De ahí que con frecuencia hayan contribuido también a eliminar amenazas a la paz internacional y a mejorar la vida de la vasta mayoría de los habitantes de los territorios. El precio de la paz en cada uno de estos casos ha sido sin duda muy alto: Bosnia y Herzegovina recibieron casi siete veces la ayuda exterior per cápita que recibió Alemania en sus dos primeros años posconflicto.²⁴ Más aún, no se puede saber a ciencia cierta si la paz será sustentable a largo plazo después de que se hayan retirado las autoridades internacionales. En realidad, dado que algunas de estas operaciones han concluido recientemente (Eslovenia Oriental, Timor Oriental) o están en curso (Bosnia y Herzegovina, Kosovo), cualquier conclusión que se extraiga sobre ellas ha de ser forzosamente tentativa. Además, si se juzga estas operaciones con criterios más exigentes —en la medida en que sus objetivos se extienden más allá del mero mantenimiento de la paz para abarcar en algunos casos la construcción del Estado—, entonces el juicio puede ser menos inequívoco.

Hay otra dificultad en la evaluación del éxito de las administraciones internacionales. ¿Debemos juzgarlas por lo que fueron capaces de lograr al final de sus mandatos o por los procesos que fueron capaces de iniciar en ese periodo de tiempo? Con respecto a Timor Oriental, por ejemplo, a la ONU se le ha culpado de dar a luz al Estado más pobre de Asia.²⁵ Aun así

²⁴ La ayuda per cápita a Alemania durante los dos primeros años posconflicto fue de poco más de 200 dólares; la ayuda per cápita a Bosnia y Herzegovina durante el mismo periodo de tiempo fue de 1 400 dólares. Cifras (en dólares constantes) de James F. Dobbins, "America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq", *Survival*, vol. 45, núm. 4, 2003-2004, p. 96.

²⁵ Jarat Chopra, "Building State Failure in East Timor", *Development and Change*, vol. 33, núm. 5, 2002, p. 999.

se debe reconocer también que la UNTAET negoció arduamente –y exitosamente– con Australia en nombre de Timor Oriental para concluir un tratado que rigiera la explotación de las reservas de petróleo y gas en el Mar de Timor. Este logro es mucho más notable, si consideramos que no había precedente alguno en el que la ONU hubiese negociado como gobierno con un Estado miembro de la Organización.²⁶ Conforme a los términos del tratado, los ingresos generados dentro de la Zona Conjunta de Desarrollo de Petróleo se han de dividir 9 a 1 a favor de Timor.²⁷ En los años venideros se espera que estas reservas arrojen varios miles de millones de dólares en regalías para Dili, o aun más, dependiendo del resultado de las disputas fronterizas que persisten con Australia.²⁸ Además de negociar el Timor Sea Treaty, la ONU y otras agencias internacionales prestaron asistencia a Timor Oriental en la formulación de su plan de desarrollo nacional –un programa creíble (a juicio del Banco Mundial) para la promoción del crecimiento equitativo y la reducción de la pobreza en el transcurso de un periodo de 18 años.²⁹

En el caso de la UNTAES encontramos consideraciones similares, sobre todo en lo que concierne al retorno de personas internamente desplazadas (PID). A fines del mandato de la ONU en diciembre de 1997, sólo 9 000 serbocroatas –de unos 48 000 serbios desplazados a Eslovenia Oriental de todas las otras partes de Croacia– habían regresado a sus hogares. No obstante, si extendemos el marco temporal a septiembre de 1998, el número total de PID serbocroatas (u 88% de los que habían expresado su deseo de regresar) se eleva a 15 000.³⁰ Parecería que la UNTAES merece un reconocimiento por su tendencia positiva a rebasar su mandato. No obstante, de acuerdo con un criterio más exigente, nos podríamos preguntar por qué tan pocos serbocroatas se registraron como PID y una cantidad aún menor expresa el deseo de regresar. Asimismo, ¿hasta qué punto es responsable, si es que lo es, la ONU por el flujo de serbocroatas residentes en Eslovenia Oriental –unos 16 000 de un total de 67 000, muchos de ellos a Serbia– du-

²⁶ Jonathan Steele, "Nation Building in East Timor", *World Policy Journal*, vol. 19, núm. 2, 2002, p. 82.

²⁷ Timor Sea Treaty, 20 de mayo 2002, artículo 4(a).

²⁸ Informe del Secretario General sobre la Misión de Naciones Unidas en Apoyo a Timor Oriental, doc. ONU S/2003/944, 6 de octubre de 2003, pará. 49; "E. Timorese Accuse Australia of Delay in Boundary Talks", *Financial Times*, 27 de noviembre de 2003.

²⁹ Banco Mundial, "Background Paper for Donors' Meeting on East Timor", Dili, 14-15 de mayo de 2002.

³⁰ 15 000 es el máximo calculado por la OSCE. El cálculo del gobierno croata es aún más alto: 23 343 serbios regresaron de la región del Danubio. Cifras de Jelena Smoljan, *Socio-Economic Aspects of Peacebuilding: UNTAES and the Process of Peaceful Reintegration of Eastern Slavonia*, tesis de doctorado en relaciones internacionales, Universidad de Oxford, 2004, cap. 7.

rante el tiempo en que la región estaba bajo su administración?³¹ La ONU negoció una serie de garantías con el gobierno de Croacia con el fin de ofrecer a su vez garantías a los serbios para alentarlos a permanecer en lugar de emigrar.³² No obstante, por una parte la implementación de estas garantías dependía en buena medida de la voluntad política del gobierno croata. Pero incluso si el gobierno hubiera cumplido plenamente, que no fue el caso, las garantías por sí mismas no habrían convencido a la población de que se quedara. Para lograr su objetivo, las garantías debían haber venido acompañadas de un programa de desarrollo económico. ¿En quién recae la responsabilidad entonces –en la ONU, Zagreb o, para lo que nos importa, en los estados miembros de la Organización con influencia sobre Croacia y con los recursos económicos necesarios para esta causa? Además, algunos serbios estaban resueltos a abandonar Croacia de todas maneras. En operaciones tan complejas como las administraciones internacionales y con áreas de autoridad que se traslapan y que no siempre coinciden, no es fácil atribuir la responsabilidad en materia de resultados concretos.

El historial de una administración internacional también se puede evaluar en función de lo que podría haberse logrado, es decir, de las oportunidades que no se han aprovechado. Así, por ejemplo, en retrospectiva parece que si la UNTAET hubiera conferido mayor prioridad al desarrollo de la capacidad administrativa pública, algunas de las deficiencias de las que ahora está plagado Timor Oriental se habrían podido evitar o al menos aminorar. De modo similar, el reconocimiento más temprano de la necesidad de una estrategia de desmovilización y de reintegración de la guerrilla pro independencia Falintil podría haber conducido al desarrollo de una fuerza de defensa más capaz para cuando la UNTAET se retirara. Mientras, en Eslovenia Oriental la UNTAES trató de reintegrar la administración pública, servicios públicos y alguna infraestructura, pero hubiera podido hacer más por reintegrar a la población, por ejemplo, a través de esfuerzos encaminados a poner fin a la segregación étnica en las escuelas y la incorporación de programas de reconciliación en los lugares de trabajo.³³

³¹ “[Third] Report of the OSCE Mission to the Republic of Croatia on Croatia’s progress in meeting international commitments since May 1998”, 8 de septiembre de 1998, par. 23. La cifra de la Misión de Inspección de la Comunidad Europea (ECMM) era incluso superior: más de 40% de la comunidad serbia de la región la abandonó en los dos años que estuvo bajo la administración de la ONU. “[First] Report of the OSCE Mission to the Republic of Croatia on Croatia’s progress in meeting international commitments since January 1998”, 20 de mayo de 1998, par. 48.

³² Véase Informe del Secretario General sobre la Administración de Transición de Naciones Unidas de Eslovenia Oriental, Baranja y Sirmium Occidental, doc. ONU S/1997/953, 4 de diciembre de 1997, par. 7 y anexo I.

³³ Smoljan, *Socio-Economic Aspects of Peacebuilding*, *op. cit.*, cap. 8.

Lo que una autoridad de transición pueda lograr dependerá también en parte de cómo se interprete su mandato. En operaciones de la complejidad que caracteriza a estas administraciones, es más que natural que las interpretaciones sobre el mandato también varíen. Por ejemplo, en el caso de Eslovenia Oriental, aunque es cierto que el acuerdo básico confirió a la ONU la autoridad para “gobernar” la región, el hecho es que la UNTAES no tenía los recursos para hacerlo adecuadamente ni tampoco existía la expectativa entre los funcionarios de la ONU de que lo hiciera. No obstante, al mirar este caso en retrospectiva y en comparación con otras administraciones “ejecutivas” es tentador atribuirle esta interpretación.³⁴ El empleo del término “gobernar” permitió al administrador de transición ejercer a veces una autoridad muy amplia, pero lo cierto es que ni el acuerdo básico ni la legislación pertinente de la ONU especificaron con precisión los objetivos o lo que la UNTAES debía lograr. La brevedad relativa tanto de la resolución 1037 (Eslovenia Oriental) como de la 1272 (Timor Oriental) del Consejo de Seguridad de la ONU, en comparación con el sumamente detallado Acuerdo Dayton para Bosnia y Herzegovina, permitía una cierta laxitud en la interpretación y, por lo tanto, flexibilidad, lo cual las autoridades de transición en general han celebrado, pese a la preocupación en lo que concierne a la ambigüedad. No obstante, esta situación también ha incidido en la vulnerabilidad de las autoridades a las críticas de interpretaciones restringidas de sus mandatos.

Hay otras consideraciones pertinentes a la evaluación de las administraciones internacionales. Por ejemplo, en el caso de operaciones tan multifacéticas como éstas –en las que el mantenimiento de la paz y la seguridad, la construcción de instituciones políticas y el desarrollo económico sustentable son sólo una parte de muchos de los objetivos–, ¿cuáles son los indicadores de desempeño más pertinentes? Y allí donde el logro de las metas, de estas grandes transformaciones, puede tardar años y hasta décadas, ¿cuál es el marco temporal adecuado para su evaluación? Medir el éxito de las operaciones de paz es bastante problemático; evaluar operaciones tan complejas como las administraciones internacionales es incluso más difícil.³⁵

³⁴ Derek Boothby, “The Political Challenges of Administering Eastern Slavonia”, *Global Governance*, vol. 10, núm. 1, 2004, p. 41.

³⁵ Sobre las dificultades para evaluar el éxito de las operaciones de paz en general, véase George Downs y Stephen John Stedman, “Evaluation Issues in Peace Implementation”, en Stephen John Stedman, Donald Rothchild y Elizabeth M. Cousens (eds.), *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*, Boulder, CO, Lynne Rienner, 2002, pp. 44-54.

CONCLUSIÓN

La administración internacional de territorios desgarrados por la guerra representa uno de los intentos más ambiciosos por tratar el conflicto localizado. Quizá sea la arrogancia lo que permite a las instituciones internacionales creer que pueden construir o reconstruir estados pacíficos y prósperos a partir de las cenizas del conflicto violento. Se ha hecho antes, por supuesto, en Alemania y Japón luego de la Segunda Guerra Mundial, pero en ambos casos las condiciones eran más propicias. Aunque es sumamente fácil señalar las limitaciones y defectos de las administraciones internacionales, hay que reconocer también que las situaciones a las que con frecuencia hacen frente son intrínsecamente difíciles y no se prestan a una solución rápida. Como Veton Surroi, el periodista de Kosovo y *éminente gri-se*, observó en 2001: “Está claro que en los próximos cinco años, Kosovo no va a ser ni una democracia ejemplar ni una economía próspera. Las razones son simples. Kosovo nunca fue una democracia. Nunca tuvo una economía de mercado [...] Está pasando por una transición después de 50 años de comunismo y diez años de dominación serbia tipo apartheid y la destrucción de la guerra.”³⁶

En esas circunstancias –en las que con frecuencia entrarán algunas de las peores imaginables– es insensato esperar que las autoridades internacionales sean necesariamente capaces de transformar de la noche a la mañana sociedades desgarradas por la guerra en sociedades pacíficas, prósperas y democráticas. A pesar de todas sus desventajas, el atractivo de la administración territorial internacional puede simplemente deberse a que en muchos aspectos es la opción menos mala. En las actuales circunstancias, medidas menos intervencionistas, en algunos casos, y medidas unilaterales, en otros, pueden resultar peores.

Al mismo tiempo es importante reconocer que hay una cierta cautela entre los estados y en la propia ONU en cuanto a las empresas ambiciosas de este tipo, no sólo porque estas operaciones son caras, sino también porque despiertan expectativas, local e internacionalmente, que rebasan lo que la ONU y otras organizaciones pueden a veces lograr. Por eso Lakhdar Brahimi, asesor especial del secretario general de la ONU, ha estado promoviendo la idea de “presencia ligera” (misiones de asistencia de la ONU) y ha señalado a Afganistán como posible modelo.³⁷ “Ligero” tiene claras venta-

³⁶ Veton Surroi, “Das Experiment Kosovo. Ehrgeizige Ziele – Unrealistische Erwartungen”, *Internationale Politik*, vol. 56, mime. 3, 2001, p. 43.

³⁷ Véase “Statement by Mr. Lakhdar Brahimi to the conference organized by the German Ministry of Foreign Affairs on ‘Strategies for Economic Reconstruction and Post-Conflict Management’”, Berlín, 27 de octubre de 2004 (copia de archivo con el autor).

jas con respecto a “pesado”, entre otras, permite que un pueblo sienta que es dueño de su propio país, y es un enfoque que sin duda hay que promover siempre que sea posible. Pero también es cierto que en algunos casos “ligero” puede que no sea lo adecuado para enfrentar los retos que plantea la construcción de la paz. Es, pues, una pregunta abierta si en el futuro habrá más administraciones internacionales. Habrá, con seguridad, candidatos para la administración internacional en la medida en que siga existiendo la perspectiva de la fragmentación y el colapso estatal.

Traducción de ISABEL VERICAT