

SOBERANÍA CONTEMPORÁNEA Y PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD: EL DESEMPEÑO INTERNACIONAL DE FUNCIONES SOBERANAS EN ESTADOS FALLIDOS

CONTEMPORARY SOVEREIGNTY AND THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY: THE INTERNATIONAL EXERCISE OF SOVEREIGN FUNCTIONS IN FAILED STATES

JUAN J. GARCÍA BLESA¹

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LA LIBRE DETERMINACIÓN COMO FUNCIÓN DE LA SOBERANÍA: EL OBJETIVO DE LOS DERECHOS HUMANOS. III. SOBERANÍA COMO “COMPETENCIA PRIMARIA” EN EL DESCARGO DE FUNCIONES SOCIALES INTERNACIONALES. IV. LA ACCIÓN INSTITUCIONAL EN ESTADOS FALLIDOS COMO DESCARGO SUBSIDIARIO DE LAS FUNCIONES SOBERANAS. V. CONCLUSIÓN: ¿LA PRÁCTICA DE UNA “RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL”?

Summary: I. INTRODUCTION. II. SELF-DETERMINATION AS A FUNCTION OF SOVEREIGNTY: THE HUMAN RIGHTS OBJECTIVE. III. THE STATE SOVEREIGNTY AS “PRIMARY COMPETENCE” IN THE FULFILLING OF INTERNATIONAL SOCIAL FUNCTIONS. IV. THE INTERNATIONAL INSTITUTIONAL ACTION IN FAILED STATES AS THE SUBSIDIARY FULFILLING OF SOVEREIGN FUNCTIONS. V. CONCLUSION: THE PRACTICE OF AN “INSTITUTIONAL RESPONSIBILITY”?

I. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente trabajo es hacer una reflexión sobre cierta práctica institucional cuyo sentido general puede revelar aspectos jurídicos interesantes en el ámbito del derecho internacional público contemporáneo si se estudia desde perspectivas teóricas menos habituales. Me refiero al despliegue de misiones internacionales en los llamados *Estados fallidos*² cuyos mandatos jurídicos las

¹ Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Internacional y Comparado de la *American University* (Bosnia Herzegovina). E-mail: jgarcia@aubih.edu.ba

² Adoptando un concepto simple pero útil al objeto aquí planteado, puede identificarse al Estado fallido o la situación de fracaso estatal como la desaparición duradera del control gubernamental efectivo sobre el territorio y la población de un Estado soberano, ya sea por la desaparición del poder gubernamental central ya sea por la aparición de diversas facciones que ejercen un control fragmentado y a menudo cambiante sobre el terreno, ver G. HELMAN, y S. RATNER, “Saving Failed States”, *Foreign Policy*, 89, 1992-1993, pp. 3-21; J. G. GROS, “Towards a taxonomy of failed states in the New World Order:

convierten de forma casi sistemática en autoridades internacionales y les encomiendan jurídicamente el ejercicio temporal sobre el terreno de funciones normalmente reservadas al Estado soberano incapaz de llevarlas a cabo.

Para ello es necesario considerar algunos aspectos básicos del derecho internacional público que, por ser el punto de partida de todo este sistema jurídico, determinan de manera implícita el desarrollo de cualquier estudio especialmente en este tema. No se trata de reinventar conceptos tales como la soberanía o el principio de libre determinación, sino de emplear otras perspectivas teóricas existentes a fin de poner las mencionadas acciones bajo una luz diferente³ que a mi juicio permite apreciar con mayor claridad una dimensión poco explorada aún y quizá de bastante utilidad práctica frente algunos problemas operativos típicos cuyo origen parece ser más bien político-jurídico⁴.

Con este fin, en primer lugar, voy a partir de una visión funcionalista de la soberanía poniéndola en relación con la dimensión *interna* del principio de libre

decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti”, *Third World Quarterly*, 1996, pp. 455-472; A. MAZRUI, “The Blood Experience; Failed States and Political Collapse in Africa”, *World Policy Journal*, XII-1, 1995, pp. 28-35; D. THÜRER, “The “failed state” and International Law”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 81-836, 1999, pp. 731-760 (www.icrc.org/Web/Spa/sitespa0.nsf/html/5TDNTG , fecha consulta diciembre 2006); también en este sentido el “Documento preparatorio del Comité Internacional de la Cruz Roja para la primera reunión periódica sobre el Derecho Internacional Humanitario”, Ginebra, enero 1998 (www.icrc.org); se trata de las situaciones típicas que CANSACHI describía como anarquía, ver G. CANSACCHI, “Identité et continuité des sujets internationaux”, *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International*, 130, 1970-II, p. 41. No obstante, por muy afectado que esté por el conflicto se considera que el gobierno legítimo en estas condiciones sigue representando jurídicamente a la totalidad del Estado. Respecto a los demás grupos rivales, aunque la soberanía del Estado no se divida, a veces es necesario concederles a estos movimientos la condición de gobiernos de hecho con personalidad y derechos limitados y provisionales en derecho internacional. Normalmente, se les reconocerá o no cierto estatuto jurídico internacional como insurgentes según su grado de organización y estabilidad, H. BLIX, “Contemporary Aspects of Recognition”, *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International*, 130, 1970-II, pp. 615-619 y 639-640; L. OPPENHEIM, *Tratado de Derecho Internacional Público*, 8ª ed. inglesa, a cargo de Sir H. Lauterpacht. Traducción al castellano por J.M. Castro-Rial y J. López Oliván, tomo I, vol. I, *Paz*, Barcelona, 1961, §75a.; S. PEGG, *De Facto States in the International System*, Institute of International Relations, The University of the British Columbia, Working Paper nº 21, 1998.

³ Esta necesidad de reinterpretación y renovación, que subyace a significativas aportaciones a la teoría y práctica jurídico-internacional contemporánea, se ha reflejado en los últimos y más importantes documentos de la ONU, especialmente el Informe del Secretario General, titulado *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, presentado a la Asamblea General en seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, el 21 de marzo de 2005 (A/59/2005); y el Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, presentado al Secretario General el 1 de diciembre de 2004 y remitido a la Asamblea el 2 de diciembre (A/59/565) en el que se basa el anterior. Ver también A. M. SLAUGHTER, “Security, Solidarity, and Sovereignty: The Grand Themes of UN Reform”, *The American Journal of International Law*, 99- 3, 2005, pp. 619-631.

⁴ Para CHOPRA, por ejemplo, en el caso de Timor el resultado fue una política autoritaria de la administración internacional en relación a la población, J. CHOPRA, “The UN’s Kingdom of East Timor”, *Survival*, 42- 2, 2000, pp. 30-35; y “Building State failure in East Timor”, *Development and Change*, 33- 5, 2002, pp. 979-1000; ver también O. P. RICHMOND y J. FRANKS, “Liberal Peacebuilding in Timor Leste: The Emperor’s New Clothes?”, *op. cit.*, pp. 189-197; D. ZAUM, “The Authority of International Administrations in International Society”, *op. cit.*, pp. 462-473; M. PUGH, “Peacekeeping and critical theory”, *International Peacekeeping*, 11- 1, 2004, pp. 39-58.

determinación de los pueblos en tanto que gran principio transformador del derecho internacional contemporáneo. Una vez hecho esto, pondré bajo ese prisma la práctica institucional, especialmente la del Consejo de Seguridad de la ONU en su configuración jurídica de los mandatos operativos, que refiere explícita e implícitamente a un doble nivel de competencia en el descargo de las funciones gubernamentales esenciales en beneficio de la población: una competencia “primaria” local y otra “subsidiaria” institucional.

II. LA LIBRE DETERMINACIÓN COMO FUNCIÓN DE LA SOBERANÍA: EL OBJETIVO DE LOS DERECHOS HUMANOS

Además de ser el principio esencial del derecho internacional, la soberanía jurídica pasa también por ser un concepto en extremo complejo, variable y sin duda evolutivo. Sin embargo, a efectos de claridad y brevedad expositiva, el objetivo aquí no es realizar un estudio exhaustivo sobre dicha soberanía, sino poner de manifiesto una dimensión muy concreta de la misma que nace precisamente de la introducción en el sistema jurídico internacional de principios con un contenido sustantivo no sólo limitador del poder político.

Para ello, es necesario partir directamente del núcleo esencial de la soberanía dejando a un lado lo accidental. Así, como atributo esencial de la personalidad jurídica estatal, la soberanía está compuesta de elementos normativos que pretenden ante todo excluir la sumisión del sujeto jurídico-Estado a cualquier autoridad superior, dotándolo de independencia jurídica respecto a cualquier otro sujeto en el ejercicio de su autoridad⁵.

Esta dimensión elemental es la base fundacional del sistema jurídico interestatal desde su mismo origen *westfaliano*. Se trata del espacio irreductible de la soberanía jurídica a la que se puede denominar *independencia constitucional*, por consistir esencialmente en la falta de superior jurídico constitucionalmente reconocido dentro y fuera del Estado. Un concepto irreductible, absoluto y unitario en tanto que no conoce graduación posible, i. e., que existe o no existe en absoluto como característica de un sujeto⁶.

Pues bien, esta reducción de la soberanía a su dimensión *constitucional*, la independencia, es a su vez la base de la teoría competencialista, que descompone la soberanía en un haz de competencias concedidas por el derecho internacional al Estado⁷.

⁵ Ver *Régime douanier entre l'Allemagne et l'Autriche*, CPJI série A/B 1931, opinion individuelle de M. ANZILOTTI, p. 57; artículo 2.7 CNU y artículos 6 y 9 de la Carta de la OEA; también artículos 1 y 5 del *proyecto de Declaración de Derechos y Deberes de los Estados* incluido en la Resolución de la Asamblea General 375 (IV), de 6 de diciembre de 1949; y, v. gr., P. REUTER, “Principes de droit international public”, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 103 (1961-II), p.510.

⁶ A. JAMES, “The Practice of Sovereign Statehood in Contemporary International Society”, *Political Studies*, XLVII, 1999, pp. 460-467.

⁷ Esta teoría nacida en el período de entreguerras como un intento de acabar con las poco realistas y autodestructivas concepciones absolutas de la soberanía, parte de un análisis irremediabilmente absoluto

La asunción jurídica principal de la perspectiva competencialista es que la independencia formal es la auténtica esencia del Estado soberano en derecho internacional, su rasgo más importante. Por lo que es la independencia formal del Estado lo que implica como corolario lógico y definidor sus competencias y su responsabilidad internacional⁸. Por tanto, según ROUSSEAU, una teoría general de la independencia como reformulación de la soberanía sólo es posible si se aborda desde el punto de vista de las competencias estatales concedidas por el derecho internacional. Este punto de partida lleva a afirmar que sólo la independencia implica necesariamente competencias exclusivas, autónomas y plenas⁹.

Pese a adoptar una perspectiva quizá excesivamente formalista, esta caracterización como “competencias” de los diversos supuestos en que se despliega la soberanía estatal implica un cambio de vocabulario que sorprendentemente parece adaptarse mejor a aspectos fundamentales de la realidad internacional actual, tal como ocurre con la cuestión aquí analizada. Se trata de expresar con todas sus consecuencias la sumisión del poder al Derecho a través de concebir a aquel, o al menos su legitimidad y licitud, como producto de una finalidad social. Se afirma que el poder no es valioso más que por los servicios que presta a la sociedad y a los individuos que la componen, una concepción teleológica que fundamenta su legitimidad y licitud. Un Estado puede ejercer todas las competencias del soberano, pero dichas competencias no pueden

de la soberanía, que por negativo y peligroso debe ser sustituido por nuevos conceptos más civilizados y acordes con la realidad. Ahora bien, como señala REUTER, las primeras expresiones de esta concepción centran su atención en la efectividad del poder como elemento de objetividad y base de toda competencia estatal ignorando de forma casi absoluta o subestimando las cuestiones relativas a la concurrencia de los principios de autodeterminación, prohibición del uso de la fuerza y no reconocimiento. En cualquier caso, el Estado y sus competencias como tal nacen solo por la realidad de los servicios prestados a la población y a la civilización. El ejercicio efectivo del poder estatal con el objeto de satisfacer las necesidades de la comunidad a la que sirve es lo que garantiza su pleno derecho frente a todos los demás Estados. Es una extensión del mismo razonamiento que contiene la vertiente más clásica de la teoría declarativa del reconocimiento de Estados y en el fondo una búsqueda de la objetividad del Derecho Internacional, P. REUTER, “Principes de droit international public”, *op. cit.*, pp. 441-442 y 512-513. Por ej., SCELLE entiende que el Estado no se diferencia de otras formas de organización social más que en su grado de integración, por lo que no existe un criterio jurídico para la existencia del Estado sino más bien una distribución de competencias operada por el ordenamiento superior sobre entes cuya naturaleza es esencialmente histórica y no regulada por Derecho. Desde esta perspectiva considera que la independencia estatal se describe más bien como la cantidad y calidad de competencias formales que debe ejercer un ente territorial, cualquiera que sea su estructura, para ser calificado como Estado y, por tanto, el único criterio posible en Derecho para averiguar si un ente es estatal no debe ser la soberanía sino la independencia jurídica vista como dicho cúmulo de competencias atribuidas por el Derecho Internacional, G. SCELLE, *Précis de droit des gens*, Paris, 1932, pp. 13-14, 74, 80-83 y 95-96. En referencia a una versión más reciente denominada “teoría de la delegación implícita de poderes”, ver D. GARCÍA SAN JOSÉ, *El derecho internacional poscontemporáneo*, Tirant Lo Blanch, Monografías 597, Valencia, 2008, pp. 215-220.

⁸ CH. ROUSSEAU, “L’indépendance de l’État dans l’ordre international”, *Recueil des Cours de la Académie de Droit International*, vol. 73 (1948-II), p. 250.

⁹ *Ibidem*, pp. 220 y ss.

emanar más que de la existencia y vinculatoriedad de un Derecho superior nacido de una comunidad que representa el interés común de sus componentes¹⁰.

Hasta aquí toda esta operación podría parecer una mera especulación teórica. Sin embargo, si se la pone en relación con la práctica relativa al nacimiento de Estados soberanos, especialmente durante los últimos 65 años, se pueden encontrar fuertes y reveladores apoyos de los que se desprenden una serie de importantes consecuencias para las acciones cuya reinterpretación se plantea aquí.

La teoría competencialista entraña una idea clara de atribución al Estado por parte del sistema jurídico en función del interés de la población, cosa incompatible con la concepción dominante de la soberanía como mera expresión jurídica del mero hecho efectivo del poder estatal, apoyada por la teoría declarativa del reconocimiento¹¹. No obstante, la realidad práctica que puede verificarse en el mayor proceso de creación de Estados soberanos en los últimos decenios, la descolonización, ofrece un panorama muy distinto si se presta atención al nacimiento de Estados postcoloniales en condiciones que nada tienen que ver con el alto grado de efectividad que solía exigirse para estos casos por la doctrina clásica¹². Más aún, tal y como muestra KOSKENNIEMI, el acceso de cualquier ente político territorial al estatuto jurídico de la soberanía ha dependido siempre de la voluntad y reconocimiento de aquellos sujetos más determinantes dentro del sistema interestatal¹³.

¹⁰ Como afirmaba R.-J. DUPUY en 1963, la única soberanía deseable debe ser la del Derecho Internacional para lo cual es necesario sustituir el concepto de soberanía estatal por el de competencias estatales, que garantiza la primacía del Derecho y sienta las bases de un mayor objetivismo propio de una sociedad institucional, ver R.-J. DUPUY, *Le droit international*, Presses Universitaires de France, Paris, 1963, pp.38-40. En contra, tampoco pueden ignorarse las críticas a la teoría de las competencias delegadas que realizan, entre otros, el propio R.-J. DUPUY (ibídem); este mismo autor advierte de que tal concepción tiene límites indiscutibles al tratarse de una visión excesivamente formalista, normativista, en la medida en que no existe ninguna estructura orgánica jerárquica que garantice ni la interpretación ni la aplicación objetiva de esas normas superiores. Como afirma el profesor CARRILLO, la caracterización de la soberanía como competencia que busca transformarla en un poder objetivo emanado del sistema jurídico superior presupone la existencia de un ordenamiento altamente institucionalizado que no se verifica en el Derecho Internacional contemporáneo, ver J. A. CARRILLO SALCEDO, *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, Madrid, 2ª ed., 1976, pp. 80-81.

¹¹ T. CHEN, *The International Law of Recognition*, London, 1951.

¹² R. JACKSON, *Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge, 1990, pp. 74-108; sobre la cuestión de la efectividad gubernamental en el nacimiento estatal ver J. CRAWFORD, J., *The Creation of States in International Law*, 2nd. Ed., Oxford University Press, 2007, p. 56; V.-D. DEGAN, "Création et disparition de l'État (à la lumière du démembrement de trois Fédérations multiethniques en Europe)", *op. cit.*, p. 235; H. BLIX, "Contemporary Aspects of Recognition", *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 130, 1970-II, p.633; y A. G. HEFFTER, *Le droit international de l'Europe*, traducido por J. Bergson, Berlín-París, 1883, p. 49.

¹³ M. KOSKENNIEMI, *El discreto civilizador de naciones. El auge y caída del derecho internacional, 1870-1960*, Ciudad Argentina, 1ª ed., Buenos Aires-Madrid, 2005, pp. 105-177. Lo cual nos remite a los criterios y procedimientos jurídicos que emplean estos Estados en cada momento histórico para conceder tal reconocimiento, ver C. HILLGRUBER, "The Admission of New States to International Community", *European Journal of International Law*, 9, 1998, pp. 491-509.

Hoy día, esta realidad de la concesión social de la soberanía jurídica se ha visto radicalmente transformada en su contenido y sus fines, si bien las variaciones en su procedimiento, cada vez más centralizado gracias a los efectos jurídicos prácticos del acceso a la membresía de la ONU¹⁴, no pueden ocultar el hecho de que la misma práctica continúa. Como ya manifestara claramente LANSING a principios del siglo XX, la soberanía jurídica estatal es y ha sido siempre un producto de la aceptación y el respecto de dicho estatus por el resto de Estados, una concesión con la que se han perseguido diferentes fines¹⁵.

Y es precisamente la introducción de nuevos fines en el sistema contemporáneo lo que hace más interesante la perspectiva propuesta. Lo anterior permite caracterizar la soberanía como un haz de competencias otorgadas por la sociedad internacional (ya sea por un directorio de potencias, como ha sucedido casi siempre, ya sea por procedimientos sociales más complejos e institucionalizados como los existentes hoy día), sin embargo esto no rinde cuenta del mayor cambio operado en la soberanía estatal, su funcionalización respecto a la construcción de una comunidad internacional basada en los principios de dignidad del ser humano y de libre determinación¹⁶.

Aunque la introducción y posterior desarrollo del principio de libre determinación en derecho internacional ha tenido como expresión más llamativa su vertiente externa, es decir, el acceso a la independencia jurídica de los pueblos coloniales (matizado por los límites que el propio sistema internacional imponía, concentrados en la aplicación del principio *uti possidetis* y sus terribles inconvenientes, v. gr., en África¹⁷), el contenido jurídico de dicho principio va mucho más allá de tal manifestación, especialmente cuando se le conecta con su dimensión *interna*, el reconocimiento y protección de los derechos y libertades fundamentales del individuo¹⁸.

¹⁴ J. DUGARD, *Recognition and the UN*, Cambridge University Press, Cambridge, 1987, pp. 126 y ss.; C. HILLGRUBER, "The Admission of New States to International Community", *op. cit.*, p. 492; en sentido parecido, MOSLER sostiene que la membresía en la ONU hace del ente de que se trate un Estado soberano e independiente, miembro de la sociedad internacional con personalidad jurídica internacional completa, H. MOSLER, "Subjects of International Law", *Encyclopedia of Public International Law*, 7, 1984, p. 450.

¹⁵ R. LANSING, "Notes on World Sovereignty", *The American Journal of International Law*, 15- 1, 1921, pp. 13-27.

¹⁶ Véase esta conexión en *Sud-ouest africain*, CIJ Recueil 1971, p. 57; ver también la Resolución de la Asamblea General de la ONU 1514(XV); o en la *Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional* contenida en la Resolución de la Asamblea General 2625(XX); CH. CHAUMONT, "Cours Général de Droit International Public", *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 129, 1970-I, p. 388. De aquí la íntima y aún no totalmente explorada unión entre el principio de la soberanía y el de autodeterminación de los pueblos, "La souveraineté, c'est le droit des peuples à son stade de réalisation", *ibíd.*, p. 390 ; y, en términos idénticos, J. A. CARRILLO SALCEDO, *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, Madrid, 2ª ed. 1976, p. 28.

¹⁷ R. L. KAPIL, "On the Conflict Potential of Inherited Boundaries in Africa", *World Politics*, 18-4, 1966, pp. 656-673; A. M. KACOWICZ, "'Negative' International Peace and Domestic Conflicts, West Africa, 1957-96", *The Journal of Modern African Studies*, 35- 3, 1997, pp. 367-385; J. HERBST, "The Creation and Maintenance of National Boundaries in Africa", *International Organization*, 43-4, 1989, pp. 673-692.

¹⁸ A. CASSESE, A., *Self-determination of peoples. A legal reappraisal*, Cambridge, 1995, p. 53.

El cambio sistémico que lidera el desarrollo de este principio no viene sólo de su vertiente externa, la independencia, ésta es más bien una solución o instrumento para la consecución de su contenido más importante, el desarrollo de la vida del ser humano de acuerdo al modelo social *liberal*¹⁹ contenido en la filosofía de los derechos humanos y su desarrollo normativo internacional²⁰. Esta dimensión interna del principio de libre determinación es la que puede identificarse, por ej., en los Pactos Internacionales de derechos humanos de 1966²¹. Dichos Pactos incluyen la mención a la libre determinación como el resultado de la aplicación de todo el conjunto de derechos que dichos Pactos contienen. Es decir, la libre determinación es la del individuo en las condiciones que marcan dichos textos normativos²².

Ahora bien, pese a que esta vertiente interna del principio de libre determinación se ha mantenido en segundo plano, lo cierto es que jurídicamente sigue vinculando a todos los Estados, constituyendo no sólo un refuerzo contra violaciones externas de la independencia del Estado, sino dándole también un sentido diferente a dicha independencia y a las competencias que conlleva²³. Estas competencias se transforman mediante la introducción del fin sustantivo de los derechos humanos en el derecho internacional contemporáneo en funciones que el Estado debe cumplir de cara a la

¹⁹ Inspiración liberal que puede trazarse hasta la misma fundación del sistema europeo de Estados y al fin de las guerras de religión en Westfalia, véase el estudio general de J. SUMMERS, *Peoples and International Law. How Nationalism and Self-Determination Shape a Contemporary Law of Nations*, The Erik Castrén Institute of International Law and Human Rights, Martinus Nijhoff, Leiden-Boston, 2007, pp. 84 y ss.

²⁰ Su declaración como derecho humano individual y fundamental es, de hecho, la primera en aparecer en los textos de la Asamblea General, ver Resolución de la Asamblea General 421 D (V), de 4 de diciembre de 1950 y Resolución de la Asamblea General 545 (VI), de 5 de febrero de 1952; Recuérdese además que la Carta de las NNUU no ofrece en principio ningún principio de descolonización. El artículo 76.b) CNU establece como objetivo del fideicomiso el desarrollo hacia el autogobierno, pero no como un mandato u obligación inmediata. De hecho, una propuesta china de fijar la independencia y la soberanía como objetivo de esta figura fue rechazada de plano en la Conferencia de San Francisco en base a una voluntad de evitar la formación de una multitud de micro Estados, véase B. VUKAS, “States, Peoples and Minorities”, *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International*, 231, 1991-IV, p. 382; por otra parte, también puede entenderse que los artículos 73.b) y 76.b) CNU aluden implícitamente al principio de autodeterminación cuando hablan del derecho de los pueblos al autogobierno, pero esto no implica un derecho soberano a elegir el propio sistema, véase J. CRAWFORD, *The Creation of States in International Law*, *op. cit.*, p. 114. Vid. también P. NIKKEN, *La protección internacional de los derechos humanos. Su desarrollo progresivo*, Civitas, Madrid, 1987, pp. 17-22, que señala una “tendencia inmanente” de “progresividad” del principio desde su aparición.

²¹ Véanse especialmente los artículos 1.1 y 1.3 comunes a ambos Pactos, y la Parte III (artículos 6 a 27) del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, de 19 de diciembre de 1966.

²² A. CASSESE, A., *Self-determination of peoples...*, *op. cit.*, pp. 53-55; B. VUKAS, “States, Peoples and Minorities”, *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International*, 231, 1991-IV, p. 386.

²³ Recientemente, en la opinión consultiva de 2004 referente a las *consecuencias jurídicas de la edificación de un muro en el territorio palestino ocupado*, la Corte Internacional de Justicia recuerda que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 se aplica también a pueblos bajo ocupación militar extranjera, reafirma que un Estado puede violar el derecho de autodeterminación de un pueblo y ser responsable por ello si realiza determinados actos tales como prohibir la libertad de circulación de sus habitantes por el territorio, emprender desplazamientos de población o situar en dicho territorio colonias de población propia no autóctona, *Conséquences juridiques de l’édification d’un mur*, *CIJ Recueil* 2004, pp. 180-184.

comunidad de cuyo Derecho emanan²⁴, y vice versa, la dignidad humana y el corpus de normas que la protegen forman en nuevo fundamento de ese Derecho y las competencias que distribuye.

III. SOBERANÍA COMO “COMPETENCIA PRIMARIA” Y PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN EL DESCARGO DE FUNCIONES SOCIALES INTERNACIONALES

Hasta este punto, la perspectiva adoptada puede permitir un reinterpretación interesante de algunos aspectos de la vida jurídica internacional, pero la ventaja decisiva de cara al estudio de las acciones internacionales propuestas aparece cuando se enlaza con el principio de subsidiariedad, implícito en todo el corpus de normas internacionales relativas a la protección del ser humano²⁵. De hecho, este principio podría ser una de las vías más importantes que se han abierto en la ciencia jurídica contemporánea para la adaptación del concepto de soberanía a las nuevas realidades y fines sociales del mundo actual²⁶.

Como afirma CAROZZA, en tanto que principio jurídico, la subsidiariedad es un concepto complejo y paradójico que combina intervención y no interferencia, y representa un punto de mediación entre la armonización y lo supranacional, de un lado, y la pluralidad y la diferencia, de otro. En el ámbito del derecho internacional, puede servir para explicar y justificar la necesidad de cooperación, asistencia e intervención internacional integrando diferentes niveles de gobierno u orden social mediante una visión sustantiva de la dignidad y libertad humana y la protección de la diversidad²⁷.

La premisa teórica de este principio es la dignidad inalienable de cada individuo, condición previa al Estado o a cualquier organización social. Esa dignidad implica el desarrollo de la vida humana en unas condiciones de libertad para poder desplegar las propias capacidades frente a las dificultades históricas particulares. Pero al mismo tiempo necesita relaciones sociales, una vida en comunidad, para que pueda existir un florecimiento de dicho individuo. Ahora bien, según este principio, toda asociación tiene como único fin ayudar a los individuos a realizar una vida digna, por lo que la relación orgánica entre individuo y asociaciones es la de fin e instrumentos²⁸.

²⁴ Desde una perspectiva “constitucionalista” del derecho internacional, KUMM ofrece algunos argumentos que recuerdan el debilitamiento del antiguamente firme apoyo de este derecho en el consentimiento estatal, ver M. KUMM, “The Legitimacy of International Law: A Constitutionalist framework of analysis”, *European Journal of International Law*, vol. 15, n.º.5, 2004, pp. 907-931.

²⁵ P. G. CAROZZA, “Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law”, *American Journal of International Law*, vol. 97, n.º1, 2003, pp. 38-79.

²⁶ La idea de subsidiariedad se plantea como alternativa a la idea “vacía” e “inútil” de soberanía, *ibíd.*, p. 40; en el mismo sentido, M. KUMM, “The Legitimacy of International Law: A Constitutionalist framework of analysis”, *op. cit.* pp. 920-921; ver también J. H. JACKSON, “Sovereignty-Modern: A new Approach to an Outdated Concept”, *American Journal of International Law*, vol.97, n.º 4, 2003, pp. 782-802.

²⁷ P. G. CAROZZA, “Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law”, *op. cit.*, pp. 39-40.

²⁸ *Ibíd.*, pp. 42-43.

Es decir, el principio de subsidiariedad aparece como un elemento lógico y natural que se inserta perfectamente en la configuración competencialista y funcional de la soberanía expuesta hasta ahora²⁹. Ahora bien, ¿qué significa esto en términos prácticos de cara al tema aquí tratado?

El principio de subsidiariedad posee una doble proyección negativa y positiva. El individuo debe ser libre para realizar su propio destino mediante la propia iniciativa y elecciones, por lo que cualquier asociación en la que se integra debe respetar dicha libertad y no asumir tareas que el individuo o asociaciones más pequeñas puedan realizar por su cuenta de manera efectiva. Sólo en el caso de que los individuos o las asociaciones menores sean incapaces de ello puede y debe intervenir la asociación mayor. Este es el punto de equilibrio entre la vertiente negativa y positiva de la subsidiariedad³⁰.

Dicha intervención, además, una vez se haya demostrado necesaria, debe superar un “test de proporcionalidad” o un análisis “coste-beneficio” que están también implícitos en la aplicación del principio de subsidiariedad como herramientas jurídicas de especial utilidad para el sistema jurídico internacional contemporáneo³¹.

Una de sus primeras utilidades puede ser orientar el proceso de toma de decisiones a nivel institucional (concretamente por el Consejo de Seguridad y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Secretaría General de la ONU³²) y garantizar que tanto el diseño como la ejecución de las misiones se hacen de manera más respetuosa con los intereses de la población y con una distribución de las responsabilidades políticas y operativas más acorde con las necesidades concretas.

El punto de partida es la percepción de la relación entre nivel estatal e internacional de gobernanza, que empieza por una competencia *primaria*³³ de la

²⁹ De nuevo, la primera consecuencia que se desprende de esta interpretación es que el Estado soberano se convierte en un instrumento para la consecución de los nuevos fines del sistema jurídico internacional. Es decir, la soberanía ya no se representa como un poder político pretendidamente ilimitado sino como una serie de competencias orientadas a un fin, la población y el régimen jurídico de derechos del que son titulares los individuos.

³⁰ P. G. CAROZZA, “Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law”, *op. cit.*, pp. 43-46.

³¹ M. KUMM, “The Legitimacy of International Law: A Constitutionalist framework of analysis”, *op. cit.*, p. 921.

³² Para los estudios de la Organización de Naciones Unidas véase <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/newhorizon.shtml>. La interpretación presentada ofrece una visión a mi juicio más coherente con la naturaleza y extensión de los mandatos que podría servir para superar los problemas de percepción que genera tanto en los propios integrantes de las misiones como en la población de los territorios afectados.

³³ Que se conecta a un deber general de ejercer las competencias que se le atribuyen, en tanto funciones estatales. En su voto particular en el caso del *Estrecho de Corfú*, el juez WINIARSKI se expresa en los siguientes términos: “no es posible afirmar sus derechos de Potencia territorial, exaltarlos y exagerarlos hasta negar a los otros Estados el uso de sus aguas jurisdiccionales y, al mismo tiempo, descuidar la

población y sus propias estructuras políticas, el Estado, de trabajar por su propia prosperidad. Esta competencia se convierte en primaria al insertarse en un modelo basado en una idea más amplia que el mero sistema de soberanía tradicional, una visión *multinivel* de gobernanza internacional enfocada precisamente en la población y los individuos que la componen³⁴.

Por tanto, a efectos del objeto aquí tratado, esta competencia *primaria* del Estado se referiría a aquello que tradicionalmente se ha identificado con cierta parte de los derechos soberanos englobados bajo los términos de supremacía territorial (*dominium*) y personal (*imperium*)³⁵, y se refiere a la dimensión jurídica de aquellos aspectos del poder estatal que implican más directamente el gobierno efectivo de la población que habita su territorio³⁶.

Este conjunto de competencias³⁷ incluye las actividades estatales elementales tales como, por ejemplo: la competencia de auto-organizarse y elegir el propio sistema

organización de sus servicios públicos de orden y seguridad”, *Estrecho de Corfú, CIJ Recueil* 1949, p. 89; véase J. A. CARRILLO SALCEDO, *Soberanía del Estado y Derecho Internacional, op. cit.*, pp. 85-86.

³⁴ En relación al concepto de gobernanza internacional y a visiones constitucionalistas de del derecho internacional con visiones de gobierno global multinivel, véanse M. HEWSON y T. J. SINCLAIR (eds.), *Approaches to global governance theory*, State University of New York Press, Albany, 1999; A. von BOGDANDY, “Constitutionalism in International Law: Comment on a Proposal from Germany”, *Harvard International Law Journal*, 47, 2006, pp. 223-242.

³⁵ L. OPPENHEIM, *Tratado de Derecho Internacional Público, op. cit.*, §123; B. KINGSBURY, “Sovereignty and Inequality”, *European Journal of International Law*, 9, 1998, p. 615.

³⁶ Tradicionalmente, hacia el interior la soberanía no es otra cosa que la facultad jurídica de ejercer la autoridad para todas las funciones estatales a través del elemento gubernamental del Estado. Esta idea no solo se apoya en la lógica y el sentido común, sino en algunas afirmaciones de la CIJ que identifican la soberanía interna con las típicas actividades gubernamentales. Por ej., en el caso del Sahara Occidental se afirma que “*La Cour ne méconnaît pas la situation du sultan du Maroc en tant que chef religieux. Il ne lui semble pas cependant que les renseignements fournis et les arguments invoqués par le Maroc éliminent l'essentiel des difficultés que soulève la prétention marocaine quant à l'exercice effectif de sa souveraineté interne sur le Sahara occidental. Les éléments en la possession de la Cour [...] ne suffisent pas à démontrer qu'une autorité marocaine se soit effectivement manifestée au Sahara occidental*”, *Sahara Occidental, CIJ Recueil* 1975, p. 47; ver también pp. 45-46 y 48-49. *Mutatis mutandi* pueden servir también las siguientes palabras de la sentencia arbitral en el caso *Isla de Palmas*: “*Territorial sovereignty, as has already been said, involves the exclusive right to display the activities of a state [...] [it] cannot limit itself to its negative side [...] International law, the structure of which is not based on any super-state organization, cannot be presumed to reduce a right such as territorial sovereignty, with which almost all international relations are bound up, to the category of an abstract right, without concrete manifestation*” Aunque en este caso el tribunal arbitral se refería más bien a la efectividad gubernamental sin la cual ninguna soberanía puede perdurar, es evidente que presuponen dicha actividad gubernamental como elemento jurídico abstracto de la noción jurídica de la soberanía, véase “*Arbitral Award rendered in conformity with the Special Agreement concluded on January 23, 1925 between the United States of America and the Netherlands relating to the arbitration differences respecting sovereignty over the Island of Palmas (or Miangas), April 4, 1928*”, en *The American Journal of International Law*, vol. 22, no.4, 1928, p. 876.

³⁷ Que puede sintetizarse en la competencia jurídica general para ejercer las funciones *a priori* ilimitadas *ratione materiae* de un Estado en un territorio y en relación a la población que lo habita, CH. ROUSSEAU, “L'indépendance de l'État dans l'ordre international”, *op. cit.*, p.248; y G. SCELLE, *Précis de droit des gens, op. cit.*, pp. 82-83.

político, económico y social³⁸; la competencia para ejercer la coerción física³⁹; legislar y administrar justicia sobre su territorio y las personas y cosas que en él se encuentren⁴⁰; o la competencia para ejercer el monopolio de otros servicios públicos⁴¹.

Esta transformación jurídica en torno a la hipótesis del poder estatal ocurre fundamentalmente porque el Estado ha sido siempre y sigue siendo la principal fuente de efectividad del sistema jurídico internacional⁴², por lo que se ha considerado que es el *nivel de asociación* más capaz de ordenar la vida social del ser humano a un nivel lo bastante próximo como para asegurar que su desarrollo se produce de acuerdo a las normas fundamentales sobre derechos humanos.

No obstante, la competencia *primaria* que se atribuye al Estado es la más importante que regula el derecho internacional, pero no la única. Ninguna sociedad puede funcionar si sus partes no se hacen cargo primero de sí mismas. No sería positivo generar la idea de que la comunidad tiene un deber igual que los individuos y la población de velar por su propio bienestar creando una expectativa de que la solución de cada dificultad local debe correr a cargo del conjunto. La atención de la comunidad debe ser por definición un recurso último y excepcional, *subsidiario*. Pero en todo caso el principio jurídico de subsidiariedad que emana del propio sistema jurídico actual implica una vertiente positiva de actuación del nivel de asociación mayor cuando la incapacidad de los niveles inferiores es manifiesta.

IV. LA ACCIÓN INSTITUCIONAL EN ESTADOS FALLIDOS COMO DESCARGO SUBSIDIARIO DE LAS FUNCIONES SOBERANAS

Por tanto, el siguiente paso es identificar aquellos casos en que la interpretación planteada despliega su mayor fuerza explicativa, para lo cual son de especial utilidad aquellos casos en que la descomposición política e institucional de un Estado no permite poner en duda que este nivel institucional primario es manifiestamente incapaz de ejercer sus competencias y descargar sus funciones, y por tanto, una actuación subsidiaria del nivel institucional superior es indiscutiblemente necesaria.

En general, puede decirse que el tipo, naturaleza y extensión de las reacciones institucionales internacionales en estos casos de fracaso estatal implican un salto

³⁸ *Military and paramilitary activities in and against Nicaragua*, ICJ Reports 1986, p.108; artículo 9 de la Carta de la OEA; principio VI, apartado e) de la *Declaración relativa a los Principios* contenida en la Resolución de la Asamblea General 2625 (XXV), de 1970; y apartado 5 de la *Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y protección de su independencia y soberanía*, contenida en la Resolución 2131(XX), de 21 de diciembre de 1965.

³⁹ CH. ROUSSEAU, “L’indépendance de l’État dans l’ordre international”, *op. cit.*, pp. 221-225.

⁴⁰ *Lotus*, CPJI série A-nº10, 1927, pp. 19-25, y opinión disidente del juez LODER, p. 35; artículo 12 de la Carta de la OEA; artículo 2 del *proyecto de Declaración de Derechos y Deberes de los Estados*, incluido en la Resolución de la Asamblea General 375 (IV), de 6 de diciembre de 1949.

⁴¹ CH. ROUSSEAU, “L’indépendance de l’État dans l’ordre international”, *op. cit.*, pp. 221-225.

⁴² Por ejemplo en la doctrina decimonónica, ver M. BLUNTSCHLI, *Le droit international codifié*, traducido del alemán por M. C. Lardy, París, 1870, p. 62.

cuantitativo que las lleva mucho más allá de las clásicas misiones de mantenimiento de la paz⁴³ y convierten su encuadramiento dentro de la idea de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales en un palpable problema de conceptualización que explica en parte sus disfuncionalidades y hacen necesaria la búsqueda de nuevos cuadros conceptuales, para lo cual puede ser útil este tipo de aportaciones. Es decir, las acciones referidas no sólo no son exclusivas del ámbito de arreglo pacífico de controversias⁴⁴, sino que implican por su propia naturaleza una acción de gobierno que pretende realizar una serie de objetivos mucho más amplios que la mera pacificación de territorios. Se persiguen un modelo y objetivos políticos internos a menudo ambiciosos y que necesitan ser mejor explicados a todos los actores implicados⁴⁵.

En este sentido, la característica más llamativa de estas acciones es que, bajo diferentes nombres⁴⁶ y en relación a las competencias que se les asigna en su mandato,

⁴³ En este sentido, aunque desde perspectivas y con conclusiones diversas, véanse P. TAYLOR, “The United Nations in the 1990s: Proactive Cosmopolitanism and the Issue of Sovereignty”, *Political Studies*, XLVII, 1999, pp. 538-565; T. ERSKINE, “Assigning Responsibilities to Institutional Moral Agents: The Case of States and Quasi-States”, *Ethics & International Affairs*, 15- 2, 2001, pp. 67-85; J. D. FEARON y D. D. LAITIN, “Neotrusteeship and the Problem of Weak States”, *International Security*, 28- 4, 2004, pp. 5-43; *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, International Development Research Centre, Ottawa, Canada, 2001 (www.idrc.ca); S. N. MACFARLANE, “Post-cold war intervention”, *Adelphi Papers*, 42:350, 2002, pp. 49-76; A. ROBERTS, “Humanitarian War: Military Intervention and Human Rights”, *International Affairs*, 69- 3, 1993, pp. 429-449.

⁴⁴ Véanse, por ejemplo, la acción de supervisión política y buen gobierno para la garantía y promoción de determinadas prácticas democráticas y de un modelo de sociedad plural por la Oficina del Alto Representante en Bosnia-Herzegovina en las Decisiones del Alto Representante (v. gr., *Decision Adding the Fundamental Interest Clause y Position of Deputy Head of Municipality to the Mostar City Municipalities Statutes*, de 6 de julio de 1999), en www.ohr.int/decisions.htm.

⁴⁵ Estas afirmaciones pueden confirmarse en importantes documentos de Naciones Unidas referentes a las operaciones de paz que comprenden elementos para el ejercicio del gobierno local. Así, el ya citado *Suplemento de “Un programa de paz”* señala que la reconstrucción y restablecimiento de un gobierno efectivo, incluyendo reformas institucionales y medidas de desarrollo económico y social, son la solución óptima para los casos de fracaso estatal, *ibidem.*, párrafos 13 y 23; a igual conclusión llega el ex Secretario General, K. ANNAN, en su *Informe General sobre las causas de los conflictos y promoción de una paz duradera y un desarrollo sostenible en África*, de 13 de abril de 1998 (A/52/871), acogido positivamente por el Consejo de Seguridad, Resolución 1170 (1998), de 28 de mayo de 1998. Dicho Informe señala como parte fundamental de las operaciones de paz, la construcción de la paz o medidas de construcción estatal o nacional, destinadas al fortalecimiento o reconstrucción del Estado y el respeto de los derechos humanos (párrafos 63-66), que comprenden la promoción de la transparencia y la responsabilidad en la administración pública, y el fortalecimiento de la capacidad administrativa para el buen gobierno y la democracia (párrafos 75-77); este es el tipo de medidas que se incluyen y amplían dentro de la denominada estrategia de consolidación de la paz y de administración civil de transición (párrafos 35-47 y 76-83) del *Informe del Grupo de Operaciones de Paz de Naciones Unidas* (en adelante, *Informe Brahimi*), de 21 agosto de 2000 (UN Doc. A/55/305-S/2000/809); sobre las acciones ejecutadas por la Unión Europea, véase P. A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, “Ámbito de especialización: las operaciones de gestión de crisis y de mantenimiento de la paz”, en B. PÉREZ DE LAS HERAS, (coord.), *La Agencia Europea de Defensa: su contribución al desarrollo de una capacidad militar autónoma de la Unión Europea*, Ministerio de Defensa de España, Thompson-Aranzadi, Pamplona, 2008, pp. 45-66.

⁴⁶ En relación a la tipología oficial de estas acciones en general, véanse las diferentes y difusas clasificaciones del ex-Secretario General de la ONU, BOUTROS-GHALI, en *Un Programa de Paz*, de 17 de junio de 1992 (Doc. A/47/277), acogida por la Asamblea General en su Resolución de 18 de diciembre de 1992, titulada “Un programa de paz: diplomacia preventiva y cuestiones conexas” (A/RES/47/120A);

tienden a constituir auténticas *autoridades internacionales* sobre el territorio en el que se encuentran⁴⁷. Esta idea se refuerza si se consideran las implicaciones de la agenda de NNUU para formar *acciones integradas*, es decir, que aúnan o coordinan de manera efectiva toda la presencia internacional sobre el terreno. Este concepto, con todas sus carencias y defectos de planificación y ejecución, implica un nivel de autoridad bajo el mando de este tipo de acciones que difícilmente puede discutirse su calificación como autoridades internacionales, *a fortiori* cuando incluyen un componente militar cuya misión es la de proteger tanto a la misión como a la población y el orden público en el territorio en que se encuentran⁴⁸.

Por otra parte, sus distintas peculiaridades y defectos políticos y operativos nacen del hecho de que estas acciones y sus funciones deben explicarse, entre otras cuestiones, desde la consideración especial respecto a la precariedad de las estructuras institucionales que entran en juego y que permitirán una respuesta adecuada o no a las necesidades planteadas. En nuestro caso, el sistema de seguridad colectiva de la ONU y las llamadas misiones de mantenimiento de la paz⁴⁹.

Así, estas autoridades internacionales tendrán contenidos jurídicos y capacidades operativas distintas según las circunstancias de cada caso y la coyuntura institucional concreta. Ahora bien, el denominador común de aquellas que interesan aquí puede trazarse a través del especial alcance jurídico de sus competencias, siempre temporales,

el Suplemento de “Un programa de paz”, presentado conjuntamente al Consejo y a la Asamblea, el 25 de enero de 1995 (A/50/60-S/1995/1); o el “Informe del Milenio”, de la Secretaría General (A/54/2000), acogido por el Consejo de Seguridad en su Resolución 1318(2000), de 7 de septiembre de 2000; véanse también, M. GRIFFIN y B. JONES, “Building peace through transitional authority: New directions, major challenges”, *International Peacekeeping*, 7:4, 2000, pp.75-90; K. M. JENNINGS y A. T. KASPERSEN, “Introduction: Integration Revisited”, *International Peacekeeping*, 15:4, 2008, pp. 443-452; S. P. CAMPBELL y A. T. KASPERSEN, “The UN’s Reforms: Confronting Integration Barriers”, *International Peacekeeping*, 15:4, 2008, pp. 470-485. Para una crítica y análisis pormenorizado de esta proliferación terminológica, ver P. A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz*, vol. I, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva, Huelva, 1998, pp. 241-315.

⁴⁷ Ver R. WILDE, “From Danzig to East Timor and Beyond: The Role of International Territorial Administration”, *The American Journal of International Law*, 95- 3, 2001, pp. 583-606; D. ZAUM, “The Authority of International Administrations in International Society”, *Review of International Studies*, 32, 2006, pp. 455-473.

⁴⁸ K. M. JENNINGS y A. T. KASPERSEN, “Introduction: Integration Revisited”, *International Peacekeeping*, 15:4, 2008, pp. 444-446.

⁴⁹ Base jurídica fundamental en los Capítulos V (artículos 23-32) y VII (artículos 39-51) de la CNU, referentes al Consejo de Seguridad y a la acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión, respectivamente. Aunque estos medios colectivos de cooperación positiva expresan *a priori* solo una cierta solidaridad en el mantenimiento del *statu quo* socialmente deseado, sus desarrollos y aplicaciones no han cesado de aumentar en el sentido aquí apuntado, ver R. HIGGINS, “International Law in a Changing International System”, *Cambridge Law Journal*, 58- 1, 1999, pp. 78-95; y G. ABISAA, “Wither the International Community?”, *European Journal of International Law*, 9- 2, 1998, pp. 248-265; Por otra parte, por su propia naturaleza se trata de reacciones institucionales o autorizadas en el ámbito institucional de la ONU las que incluyo en este marco, ya que el resto está falto de cualquier legitimidad y licitud.

propias del Estado soberano en circunstancias normales⁵⁰, y mediante su enlace permanente al objetivo central de la concepción funcional contemporánea del derecho internacional⁵¹.

Esta motivación se aprecia en las razones escogidas a la hora de emprender estas acciones. Por ejemplo, en el caso de la Misión de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC), entre los motivos esenciales que llevan al Consejo de Seguridad a adoptar su posición, es de interés observar que se encuentran “las sistemáticas violaciones de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y la falta general de un régimen de derecho en el Congo”, así como “la imperiosa necesidad de restablecer las instituciones parlamentarias en el Congo de conformidad con la ley fundamental del país, para que la voluntad popular pueda manifestarse en un Parlamento libremente elegido”. Por lo que “insta a que se convoque el parlamento y se adopten las medidas de protección necesarias al respecto”⁵².

Igualmente, el máximo objetivo declarado del Anexo 1 del acuerdo global para la solución del conflicto político en Camboya, para cuya aplicación se establece la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC), no consiste en la mera celebración de elecciones sino que, en virtud del art. 15 de dicho texto, incluye el ejercicio de “todas las funciones necesarias” y “los aspectos pertinentes de la administración de Camboya” para el disfrute efectivo por todos los camboyanos de los derechos y libertades fundamentales contemplados en la Carta Internacional de los Derechos Humanos, especialmente en la Declaración Universal de Derechos Humanos⁵³, así como la adopción de “medidas eficaces para velar por que las políticas y las prácticas del pasado no puedan repetirse jamás”⁵⁴.

Otro ejemplo se encuentra en la intervención en Somalia a comienzos de la década de 1990, donde para el Consejo de Seguridad la consideración de “la

⁵⁰ Como se va a ver, la realidad de las competencias ejercidas no se adapta a la naturaleza y problemática típica de las operaciones de mantenimiento de la paz cuya construcción teórica no puede pretender alcanzar cuestiones que abarcan desde el modelo político institucional a la política económica del Estado afectado. En este sentido, de manera crítica, R. PARIS, “International peacebuilding and the ‘mission civilisatrice’”, *Review of International Studies*, 28, 2002, pp. 650-656; y para un análisis desde la perspectiva más clásica, O. TANSEY, “The Concept and Practice of Democratic Regime-Building”, *International Peacekeeping*, 14:5, 2007, pp. 633-646; R. SANNERHOLM, “Legal, Judicial and Administrative Reforms in Post-Conflict Societies: Beyond the Rule of Law Template”, *Journal of Conflict & Security Law*, 12- 1, 2007, pp. 65-94.

⁵¹ En este sentido, v. gr., el llamamiento del Secretario General de NNUU a la presencia internacional en Chad a “reforzar el estado de derecho de conformidad con las convenciones internacionales de derechos humanos”, véase el Informe del Secretario General, de 4 de diciembre de 2008 (S/2008/760), párr. 77; y S. R. RATNER, “Foreign Occupation and International Territorial Administration: The Challenges of Convergence”, *European Journal of International Law*, 16- 4, 2005, pp. 695-719, sobre todo 702-704.

⁵² Resolución del Consejo de Seguridad 161 B (1961), de 21 de febrero de 1961.

⁵³ *Acuerdo sobre una solución política global al conflicto de Camboya*, A/46/608-S/23177, p.14 (Anexo 1, Sección A, ap. 1).

⁵⁴ *Ibidem.*, p. 10. Ver también la Resolución del Consejo de Seguridad 745 (1992), de 28 de febrero de 1992, por la que se aprueba la aplicación de los Acuerdos de París y se establece la UNTAC por un período de 18 meses.

persistencia” y “la magnitud del sufrimiento humano causado por el conflicto” en Somalia constituyen una amenaza para la paz y la seguridad internacionales⁵⁵. La falta de acuerdos con las facciones locales y la gravedad de la situación impulsaron una acción de *good lawyering* orientada directamente a la situación de caos institucional y la infracción de los derechos humanos esenciales⁵⁶. Como diría SOREL, “c’est plus l’absence de possibilités issues du chapitre VII que la menace réelle qui motive cette interprétation extensive”⁵⁷.

A un nivel procedimental, respecto a la adopción por el Consejo de Seguridad de una decisión de garantizar el ejercicio temporal de funciones soberanas de un Estado en estas condiciones, puede decirse que el despliegue de estas autoridades internacionales es escrupulosamente respetuoso con el principio de subsidiariedad, asegurando los test de necesidad y proporcionalidad mediante la búsqueda sistemática de acuerdo y la colaboración de los interlocutores locales mediante el denominado principio del consentimiento. Aunque podrán llegar a imponerse cuando la necesidad lo reclame debido a la dificultad de conseguir tal consentimiento en una situación esencialmente “fluida” para la que también se requieren mandatos “fluidos”⁵⁸.

Así, es posible que el propio Estado en situación de grave colapso institucional solicite el tipo de ayuda al que nos referimos, como cuando el 12 de julio de 1960, el Primer Ministro y el Presidente de la República del Congo solicitan al Secretario General ayuda militar de la ONU⁵⁹. Dos días después, el 14 de julio, el Consejo de Seguridad “decide autorizar al Secretario General para que, en consulta con el Gobierno de la República del Congo, tome las medidas necesarias para proporcionar a ese gobierno la ayuda militar que se requiera hasta que, por los esfuerzos del Gobierno congolés y la asistencia técnica de las Naciones Unidas, dicho Gobierno considere que las fuerzas nacionales de seguridad pueden desempeñar debidamente sus funciones”⁶⁰.

Esto es lo que ocurre también en el caso de Camboya, en el que tras crearse un Consejo Nacional Supremo (CNS) al que pertenecerán todas las partes en el conflicto,

⁵⁵ Resoluciones del Consejo de Seguridad 746 (1992), de 17 de marzo de 1992; 751 (1992), de 24 de abril de 1992; 767 (1992), de 27 de julio de 1992; y 775 (1992), de 28 de agosto de 1992.

⁵⁶ R. HIGGINS, “International Law in a Changing International System”, *Cambridge Law Journal*, 58 - 1, 1999, pp. 94-95.

⁵⁷ J.-M. SOREL, “La Somalie et les Nations Unies”, *op. cit.*, p. 73.

⁵⁸ *Informe del Grupo de Operaciones de Paz de Naciones Unidas* (en adelante, *Informe Brahimi*), de 21 agosto de 2000 (UN Doc. A/55/305-S/2000/809), p. 5, párrafo 24; en el mismo sentido, S. R. RATNER, *The New UN Peacekeeping. Building Peace in Lands of Conflict after the Cold War*, London, 1997, pp. 21 y ss.; véase también, P. A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz*, vol. I, *op. cit.*, pp. 113-133.

⁵⁹ *Télégramme date du 12 juillet 1960, adressé au Secrétaire Général des Nations Unies par le Président de la République du Congo commandant suprême de l’Armée Nationale et le Premier Ministre et Ministre de la Défense Nationale*, UN Doc. - S/4382.

⁶⁰ Resolución del Consejo de Seguridad 143(1960), de 14 de julio de 196; como señala el profesor FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, es sintomático que en dicha Resolución no aparezcan en ningún momento las palabras “paz y seguridad internacionales”, FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., *Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz*, vol. II, *op. cit.*, p. 203.

éste cede el poder a una autoridad transitoria constituida por Naciones Unidas⁶¹ mediante una serie de acuerdos para la solución pacífica del conflicto interno el 23 de octubre de 1991⁶², que incluían la delegación de “todas las facultades necesarias para garantizar la aplicación del Acuerdo”⁶³. En este sentido, aunque la solución de las cuestiones que pudieran surgir en la aplicación del acuerdo correspondía al CNS, es muy significativa la posición de control o incluso de decisión última de que se dotaba a APRONUC y especialmente al Representante Especial del Secretario General como miembro de aquel órgano. Así, “el CNS aconseja a APRONUC, que atenderá a sus recomendaciones, siempre que haya consenso entre los miembros del CNS y que las recomendaciones estén en consonancia con los objetivos del presente Acuerdo”. A falta de consenso decidía su presidente, y en su defecto el Representante Especial. No obstante, parece que la misión estaba dotada de un poder de evaluar *a priori* si las recomendaciones eran o no adecuadas al acuerdo⁶⁴, lo que en principio equivale a una auténtica *Kompetenz der Kompetenz*⁶⁵.

El caso clásico que muestra un procedimiento progresivo desde la búsqueda del consentimiento a la imposición a la hora de asumir funciones soberanas por el nivel institucional es el de Somalia, país en el que la intervención internacional comienza a raíz de una petición, el 15 de enero de 1992, del entonces representante del gobierno en descomposición, Omar Arteh, quien realiza un llamamiento de ayuda al Consejo de Seguridad a través del encargado de negocios somalí ante Naciones Unidas⁶⁶. Después de haber intentado garantizar simplemente la ayuda humanitaria de emergencia a Somalia, que se revela pronto ineficaz ante la continua degradación de la situación política⁶⁷ y ante la falta de cooperación por las partes⁶⁸, la vía de acción sugerida para la

⁶¹ Véanse las Resoluciones del Consejo de Seguridad 668 (1990), de 20 de septiembre de 1990, en la que el Consejo aprueba el marco para la solución política global al conflicto de Camboya; 717 (1991), de 16 de octubre de 1991, por la que se establece la Misión Avanzada de Naciones Unidas en Camboya (UNAMIC); y también M. BERDAL y M. LEIFER, “Cambodia”, en J. MAYALL (ed.), *The New Interventionism, 1991-1994*, Cambridge UP, 1996, pp. 33-34.

⁶² Ver *Letter dated 30 October 1991 from France and Indonesia transmitting, as representatives of the Co-Chairmen of the Paris Conference on Cambodia, the full texts of agreements signed in Paris, 23 October 1991, by the States participating in the Conference. Includes Final Act of the Paris Conference on Cambodia; Agreement on a Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict (with annexes); Agreement concerning the Sovereignty, Integrity and Inviolability, Neutrality and National Unity of Cambodia; and the Declaration on the Rehabilitation and Reconstruction of Cambodia*, (A/46/608-S/23177); y la Resolución del Consejo de Seguridad 718 (1991), de 31 de octubre de 1991, acogiendo y apoyando los acuerdos de París.

⁶³ Artículos 1-7 del *Acuerdo sobre una solución política global al conflicto de Camboya*, A/46/608-S/23177, p. 8.

⁶⁴ *Ibidem.*, pp.14-15.

⁶⁵ De hecho, como señalan BERDAL y LEIFER, el CNS no fue en muchos aspectos más que una ficción jurídica, M. BERDAL y M. LEIFER, “Cambodia”, *op. cit.*, p. 40; en este sentido, el profesor FERNÁNDEZ SÁNCHEZ señala que esta disposición convierte *de facto* al Representante Especial en el responsable de Estado, FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., *Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz*, vol. II, *op. cit.*, p. 91.

⁶⁶ Ver “*Letter dated 20 January 1992 from Somalia bringing the situation in Somalia to the attention of the Security Council*” (S/23445).

⁶⁷ Véase el “Plan de Acción Interinstitucional consolidado de 90 días para la prestación de asistencia humanitaria de emergencia a Somalia”, S/23829/Add.1.

comunidad internacional no es otra que la conclusión al razonamiento que había venido mostrando claramente el Consejo de Seguridad desde su primera Resolución al respecto, la 733 (1992), en que se apunta a “las enormes pérdidas de vidas humanas y los daños materiales generalizados resultantes del conflicto en el país” constituyen una “amenaza a la paz y seguridad internacionales”. Como ya se ha dicho, la referencia a la amenaza para la paz regional como justificación para el recurso al capítulo VII no es más que una coartada que cubre el motivo fundamental para tal apreciación, i. e., la inexistencia de un gobierno o de gobiernos *de facto* estables con quien pactar las medidas necesarias a adoptar⁶⁹.

Cuando la evolución de la situación hace necesaria la continuación de los esfuerzos de “imposición del orden”, el mandato de la segunda Misión de las Naciones Unidas para Somalia (ONUSOM II) se convierte en fuerza de imposición con base en el capítulo VII de la CNU⁷⁰. El 26 de marzo de 1993, el Consejo de Seguridad aprueba por unanimidad su Resolución 814 (1993) por la que se establece un mandato mucho más amplio para ONUSOM II. En esta Resolución adquiere especial énfasis la preocupación por la “total desaparición del imperio del derecho” y la necesidad de “rehabilitar las instituciones políticas y la economía de Somalia”, algo que, si bien es “responsabilidad última” de los somalíes, necesita de la acción y asistencia internacional⁷¹. Para ello, se aprueba en el marco del capítulo VII de la CNU el proyecto del nuevo mandato diseñado por el Secretario General en su Informe de 3 de marzo de 1993, por el que se diseña toda una administración internacional capaz de imponer el desarme total y el orden público en el país, garantizando la función estatal más esencial, y ello incluso contra la voluntad de los grupos armados locales⁷².

De forma similar, respecto a la República Democrática del Congo, el 2 de abril de 2003, se alcanza un acuerdo entre las partes del conflicto congoleño estableciendo un programa general para restablecer la paz y la soberanía nacional (sic) durante un período de transición de dos años incluyendo la promulgación de una constitución transitoria, la fijación de un programa de reforma del sector de seguridad, la elección de Joseph Kabila como Presidente para dicho período con la posterior formación de un Gobierno de Unidad Nacional y Transición (GUNT), y otra serie de medidas dirigidas a

⁶⁸ S/24868, de 30 de noviembre de 1992, p. 1.

⁶⁹ “Actualmente no existe ningún gobierno en Somalia que pueda solicitar y autorizar el uso de la fuerza. Por lo tanto, sería necesario que el Consejo de Seguridad determinara que existe, con arreglo a Artículo 39 de la Carta, una amenaza a la paz, como resultado de las repercusiones del conflicto somalí en toda la región”, *ibídem*, p. 3.

⁷⁰ Informe del Secretario General, de 26 de enero de 1993, *op. cit.*, pp. 3-5; y también Informe de 3 de marzo, *op. cit.*, pp. 13 y ss, que incluye una revisión completa de ONUSOM II y un plan concreto con sus nuevas necesidades.

⁷¹ Preámbulo de la Resolución 814 (1993); el Consejo se felicita por los avances realizados en la conferencia de Addis Abeba de 15 de marzo, pero no parece confiar ya en la capacidad local para reconducir la situación por sus propios medios.

⁷² Informe del Secretario General, de 3 de marzo de 1993, pp. 13-16; algo que se demostrará muy problemático ante la falta de experiencia y de una acción suficientemente bien organizada de ONUSOM II. Es lo que LEWIS y MAYALL llaman el precio del “*new world order*”-style en la acción colectiva, ver I. LEWIS y J. MAYALL, “Somalia”, en J. MAYALL (ed.), *The New Interventionism, 1991-1994*, Cambridge UP, 1996, pp. 116-120.

un nuevo proceso de reconciliación nacional. A lo que el Consejo de Seguridad responde con la aprobación de un concepto de acción más amplio para la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) que se va desarrollando progresivamente hacia las formas aquí estudiadas, incluso con competencia para imponer los acuerdos⁷³.

La búsqueda del consentimiento local no significa que no se puedan emprender directamente acciones de gran envergadura cuando el fin último de las mismas lo requiera. En el caso de Timor Oriental encontramos un ejemplo en el que la autorización de un despliegue de imposición del orden interno, denominado INTERFET, desplegado “until replaced as soon as possible by a United Nations peacekeeping operation” no obedece a un consentimiento explícito de los actores locales⁷⁴.

Así, el 20 de octubre de 1999, la asamblea legislativa de Indonesia reconoce formalmente el resultado de la consulta, i. e., reconoce la no pertenencia de Timor oriental a los espacios bajo soberanía indonesia y el status de Timor oriental anterior a 1976⁷⁵. Cinco días más tarde, el Presidente de este Estado comunica formalmente esta decisión a Naciones Unidas⁷⁶. Mediante dicha comunicación así como por la respuesta del Secretario General se dan por acordados los pasos necesarios para la transferencia ordenada de “autoridad” a Naciones Unidas sobre Timor oriental, seguida ese mismo día por la Resolución del Consejo de Seguridad por la que se establece la Administración de Transición de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNTAET)⁷⁷. Respecto a la administración internacional creada, puede decirse de manera general que no se despliega dentro de un Estado soberano propiamente. Como reconoce la misma Resolución 1272 (1999) en su preámbulo, dicha administración se establece para “comenzar, bajo la autoridad de las Naciones Unidas, un proceso de transición hacia la independencia”⁷⁸.

⁷³ Ver también la Resolución del Consejo de Seguridad 1468 (2003), de 20 de marzo de 2003, que aprueba dicho concepto recomendado por el Secretario General a raíz del acuerdo global de Pretoria, de 17 de diciembre de 2002, en su Informe de 21 de febrero de 2003, párr.59.

⁷⁴ Resolución del Consejo de Seguridad 1264 (1999), de 15 de septiembre de 1999, aps. 3 y 4 del dispositivo, ap. 10.

⁷⁵ En aplicación del artículo 6 del primero de los acuerdos de 5 de mayo, que enuncia: “*If the Secretary-General determines, on the basis of the result of the popular consultation and in accordance with this Agreement, that the proposed constitutional framework for special autonomy is not acceptable to the East Timorese people, the Government of Indonesia shall the constitutional steps necessary to terminate its links with East Timor thus restoring under Indonesian law the status East Timor held prior to 17 July 1976, and Governments of Indonesia and Portugal and the Secretary-General shall agree on arrangements for a peaceful and orderly transfer of authority in East Timor to the United Nations. The Secretary-General shall, subject to the appropriate legislative mandate, initiate the procedure enabling East Timor to begin a process of transition towards independence*”, incluido en el Informe del Secretario General, de 5 de mayo de 1999, Anexo I, p. 7.

⁷⁶ Ver Informe del Secretario General, de 13 de diciembre de 1999 (A/54/654), p. 8; parece que el acto del Presidente indonesio equivale sin duda al reconocimiento de su no soberanía emitido por uno de los órganos del Estado competentes para vincularlo legalmente según el artículo 7.2. a) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

⁷⁷ Resolución 1272 (1999), de 25 de octubre de 1999.

⁷⁸ Párrafo 3 del preámbulo de la Resolución 1272 (1999).

Este último caso nos ofrece también uno de los extremos en la graduación o modo de asunción temporal de funciones soberanas. Ya sea mediante la asunción directa, en el caso de UNTAET también de todas las competencias⁷⁹, ya sea mediante un control y reconstrucción de los órganos aun existentes del Estado por administradores civiles internacionales que asumen la dirección efectiva en el ejercicio de dichas funciones. Este fue en general el caso de APRONUC que debió tomar y ejercer el control a través de las estructuras administrativas existentes sin desmantelarlas ni abolirlas, transformándolas y reforzándolas en lo necesario para asegurar su operatividad conforme a los principios de democratización y respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales de los acuerdos mencionados⁸⁰.

Respecto al alcance y contenido jurídico-político de las competencias concretas que se asumen en estas situaciones, dependerán en primer lugar de las necesidades del caso, pudiendo ir de la asunción de todas las competencias soberanas a cualquier competencia específica comprendida en las típicas funciones legislativa, ejecutiva y judicial dentro de cualquier materia que se estime oportuna para la consecución del fin perseguido.

En relación a la función ejecutiva, debido a la situación de conflicto en que se hallan este tipo Estados, la misión internacional suele asumir las funciones relativas al monopolio de la fuerza legítima, tanto para la garantía de la seguridad y el orden público como para la aplicación de la ley como parte de un Estado de derecho. Así, como quedó patente ya en su Resolución de 22 de julio de 1960, el Consejo de Seguridad consideró desde muy pronto que “el restablecimiento completo de la ley y del orden en la República del Congo”⁸¹ debía ser garantizado por ONUC. El mandato del Consejo de Seguridad para la ONUC dentro del capítulo VII no sólo se dirige a supervisar la retirada de las tropas extranjeras en territorio congolés y al mantenimiento de su integridad territorial, sino que desde el principio se conecta al “restablecimiento de la ley y del orden”⁸². Aunque el lema de la intervención se centra en la problemática de las fuerzas armadas extranjeras y la región de Katanga⁸³, la misión fue concebida como una respuesta a la situación de colapso estatal más amplia proporcionando en

⁷⁹ Las funciones asignadas y desempeñadas por UNTAET son realmente plenas y solo propias de la soberanía, asumiendo los poderes legislativo, ejecutivo y judicial en todo el territorio y sobre toda la población, por lo que de nuevo no faltan autores que la califican como el “reino de Naciones Unidas”, J. CHOPRA, “The UN’s Kingdom of East Timor”, *Survival*, 42- 3, 2000, pp. 27-39; este autor se refiere a una “soberanía de Naciones Unidas”, pp.29-30.

⁸⁰ *Ibidem*, pp. 72-72; ver también “Letter dated 7 July 1992 from the Secretary-General to Mr. Khieu Samphan, member of the Supreme National Council, referring to letter of 27 June and concerning implementation by UNTAC of the provisions of the Paris Agreements”, en *The United Nations and Cambodia, 1991-1995*, pp. 199-200.

⁸¹ Resolución del Consejo de Seguridad 145 (1960), de 22 de julio de 1960.

⁸² Apartado 2 del dispositivo de la Resolución 145 (1960), cursivas añadidas.

⁸³ Ver *Segundo Informe del Secretario General sobre el cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad de 14 de julio de 1960 y de 22 de julio de 1960*, de 12 de agosto (S/4417/Add.6).

primer lugar unas fuerzas de seguridad que realizaran esta competencia esencial del Estado⁸⁴.

Conforme se incrementaba el deterioro de la situación, el Consejo de Seguridad reaccionó ampliando el mandato de ONUC mediante la autorización del uso de la fuerza para mantener el orden y evitar la guerra civil si fuera necesario, es decir, contra la voluntad de las partes en el conflicto, incluso de los restos del dividido gobierno central. Aunque tal uso de la fuerza tampoco había sido excluido con anterioridad por el Consejo, ONUC se había mantenido hasta entonces en un rol de garantía imparcial del orden y del funcionamiento de la administración. Sin embargo, el colapso del gobierno central y los ataques contra las fuerzas de Naciones Unidas empujaron a dar el paso lógico a un uso de la fuerza necesario para cumplir sus objetivos⁸⁵.

También la grave falta de seguridad y orden público en Somalia es la que lleva al Consejo de Seguridad, el 3 de diciembre de 1992, a aprobar por unanimidad su Resolución 794 (1992), por la que autoriza una operación coercitiva para intervenir sin el consentimiento del Estado con el fin de proteger la vida de sus ciudadanos, si bien las posibilidades que permitía esta Resolución eran demasiado ambiguas en la medida en que por un lado establecía fines muy amplios como que las “fuerzas militares... habrán de establecerse... a fin de facilitar el proceso de distribución de socorro, reconciliación y solución política en Somalia”⁸⁶, aunque su finalidad real no era otra que la de emplear “todos los medios necesarios a fin de establecer cuanto antes un ambiente seguro para las operaciones de socorro humanitario”⁸⁷. En realidad, la fuerza que se crea con esta base, UNITAF, es un instrumento de pacificación con función humanitaria lejos de la aproximación global solicitada por el Secretario General, aunque los poderes que desplegaron en la práctica no eran tampoco despreciables⁸⁸.

⁸⁴ Como advierte el Memorandum del Secretario General: “Cuando el Consejo de Seguridad aprobó sus resoluciones relativas a las operaciones de las Naciones Unidas en el Congo, concibió que la parte civil y la parte militar de las operaciones constituirían actividades interrelacionadas y mutuas. La contribución esencial y a largo término se hará en el campo civil pero requerirá que se establezca el orden y la seguridad pública. Por esta razón la Fuerza de las Naciones Unidas fue organizada y enviada al Congo en espera de que se reorganizara el ejército y la policía nacional. Además, al mismo tiempo se tomaban las medidas necesarias para preparar un programa de ayuda civil en gran escala”, S/4417/Add.5, p.1.

⁸⁵ Tal cambio en las circunstancias requirió de un aumento de las fuerzas de hasta casi 20.000 efectivos, ver P. A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz*, vol. II, *op. cit.*, pp. 209-210; J. DOBBINS (et al.), *The UN's Role in Nation-Building: From the Congo to Iraq*, *op. cit.*, p. 11.

⁸⁶ Apartado 1 del dispositivo de la Resolución.

⁸⁷ Apartado 10.

⁸⁸ Así, en las zonas bajo “la jurisdicción de UNITAF” se empieza a formar un cuerpo de policía, se crean servicios de salud para la población con la reparación y rehabilitación de infraestructuras, se ponen en marcha políticas para reanudar las actividades agrícolas, se reconstruyen servicios administrativos mediante apoyo logístico, financiero y la llegada de gran cantidad de personal administrativo internacional, se reconstituye el sistema educativo, y, de acuerdo con conversaciones a principios de diciembre con las facciones locales, se crean planes para iniciar ambiciosos proyectos de obras públicas. Véanse el Informe del Secretario General, de 26 de enero de 1993, pp. 5-10; y el nuevo Informe presentado por el Secretario General en cumplimiento de los párrafos 18 y 19 de la Resolución 794 (1992), de 3 de marzo de 1993 (S/25354), pp. 6-8 y 10-12.

En cualquier caso, la insuficiencia de este grado de implicación llevaba a una asunción general de las competencias de seguridad y orden públicos el 26 de marzo de 1993, fecha en que el Consejo de Seguridad aprobaba por unanimidad su Resolución 814 (1993) por la que se establecía un incremento del mandato para ONUSOM II. En esta Resolución adquiría especial énfasis la preocupación por la “total desaparición del imperio del derecho” y la necesidad de “rehabilitar las instituciones políticas y la economía de Somalia”. Para ello, se acogía en el marco del capítulo VII de la CNU el proyecto de mandato diseñado por el Secretario General en su Informe de 3 de marzo de 1993, por el que se creaba toda una administración internacional capaz de imponer el desarme total y el orden público en el país, garantizando la función estatal más esencial, y ello de nuevo contra la voluntad de los grupos armados locales⁸⁹.

La Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL) partía de un rol de apoyo respecto a la operación del ECOWAS, llamada Economic Community of West African States Monitoring Group (ECOMOG). En virtud del capítulo VII tenía el mandato de, “con arreglo a sus capacidades y dentro de las zonas de despliegue, brindar protección a los civiles que estén bajo amenaza inminente de violencia física, teniendo en cuenta las responsabilidades del Gobierno de Sierra Leona y del ECOMOG”⁹⁰. Sin embargo, la retirada del ECOMOG⁹¹ y la continuación de la difícil situación en el país, empuja al Secretario General a proponer un marco conceptual que parte del consentimiento de los actores políticos internos y del gobierno, si bien no descarta la necesidad de impedir por la fuerza los intentos de frustrar el proceso. Esto implica un elemento militar muy significativo que es capaz no solo de mantener la seguridad de la misión sino también de suplir a los órganos locales de aplicación de la ley y mantenimiento del orden público que sean incapaces de hacerlo, i. e., asumir la función de policía del Estado así como la de formar y equipar un cuerpo de policía nacional⁹².

Este aumento de sus funciones es acogido por el Consejo de Seguridad otorgando el nuevo mandato de “a) Mantener la seguridad en lugares clave y edificios públicos, en particular en Freetown [...] d) Prestar asistencia a las autoridades de Sierra Leona encargadas de la *aplicación de la ley en el desempeño de sus funciones* y coordinar actividades con ellas, en las zonas de despliegue comunes”⁹³. Además, en virtud del capítulo VII de la CNU, este mandato mantiene la posibilidad de “tomar todas

⁸⁹ Informe del Secretario General, de 3 de marzo de 1993, *op. cit.*, pp. 13-16; algo que se demostrará muy problemático ante la falta de experiencia y de una acción suficientemente bien organizada de ONUSOM II. Es lo que LEWIS y MAYALL llaman el precio del “*new world order*”-style en la acción colectiva, ver I. LEWIS y J. MAYALL, “Somalia”, *op. cit.*, pp. 116-120.

⁹⁰ *Ibidem*, apartado 14 del dispositivo.

⁹¹ Véase la carta de 23 de diciembre de 1999 del Secretario General al Presidente del Consejo de Seguridad (S/1999/1285), en que anuncia la decisión nigeriana de retirar su importante contingente de la misión del ECOWAS.

⁹² Informe del Secretario General, de 11 de enero de 2000 (S/2000/13), párrs. 28-37; aunque en esta primera reconfiguración de UNAMSIL no se varía sustancialmente el papel del componente civil de la misión, ya se prevé tal cambio “a fin de ayudar al Gobierno a establecer su autoridad en el interior” (párr. 38).

⁹³ Resolución del Consejo de Seguridad 1289 (2000), de 7 de febrero de 2000, apartado 10 (cursivas añadidas).

las medidas necesarias para desempeñar las funciones adicionales enumeradas, y afirma que, en el cumplimiento de su mandato, la UNAMSIL podrá... con arreglo a su capacidad y dentro de las zonas de despliegue, brindar protección a los civiles que estuvieran bajo una amenaza inminente de violencia física, teniendo presentes las responsabilidades del Gobierno de Sierra Leona”⁹⁴. A medida que parte de los rebeldes van oponiéndose al desarrollo de los acontecimientos, esa protección de la población y de la estabilidad del país se irá imponiendo incluso contra su voluntad⁹⁵. Entre los fines de la acción se encuentran la democratización, la imposición de la autoridad y del cumplimiento de la ley en todo el país, primero mediante la autoridad internacional donde fuera necesario y luego mediante la capacitación del Estado para garantizar su propia viabilidad y seguridad⁹⁶.

Algo similar ocurre con MONUC, autorizada a utilizar, “dentro de sus posibilidades y en las zonas en que estén desplegadas sus unidades armadas”, todos los medios necesarios en apoyo del gobierno transitorio y las fuerzas armadas congoleñas (FARDC), incluyendo la contribución a los mecanismos adoptados para la seguridad de las instituciones y la protección de los funcionarios de la transición en Kinshasa y la ayuda a las autoridades congoleñas en el mantenimiento del orden en otras zonas estratégicas⁹⁷.

Respecto a Timor, como ya se ha apuntado, en 1999 el consejo de Seguridad aceptaba primero el ofrecimiento realizado por el gobierno australiano de enviar una fuerza multinacional al estilo de UNITAF, autorizándola bajo el capítulo VII “*to restore peace and security in East Timor, to protect and support UNAMET in carrying out its tasks and, within force capabilities, to facilitate humanitarian assistance operations, and authorizes the States participating in the multinational force to take all necessary measures to fulfill this mandate*”⁹⁸. Esta fuerza de establecimiento del orden interno en Timor, INTERFET, sería sustituida por UNTAET, el mandato de la cual, en base al capítulo VII de la Carta de las NNUU, incluía “facultades para ejercer la total autoridad... ejecutiva”, entre las que se encontraba “Proporcionar seguridad y mantener el orden público en todo el territorio de Timor Oriental”⁹⁹.

Dicha asunción de competencias se repite el 17 de mayo de 2002, fecha en que el Consejo de Seguridad aprueba el plan del Secretario General para la continuación de

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ No debe olvidarse que el mandato de proteger a la población lo emite el Consejo de Seguridad en todo momento en virtud del capítulo VII, véanse las resoluciones 1270 (1999) y la 1289 (2000); ver también los Informes del Secretario General, de 19 de mayo de 2000 (S/2000/455), párrs. 89 y 105; y de 14 de marzo de 2001 (S/2001/228), párrs. 34-52.

⁹⁶ Informe del Secretario General, de 7 de marzo de 2000, párrs. 41 y ss.

⁹⁷ Véanse las Resoluciones del Consejo de Seguridad 1565 (2004), de 1 de octubre de 2004; 1649 (2005), de 21 de diciembre de 2005; 1693 (2006), de 30 de junio de 2006; 1771 (2007), de 10 de agosto de 2007; 1807 (2008), de 31 de marzo de 2008; y el Informe del Secretario General, de 21 de noviembre de 2008.

⁹⁸ Resolución del Consejo de Seguridad 1264 (1999), de 15 de septiembre de 1999, aps. 3 y 4 del dispositivo.

⁹⁹ Ver apartados 1 a 5 del dispositivo de la Resolución del Consejo de Seguridad 1272 (1999); y el Informe del Secretario General, de 13 de diciembre de 1999, *op. cit.*, pp. 8-9.

parte de la administración internacional en el nuevo Estado de Timor Leste bajo el nuevo nombre de Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNMISSET)¹⁰⁰. Dicha misión continuaba teniendo como mandato “Encargarse provisionalmente de la *aplicación de la ley* y la *seguridad pública* y ayudar a *crear un nuevo órgano de aplicación de la ley* en Timor Oriental, el Servicio de Policía de Timor Oriental” y “Contribuir al *mantenimiento de la seguridad externa e interna* de Timor Oriental”¹⁰¹. Y vuelve a repetirse en 2006 con la Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste (UNMIT)¹⁰², una de cuyas competencias es “el restablecimiento y mantenimiento de la seguridad pública” por efectivos de policía de la misión, incluyendo “el mantenimiento de la ley y la seguridad pública con carácter provisional hasta que se vuelva a constituir la policía nacional”¹⁰³.

Dentro de las funciones ejecutivas resalta también el despliegue y descargo de estructuras y tareas de administración civil típicamente estatales a todos los niveles. Por ejemplo, volviendo a los objetivos de ONUC, pactados con el gobierno local, implicaban un tipo de actividades civiles que iban más allá de la asistencia técnica suministrada por Naciones Unidas a tantos otros Estados, asistencia “que en principio es técnica y consultiva con los expertos trabajando en relaciones normales con el gobierno nacional y la administración pública”. Se trataba del auténtico desempeño de “actividades administrativas superiores para las que los expertos utilizados deben ser considerados en una categoría nueva, en condiciones todavía desconocidas”¹⁰⁴. Estos expertos, separados formalmente de los órganos del gobierno local y destinados a una tarea consultiva a las órdenes del Jefe de Operaciones Civiles dentro de un Grupo Consultivo, estaban realmente llamados “conforme a una promesa dada al Gobierno” a “servir *de facto* como funcionarios de categoría superior a las órdenes de los gobiernos en los distintos ministerios y departamentos”¹⁰⁵.

¹⁰⁰ Respecto al consentimiento del Estado, el Consejo se refiere a la Carta conjunta del Presidente electo y del Primer Ministro timorés al Presidente del Consejo de Seguridad el 20 de abril de 2002, ver la Resolución del Consejo de Seguridad 1410 (2002), de 17 de mayo de 2002 (párr. 10 del preámbulo); y el Informe del Secretario General, de 17 de mayo de 2002, párrs. 62-103.

¹⁰¹ Apartados 2 y 4 del dispositivo de la Resolución 1410 (2002) del Consejo de Seguridad (cursivas añadidas)

¹⁰² Resolución del Consejo de Seguridad 1704 (2006), de 25 de agosto de 2006.

¹⁰³ *Ibidem*, apartado 4 del dispositivo. Respecto a la justicia se incluye “la asistencia a la Oficina del Fiscal General de Timor-Leste, proporcionando un equipo de personal investigador experimentado, para que se reanuden las funciones de investigación de la antigua Dependencia de Delitos Graves, a fin de concluir las investigaciones de casos pendientes de violaciones graves de los derechos humanos” (apartado 4.i).

¹⁰⁴ J. DOBBINS (et al.), *The UN's Role in Nation-Building: From the Congo to Iraq*, Rand Corporation, Santa Monica, 2005, p. 12; Como advierte el Memorandum del Secretario General: “Cuando el Consejo de Seguridad aprobó sus resoluciones relativas a las operaciones de las Naciones Unidas en el Congo, concibió que la parte civil y la parte militar de las operaciones constituían actividades interrelacionadas y mutuas. La contribución esencial y a largo término se hará en el campo civil pero requerirá que se establezca el orden y la seguridad pública. Por esta razón la Fuerza de las Naciones Unidas fue organizada y enviada al Congo en espera de que se reorganizara el ejército y la policía nacional. Además, al mismo tiempo se tomaban las medidas necesarias para preparar un programa de ayuda civil en gran escala”, S/4417/Add.5, p.2.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 3.

Sus funciones, designadas “sobre una base ad hoc y a solicitud concreta del gobierno”, comprendían las áreas de agricultura, comunicaciones, educación, hacienda, comercio exterior, sanidad, instrucción militar (Fuerzas de Seguridad Nacional), mano de obra, judicatura, recursos naturales e industria, y administración pública¹⁰⁶. A parte de la acción al más alto nivel gubernamental¹⁰⁷, múltiples funciones de administración fueron desempeñadas directamente sobre el terreno por elementos de la misma misión o por organismos especializados bajo la supervisión del elemento civil de ONUC¹⁰⁸, aumentando considerablemente el grado de penetración en el desempeño de las funciones estatales¹⁰⁹.

De igual modo, según los acuerdos de paz y con los objetivos antes mencionados, las funciones de APRONUC incluían “la supervisión o la fiscalización directas” de todos “los organismos, órganos y servicios administrativos”, si bien se aclara que “deberá *ejercer el control necesario* a fin de garantizar la estricta neutralidad de los órganos encargados de ellos”. Pero, además, se dispone de la facultad, en consulta con el CNS, para determinar “qué organismos, órganos y oficinas podrán seguir funcionando para garantizar el desarrollo normal de la vida cotidiana del país”¹¹⁰. Pero para comprender la labor de APRONUC, aún más importante que los acuerdos es el mandato de que propiamente se le dota, contenido en el Anexo 1 del acuerdo global, acogido por el Secretario General y aprobado por el Consejo de Seguridad. En la sección B del mismo Anexo se especifican las competencias de la administración civil de APRONUC de acuerdo con el artículo 6 del acuerdo global. Respecto a las funciones expresamente mencionadas por dicho acuerdo se entiende que “todos los organismos, órganos y oficinas administrativos que se ocupen de relaciones exteriores, defensa nacional, finanzas, seguridad pública e información *quedarán bajo la autoridad directa* de la APRONUC, que la ejercerá en la medida que sea necesaria para garantizar una estricta neutralidad”¹¹¹.

Para el ejercicio de su autoridad “el Representante Especial del Secretario General determinará lo que sea necesario y podrá formular directrices para los organismos, órganos y oficinas administrativos mencionados. Estas directrices podrán

¹⁰⁶ *Ibidem*, pp. 3 y 8-9.

¹⁰⁷ Algo que no dejó de causar gran rechazo en la URSS quien describió la operación civil de fideicomiso ilegal, si bien el centro de las iras soviéticas era más la composición del personal de ONUC casi exclusivamente originaria de Estados occidentales, véase, v. gr., la Carta del 20 de agosto de 1960 dirigida al Secretario General por el Vice primer Ministro de Relaciones Exteriores de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (S/4446).

¹⁰⁸ Precisamente esta relación con las agencias especializadas fue lo que dio un alto grado de unidad sobre el terreno permitiéndole asumir rápidamente tantas funciones de manera efectiva, ver H. K. JACOBSON, “ONUC’s Civilian Operations: State-Preserving and State-Building”, *World Politics*, 17- 1, 1964, p. 85.

¹⁰⁹ S/4417/Add.5, pp.3-5; la solicitud de *asistencia* del gobierno congolés en las condiciones expuestas incluía, por ejemplo, la acción en “la mayor brevedad posible para el establecimiento de planes para sus actividades administrativas y económicas [...] especialmente el problema del desempleo”; entre otras cosas, ONUC decidió la política presupuestaria y financiera, así como dirigió el modelo de reconstrucción económica, para más detalles ver J. DOBBINS (et al.), *The UN’s Role in Nation-Building: From the Congo to Iraq*, op. cit., pp. 23-25.

¹¹⁰ Art. 6 del *Acuerdo sobre una solución política global al conflicto de Camboya*, A/46/608-S/23177.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 15; y Resolución del Consejo de Seguridad 745 (1992), de 28 de febrero de 1992.

estar dirigidas a todas las Partes camboyanas y serán obligatorias para todas ellas”. Además, en base al artículo 6 del acuerdo global, el Representante Especial, en consulta con el CNS, “determinará qué organismos, órganos y oficinas administrativos podrán seguir funcionando a fin de garantizar el normal desenvolvimiento de la vida cotidiana en Camboya con la supervisión que la APRONUC considere necesaria”.¹¹² En la práctica, el componente civil se desplegó en todas las provincias y su actividad se hizo cotidiana para los ciudadanos mediante un control ejercido en distintas formas, desde la presencia física del personal de la administración civil en todos los rangos, especialmente los más altos, de la administración local, hasta el establecimiento de claras líneas de actuación en reuniones semanales para los funcionarios locales¹¹³.

En Sierra Leona, junto al despliegue militar, la incapacidad e insuficiencia de los recursos locales para redespigar una administración civil típicas del fracaso estatal obliga a los funcionarios civiles y de derechos humanos de UNAMSIL a servir de órganos de ejecución de algunas políticas del Estado y a reconstruir sus capacidades en lo referente a las funciones de policía y los estándares de derechos humanos¹¹⁴. En medio de una situación “tensa y volátil, en condiciones que se asemejan a una guerra civil”¹¹⁵, se despliegan funcionarios civiles en las distintas provincias para coordinar la acción y trabajar con la administración local aún en proceso de reconstrucción¹¹⁶. Posteriormente, la mejora en la seguridad permite la expansión de la autoridad administrativa y política del Estado, que respecto a determinadas funciones, especialmente relacionadas con el restablecimiento de los servicios básicos a la población y la reestructuración de la administración, la policía y el ejército, es desempeñada provisionalmente por la autoridad internacional¹¹⁷.

Como también se ha señalado ya sobre UNTAET en Timor, su mandato estaba, de hecho, dirigido especialmente a construir un gobierno y una administración locales capaces de asumir y descargar las funciones soberanas en el sentido aquí mantenido. Así, su mandato incluía bajo el capítulo VII de la Carta de NNUU “Establecer una administración eficaz” y se la dotaba de “Un componente de gestión y administración de los asuntos públicos”¹¹⁸. Posteriormente, en el mismo ámbito de la administración, el Consejo de Seguridad establece para UNMISSET el mandato de: “a) Prestar asistencia a

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ *Ibidem*, p. 22.

¹¹⁴ Informe del Secretario General, de 7 de marzo de 2000 (S/2000/186), párrs. 48-50.

¹¹⁵ Informe del Secretario General, de 31 de julio de 2000 (S/2000/715), párr. 2.

¹¹⁶ *Ibidem*, párr. 8.

¹¹⁷ J. M. HAZEN, “Can Peacekeepers Be Peacebuilders?”, *International Peacekeeping*, 14- 3, 2007, pp. 330-334; y O. GBLA, “Security sector reform under international tutelage in Sierra Leone”, *International Peacekeeping*, 13-1, 2006, pp. 78-93; ver también los Informes del Secretario General, de 14 de marzo de 2001, párrs. 57 y ss. y 76-79; y de 13 de diciembre de 2001 (S/2001/1195), párrs. 9-14; así como la Resolución del Consejo de Seguridad 1346 (2001), de 30 de marzo de 2001.

¹¹⁸ Ver apartados 1 a 5 del dispositivo de la Resolución del Consejo de Seguridad 1272 (1999); y el Informe del Secretario General, de 13 de diciembre de 1999, pp. 8-9.

las *estructuras administrativas básicas* que son *cruciales* para la *viabilidad y estabilidad política* de Timor Oriental”¹¹⁹.

Respecto a la función legislativa, si bien es mucho más raro que se produzca una asunción en este terreno, también pueden señalarse casos en que las acciones internacionales han ejercido directamente o han intervenido decisivamente en su ejercicio. Aunque el caso más significativo de asunción directa de este poder se produce una vez más con la creación de UNTAET, para la cual el Consejo de Seguridad dispone que “poseerá facultades para ejercer la total autoridad legislativa...”¹²⁰, la realidad es que una asunción de ejercicio directo es muy excepcional debido sobre todo al carácter transitorio y poco o nada representativo de la población que tienen este tipo de acciones. Sin embargo, es muy habitual que en el ejercicio de funciones de asesoramiento o apoyo técnico y político en el desarrollo de dicho poder normativo la influencia de la autoridad internacional sea de hecho decisiva.

En el caso de Camboya, como ya se ha señalado respecto al terreno administrativo, en el ejercicio de su autoridad “el Representante Especial del Secretario General determinará lo que sea necesario y podrá formular directrices para los organismos, órganos y oficinas administrativos mencionados. Estas directrices podrán estar dirigidas a todas las Partes camboyanas y serán *obligatorias* para todas ellas”¹²¹. Pero además, en el campo de la economía y las finanzas, el control total ejercido sobre las funciones del banco central y las fuentes de financiación del Estado tales como impuestos, aduanas y gasto público, se reflejan en la adopción por el CNS, a propuesta de APRONUC, de una ley de control financiero conducente a la privatización de numerosas estructuras públicas, así como otras medidas relacionadas con la estabilidad del modelo económico del país¹²². En el ámbito electoral, las tareas y funciones desempeñadas por APRONUC para la preparación y realización de las elecciones programadas para mayo de 1993 tuvieron también una importante repercusión en la legislación del país¹²³. Así, por ejemplo, se forzó la enmienda de la ley electoral aprobada inicialmente por el CNS el 5 de agosto de 1992¹²⁴. Algo parecido ocurre en la República del Congo en 1962 con la aprobación de una constitución de corte federal redactada con la decisiva asistencia de Naciones Unidas¹²⁵.

¹¹⁹ Apartados 2 y 4 del dispositivo de la Resolución 1410 (2002) del Consejo de Seguridad (cursivas añadidas).

¹²⁰ Ver apartados 1 a 5 del dispositivo de la Resolución del Consejo de Seguridad 1272 (1999); y el Informe del Secretario General, de 13 de diciembre de 1999, pp. 8-9.

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² *Ibidem*, p. 32.

¹²³ Ver Resolución del Consejo de Seguridad 792 (1992), de 30 de noviembre de 1992.

¹²⁴ *The United Nations and Cambodia, 1991-1995, op. cit.*, pp. 28-29.

¹²⁵ *Report to the Secretary-General from the Officer-in-Charge of the United Nations Operation in the Congo on developments relating to the application of the Security Council resolutions of 21 February and 24 November 1961* (Submission and implementation of the Plan of National Reconciliation), 26 November 1962 (S/5053/Add.13).

En relación a la función judicial, de vital importancia para el objetivo instrumental de la garantía de un Estado de derecho necesario en estos casos¹²⁶, se produce una casuística interesante que demuestra no solo el alcance de las intervenciones internacionales sino también su flexibilidad. Así, aparte de la posibilidad de asunción directa de este tipo de funciones por una autoridad internacional, encontramos la posibilidad de que desde el nivel institucional internacional se pongan a disposición del Estado un órgano judicial para que ejerza en su nombre este poder.

Este es el caso de Sierra Leona, país en el que debido a la incapacidad del Estado de poner en marcha un sistema judicial que se ocupara de enjuiciar a los responsables de los graves actos cometidos por los rebeldes, el Presidente solicita a Naciones Unidas que apoye la constitución de un tribunal bajo sus auspicios a tal fin¹²⁷. En realidad, a pesar de las referencias a Ruanda y la ex Yugoslavia, la intención es la de constituir un tribunal nacional nutrido y sostenido en su casi totalidad por técnicos y financiación internacionales para la aplicación de una combinación de Derecho nacional e internacional, debido precisamente al hecho de que “una de las consecuencias del conflicto civil que ha destruido la infraestructura, incluida la infraestructura jurídica y judicial del país” es que “Sierra Leona no dispone de recursos ni de los conocimientos técnicos para enjuiciar a los culpables de dichos crímenes”¹²⁸.

Esta petición se ve atendida rápidamente por el Consejo de Seguridad en su Resolución 1315 (2000), con la que encarga al Secretario General que tome las medidas necesarias para la formación de acuerdo con el gobierno de Sierra Leona de un “tribunal especial independiente”, efectivo e imparcial con sede en dicho país¹²⁹. En realidad, el tribunal se constituye a través de un acuerdo entre el Estado y la Organización, pero en ningún caso puede calificársele de tribunal internacional. Parecería más bien una petición del Estado a la comunidad internacional de los medios necesarios para cumplir

¹²⁶ De hecho, este es uno de los ejes de actuación internacional, ver Informe del Secretario General de 3 de agosto de 2004, sobre “El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos” (S/2004/616).

¹²⁷ Véase el anexo a la carta de fecha 9 de agosto de 2000 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente de Sierra Leona ante las Naciones Unidas conteniendo la solicitud del Presidente y el Marco para el establecimiento del tribunal especial para Sierra Leona (S/2000/786), en que Kabbah afirma que “Con respecto a la magnitud y la gravedad de los crímenes cometidos, Sierra Leona no dispone de recursos ni de los conocimientos técnicos para enjuiciar a los culpables de dichos crímenes. Esa es una de las consecuencias del conflicto civil que ha destruido la infraestructura, incluida la infraestructura jurídica y judicial del país. Además, existen lagunas en el derecho penal de Sierra Leona, ya que en él no se contemplan crímenes abominables como el de lesa humanidad ni otras de las violaciones graves de los derechos humanos cometidas por el FRU. Por lo tanto, en mi opinión, a menos que se establezca aquí un tribunal como el que se está proponiendo para que aplique el derecho internacional y el derecho humanitario, no podrá hacerse justicia con respecto al pueblo de Sierra Leona y los miembros de la operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas que fueron víctimas de la toma de rehenes”.

¹²⁸ *Ibidem*, ver anexo; y el Informe del Secretario General, de 31 de Julio de 2000, párrs.9-11; de hecho, poco más tarde UNAMSIL debería encargarse de coordinar “los esfuerzos para facilitar la pronta expansión del aparato judicial mediante la prestación de apoyo logístico y la rehabilitación inmediata de infraestructuras esenciales”, ver Informe del Secretario General, de 19 de junio de 2002 (S/2002/679), párr. 24.

¹²⁹ Ver la Resolución del Consejo de Seguridad 1315 (2000), de 14 de agosto de 2000.

su función judicial en una serie de casos de especial importancia para la ley y el orden locales, sin que su origen material y legislación a aplicar, tampoco totalmente internacionales, impidan considerarle un órgano del Estado con la normal naturaleza independiente del ejecutivo¹³⁰.

Por otro lado, la administración de Timor Oriental fue un ejemplo en el que la asunción de las funciones judiciales fue general y directa. En palabras del Consejo de Seguridad, UNTAET “poseerá facultades para ejercer la total autoridad... ejecutiva, incluida la administración de justicia”¹³¹. Si bien más interesante aún es el papel que ha jugado UNMIT en relación al sistema judicial local. Desde el principio, colaborando con la ejecución del programa de apoyo a la justicia del PNUD¹³², la misión se encargó de suplir las graves deficiencias e incapacidades locales en relación a un modelo de Estado de Derecho efectivo, una función para la cual jueces y fiscales internacionales han tenido que hacerse cargo del sistema judicial, especialmente en los niveles más elevados de la justicia, llegando a dictar hasta finales de 2007 más de la mitad de las sentencias del país¹³³.

Finalmente, aparte de la materia de seguridad y orden público que ya se ha mencionado y que será normalmente el ámbito material en que se asuma una competencia más clara debido a la anatomía particular del fracaso estatal, el abanico de materias en que este tipo de funciones pueden llegar a ejercerse desde el nivel internacional es potencialmente ilimitado, igual que la propia soberanía. Así, en el caso del Congo importantes políticas son puestas en marcha a nivel central por la ONU tales como la política presupuestaria, agrícola, minera, educativa o de obras públicas, así como el restablecimiento de las comunicaciones, la sanidad, la reforma de los cuerpos de seguridad del Estado y la administración de justicia¹³⁴. En el caso de Camboya, aunque el ámbito material era prácticamente ilimitado, las materias más llamativas fueron la de economía y finanzas públicas incluyendo, como se ha señalado ya,

¹³⁰ Véase el artículo 1 del Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Sierra Leona acerca del establecimiento de un Tribunal Especial para Sierra Leona contenido en el anexo al Informe del Secretario General sobre el establecimiento de un tribunal especial para Sierra Leona, de 4 de octubre de 2000 (S/2000/915); en opinión del Secretario General, en ningún caso internacional ni nacional, se trata de un tribunal “sui generis”!, párr. 9; en sentido parecido, C. ESCOBAR HERNANDEZ, “Procedimientos de aplicación de las normas internacionales: Medios de arreglo de carácter jurisdiccional: Cuestiones generales y tribunales especializados”, en M. DIEZ DE VELASCO, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 16ª ed., Tecnos, Madrid, 2007, p. 958.

¹³¹ Ver apartados 1 a 5 del dispositivo de la Resolución del Consejo de Seguridad 1272 (1999); y el Informe del Secretario General, de 13 de diciembre de 1999, pp. 8-9.

¹³² Programa que, al ser voluntario y fuera de UNMIT, había adolecido de falta de financiación por parte de los donantes, por lo que la misión se hizo cargo de tales deficiencias, ver Informe del Secretario General, de 1 de febrero de 2007, párr. 27.

¹³³ Ver Informes del Secretario General, de 28 de agosto de 2007, párr. 35; y de 17 de enero de 2008, párr. 37.

¹³⁴ *Rapport du Secrétaire Général sur le retrait de la Force des Nations Unies au Congo et sur d'autres aspects de l'Opération des Nations Unies dans ce pays*, 29 de junio de 1964 (S/5784), en especial, pp. 21-28; respecto a la administración de justicia el Informe cita la introducción de un número de magistrados de ONUC en la estructura judicial del Estado que, por no existir otros congolese, dejan muchas circunscripciones sin jueces, ibídem, p.25.

cuestiones como impuestos, aduanas, política de gasto público. Igualmente se ejercieron competencias en el ámbito educativo, relaciones exteriores, defensa, etc.¹³⁵

También en Somalia, se crean servicios de salud para la población con la reparación y rehabilitación de infraestructuras, se ponen en marcha políticas para reanudar las actividades agrícolas, se reconstruyen servicios administrativos mediante apoyo logístico, financiero y la llegada de gran cantidad de personal administrativo internacional, se reconstituye el sistema educativo, y, de acuerdo con conversaciones a principios de diciembre con las facciones locales, se crean planes para iniciar ambiciosos proyectos de obras públicas¹³⁶.

ONUSOM II recibe un mandato muy amplio para que “proporcione al pueblo de Somalia asistencia humanitaria y *de otra índole* para la rehabilitación de sus instituciones políticas y su economía”¹³⁷, y para que, entre otras cosas: “preste asistencia en las operaciones de socorro y en la rehabilitación económica de Somalia”¹³⁸; “preste asistencia al pueblo de Somalia para fomentar y promover la reconciliación política mediante la amplia participación de todos los sectores de la sociedad somalí y el restablecimiento de las instituciones... y la administración civil en todo el país”¹³⁹; y “cree condiciones propicias para que la sociedad civil somalí pueda participar, en todos los niveles, en el proceso de reconciliación política y en la formulación y aplicación de programas de rehabilitación y reconstrucción”¹⁴⁰. A parte de la consolidación y expansión en el restablecimiento del orden público y la distribución de ayuda humanitaria de emergencia, se inician varias tareas que, a pesar de ser englobadas de manera general bajo el título de misión humanitaria, incluye funciones tales como planificación económica y comercial, servicios sociales, educación, o policía y judicatura que deben ser calificadas como funciones de una auténtica administración internacional¹⁴¹.

Así, se reanudan los servicios educativos y se diseña un nuevo modelo de educación primaria en colaboración con agentes locales, se reconstruye y administra un sistema de salud dotado de hospitales, maternidades, centros de salud, etc., se impulsa el restablecimiento del sistema policial y judicial, se gestiona la formación de *district councils*, se aplican políticas para crear empleo, y se establecen políticas a largo plazo respecto a los sectores de agricultura, ganadería, pesca, servicios sociales, transportes,

¹³⁵ *The United Nations and Cambodia, 1991-1995, op. cit.*, pp. 20-35.

¹³⁶ Véanse el Informe del Secretario General, de 26 de enero de 1993, *op. cit.*, pp. 5-10; y el nuevo Informe presentado por el Secretario General en cumplimiento de los párrafos 18 y 19 de la Resolución 794 (1992), de 3 de marzo de 1993 (S/25354), pp. 6-8 y 10-12.

¹³⁷ Parte A, apartado 4 del dispositivo de la Resolución (cursivas añadidas).

¹³⁸ Subapartado a).

¹³⁹ Subapartado c).

¹⁴⁰ Subapartado g).

¹⁴¹ Ver Informes del Secretario General, de 17 de agosto de 1993 (S/26317); 29 de octubre de 1993 (A/48/504); 12 de noviembre de 1993 (S/26738); 6 de enero de 1994 (S/1994/12); o 18 de julio de 1994 (S/1994/839); también hay que recordar que el despliegue principal se produce en el sur y centro del país, quedando el norte y noroeste bajo regímenes locales secesionistas aunque más estables.

comunicaciones, comercio y de libertad de prensa¹⁴². De hecho también en este caso, como en el de Timor, las funciones y el ámbito material en el que podían llegar a desempeñarse parecen tan abiertas que bien pueden merecer la calificación otorgada por algunos autores que la consideran un auténtico “protectorado” de la Organización sobre Somalia en todo menos en el nombre¹⁴³. Por su parte, la intención del Consejo queda patente en las declaraciones del Representante Permanente de EEUU al describir ONUSOM II como una misión “aimed at nothing less than the restoration of an entire country as a proud, functioning and viable member of the community of nations”¹⁴⁴.

También en Sierra Leona, conforme el orden público y la seguridad iban restableciéndose gracias al despliegue del componente militar de UNAMSIL en todo el país, la misión iba aumentando su papel en la gestión de los asuntos públicos del Estado¹⁴⁵. Así, en el sentido de las recomendaciones de la misión del Consejo de Seguridad que visitó Sierra Leona a finales de 2000, que ponían gran énfasis en la necesidad de una “estrategia amplia” y coordinada por el mecanismo de Naciones Unidas¹⁴⁶, y en constante consulta y colaboración con el gobierno y la población, UNAMSIL colaboró de manera decisiva a ampliar la autoridad civil y restablecer los servicios públicos básicos. Se asignaron, v. gr., funcionarios civiles internacionales a varias regiones para facilitar la reanudación de los servicios gubernamentales que tenían dificultades para hacerlo y se proporcionó apoyo logístico para los proyectos de reconstrucción de una estructura estatal y servicios públicos casi inexistentes¹⁴⁷.

Este apoyo fue decisivo en la reforma y fortalecimiento de administración a nivel de distritos, así como en la prestación de servicios sociales fundamentales en las zonas de despliegue reciente de UNAMSIL, tales como la sanidad y la educación, con la reapertura y suministro de medicamentos a los dispensarios locales, el restablecimiento de escuelas y la realización de ciertas tareas educativas o la gestión de algunos servicios de apoyo a la actividad agrícola. Igualmente, fue esencial la asistencia a la policía

¹⁴² Informe del Secretario General, de 17 de agosto de 1993 (S/26317), párrs. 21-21, 35-39, 46, 50, c), d) y e), y 52-68, así como el Anexo I, ap. II, sobre la estrategia respecto a los sistemas de policía, judicial y prisiones; en este mismo Informe se encuentran claras afirmaciones en el sentido de que: “*the overall situation in Somalia has stabilized*” (párr. 20), “*starvation has largely been eradicated*” (párr. 45), y “*the shift from relief to rehabilitation gains momentum*” (párr. 50); ver también “*Statement made by the Secretary-General on 8 September 1993 to the informal contact group on Somalia stressing progress made in national reconciliation, reconstruction and rehabilitation in Somalia*”, de 9 de septiembre de 1993 (UN Press Release SG/SM/5079); y la Resolución 865 (1993), de 22 de septiembre de 1993.

¹⁴³ R. JACKSON, “Armed Humanitarianism”, *International Journal*, XLVIII – 4, 1993, pp. 595-597.

¹⁴⁴ S/PV.3188.

¹⁴⁵ Si bien la situación no deja de experimentar rebrotes de violencia y esporádicas rupturas del alto el fuego, la seguridad y el orden público mejoran notablemente, sobre todo en las zonas controladas por UNAMSIL (i. e., la mayoría del territorio), ver los Informes del Secretario General, de 25 de junio de 2001 (S/2001/627), párrs. 16-23; de 7 de septiembre de 2001 (S/2001/857), párrs. 2-7; y de 13 de diciembre de 2001, *op. cit.*, párr. 9.

¹⁴⁶ Informe de la Misión del Consejo de Seguridad a Sierra Leona, de 16 de octubre de 2000, *op. cit.*, párrs. 51-57.

¹⁴⁷ Véanse la Resolución del Consejo de Seguridad 1370 (2001), de 18 de septiembre de 2001; y los Informes del Secretario General, de 25 de junio de 2001, párr. 37; de 13 de diciembre de 2001, párr. 25; y de 19 de junio de 2002 (S/2002/679), párr. 23.

nacional, con el adiestramiento de los efectivos locales, el asesoramiento sobre las necesidades y la política de redespliegue y la formación en métodos policiales respetuosos de los derechos humanos¹⁴⁸.

Para el caso de UNTAET la asunción plena de competencias en todas las materias le permite incluso “formular políticas y estrategias de reducción de la pobreza y crecimiento económico a fin de preparar el plan de desarrollo de Timor-Leste”; así como “Proporcionar información objetiva y exacta a la población de Timor-Leste, en particular en lo que respecta a las próximas elecciones de 2007... y colaborar en la creación de capacidad de los medios de comunicación locales”¹⁴⁹.

V. CONCLUSIÓN: ¿LA PRÁCTICA DE UNA “RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL”?

Como se desprende de las páginas anteriores, la visión competencialista y funcionalista de la soberanía no solo puede encontrar apoyos en la práctica de la reacción social internacional frente al fracaso estatal, sino que además permite a una lectura de los instrumentos analizados más amplia que la del mantenimiento del *statu quo* interestatal.

Aunque la esencial relatividad de la soberanía había sido ya plenamente aceptada muy anteriormente, y la intervención en un Estado soberano es algo antiguo e inherente a la misma idea de un orden internacional¹⁵⁰, la falta de unos cauces jurídicos colectivos claros y adecuados, dotados de suficiente legitimidad y efectividad había llevado hasta finales del siglo XX a rechazar radicalmente la posibilidad de relativizar el principio de no intervención que protege al Estado con fines que fueran más allá de la pura seguridad colectiva interestatal¹⁵¹. Sin embargo, a medida que las situaciones de

¹⁴⁸ Informes del Secretario General, de 25 de junio de 2001, *op. cit.*, párrs. 38-39; y de 13 de diciembre de 2001, *op. cit.*, párr. 27; Todo ello se produce con la modificación de los objetivos del Fondo Fiduciario para Sierra Leona, centrado en programas de efecto rápido en apoyo del restablecimiento de la autoridad del gobierno y en el apoyo a corto plazo de primera línea a la población afectada por la guerra en las zonas de despliegue. En el mismo Informe del Secretario General de 25 de junio de 2001, se señala también el agotamiento de las contribuciones aportadas hasta la fecha al Fondo y la necesidad de renovar dichos recursos para apoyar la acción, (Informe de 25 de junio de 2001, párr. 42); a este problema se referirá también en los siguientes términos el Consejo de Seguridad: “*Expresa preocupación* por la grave insuficiencia financiera del fondo fiduciario de donantes múltiples para el programa de desarme, desmovilización y reintegración, e insta a las organizaciones internacionales y a los países donantes a que apoyen con generosidad y urgencia los esfuerzos realizados por el Gobierno de Sierra Leona a este respecto, al igual que presten fondos adicionales para la amplia variedad de actividades posteriores al conflicto que se necesitan con urgencia, incluidas las necesidades humanitarias y de rehabilitación”, Resolución 1370 (2001), de 18 de septiembre de 2001 (ap. 14).

¹⁴⁹ Resolución del Consejo de Seguridad 1704 (2006), de 25 de agosto de 2006, par. 4.j) y l).

¹⁵⁰ S. N. MCFARLANE, “Intervention in pre-cold war international history”, *Adelphi Papers*, 42- 350, 2002, pp. 19-32; W. G. F. PHILLIMORE, “Droits et devoirs fondamentaux des États”, *Recueil des Cours de la Académie de Droit International*, 1, 1923, pp. 41-49; A. G. HEFFTER, *Le droit international de l’Europe*, *op. cit.*, p. 75.

¹⁵¹ Como muestra de esta problemática, véase la explicación del doble rasero político-jurídico de la guerra fría, con la defensa de la intervención dentro de cada bloque y el rechazo más absoluto de la misma acción por la comunidad internacional en los ámbitos de influencia respectiva de las superpotencias, en M. CHAKSTE, “Soviet Concepts of the State, International Law, and Sovereignty”, *American Journal of International Law*, 43- 1, 1949, pp. 21-36.

fracaso estatal se han ido sucediendo y a medida que el entramado de la seguridad colectiva interestatal se ha liberado de sus periódicos e inherentes bloqueos, el sistema institucional ha reaccionado también entorno a los derechos y libertades fundamentales del ser humano y a la idea de unas instituciones elementales, un orden interno básico y un concepto de Estado de derecho, que se vuelven inseparables¹⁵².

La fuerza explicativa que ofrece la interpretación propuesta de la soberanía permite percibir tales acciones no como simple justificación a una injerencia excepcional a fin de mantener la paz internacional, sino como un desempeño subsidiario internacional de las funciones más esenciales para la comunidad internacional que no deja de mantener en todo momento como objetivo instrumental la rehabilitación del ejercicio efectivo de tales funciones por el titular de la competencia primaria¹⁵³.

En este sentido, pese a que el desempeño de tales funciones estatales por la comunidad internacional atiende preferentemente al elemento del orden público y el Estado de derecho, el ejercicio de éstas y de otras competencias (económicas – v. gr., gestión de recursos–, educativas, sociales, etc.) generan ciertos problemas respecto al control de las políticas concretas aplicadas y su aceptación por la población receptora, problemas que van más allá de la cuestión del consentimiento político de las partes en el conflicto para gestionar una transición a la paz interna¹⁵⁴. Esta dificultad operativa pero también teórica originada en el empleo quizá abusivo del discurso de la paz y la seguridad internacionales podría quizá ser salvada mediante el empleo de esta visión en el planteamiento y explicación de las acciones a los actores implicados.

En este sentido, esta interpretación podría a enriquecer el debate abierto desde el fin de la guerra fría sobre la necesidad de mejorar los medios internacionales de protección de los derechos humanos, especialmente como una cuestión de efectividad de los mismos, superando quizá la dudosa doctrina de la *responsabilidad de proteger* (RDP). Este concepto también busca respuestas al conflicto tradicional entre soberanía (como deber/derecho de no intervención) y las crecientes necesidades prácticas de intervención mediante un hábil cambio terminológico que permitiría centrarse en la protección humanitaria efectiva de los individuos en peligro de sufrir graves daños por la existencia de un conflicto civil, por la incapacidad del Estado soberano (en clara

¹⁵² Informe del Secretario General de 3 de agosto de 2004, sobre “El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos” (S/2004/616).

¹⁵³ También se ha sugerido como interpretación posible la desaparición de la soberanía y la continuidad de la personalidad estatal, sin embargo, aparte de que a efectos jurídicos prácticos son sinónimos, la práctica analizada demuestra la persistencia de la idea de la soberanía estatal en la mayoría de las resoluciones del Consejo de Seguridad referidas a los casos descritos del despliegue de una autoridad internacional, ver A. YANNIS, A., “The Concept of Suspended Sovereignty in International Law and Its Implications in International Politics”, en *European Journal of International Law*, vol.13, n.º.5, 2002, pp. 1037-1052.

¹⁵⁴ Véase R. WILDE, “Representing International Territorial Administration: A Critique of Some Approaches”, *op. cit.*, sobre todo pp. 95-96.

referencia al fracaso estatal) de protegerlos o por la actuación directamente criminal de la organización estatal en violación de los derechos más esenciales de la población¹⁵⁵.

Este cambio terminológico se basa también en una concepción funcional de la soberanía estatal. Una soberanía que, siendo esencial para la dignidad, libertad y bienestar de los seres humanos, implica no solo derechos sino también deberes del Estado, y sobre todo deberes de cara a la población a la que debe servir de acuerdo al *corpus* jurídico-internacional de los derechos humanos. Así, esta perspectiva se traduce en el concepto de responsabilidad primaria del Estado respecto a dicho bienestar de la población, lo que implica también una *responsabilidad residual* o *fallback responsibility* de la comunidad internacional al respecto que atañe especialmente a Naciones Unidas¹⁵⁶.

Sin embargo, podría decirse que en general la RDP contiene una reedición o reformulación del pretendido *derecho intervención humanitaria* mediante coerción militar en caso de necesidad extrema que, debido a un excesivo énfasis en la dimensión humanitaria del problema y a una visión un tanto ambigua respecto a la posible licitud de la acción unilateral de los Estados individualmente¹⁵⁷, nos lleva a concluir que pese a la necesidad y parcial aceptabilidad del cambio terminológico propuesto, éste no es suficiente si no incluye una profunda revisión conceptual y no un mero cambio de nombres.

No obstante, esta cuestión lleva a plantear una pregunta que puede surgir de las ideas anteriores: ¿Existe un principio jurídico de responsabilidad subsidiaria de la comunidad internacional organizada en los casos en que los Estados soberanos, las unidades primariamente responsables, devienen incapaces para el descargo de las más elementales funciones que garantizan los nuevos fines del sistema?

¹⁵⁵ En el estudio de la cuestión nos servimos del documento fundacional de este concepto, elaborado por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal, patrocinada por Canadá, Naciones Unidas y otros actores internacionales, y compuesta por miembros con “a wide range of geographical backgrounds, viewpoints, and experiences – with opinions, at least at the outset, reflecting the main lines of the current international debate”. Véase *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, International Development Research Centre, Ottawa, Canada, 2001 (www.idrc.ca), pp. 1-2, 8-11 y 16-17.

¹⁵⁶ *Ibidem*, pp. 12-13, 17 y 49 y ss.

¹⁵⁷ Como afirma el documento de la Comisión Internacional, en casos de inacción del Consejo de Seguridad “*It is a real question in these circumstances where lies the most harm: in the damage to international order if the Security Council is bypassed or in the damage to that order if human beings are slaughtered while the Security Council stands by*”, por lo que, sin añadir ningún disvalor a ello y como una advertencia, “*if the Security Council fails to discharge its responsibility in conscience-shocking situations crying out for action, then it is unrealistic to expect that concerned states will rule out other means and forms of action to meet the gravity and urgency of these situations. If collective organizations will not authorize collective intervention... then the pressures for intervention by ad hoc coalitions or individual states will surely intensify*”, *ibidem*, p. 55; en sentido similar, C. FOCARELLI, “The Responsibility to Protect Doctrine and Humanitarian Intervention: Too Many Ambiguities for a Working Doctrine”, *Journal of Conflict & Security Law*, 2008, pp.19-22; y D. CHANDLER, “The responsibility to protect? Imposing the 'Liberal Peace'”, *International Peacekeeping*, 11:1, 2004, pp. 59-81.

La responsabilidad jurídica de la que aquí se habla no sería la típica responsabilidad internacional bilateral nacida de la violación de una obligación que vincula al sujeto responsable – excluyéndose en general la lesión del mero interés de otros sujetos– y cuyo objeto fundamental es el cumplimiento o la reparación, sino que obviamente entraría en la línea de las transformaciones operadas por el surgimiento de obligaciones de los Estados soberanos frente a la comunidad internacional *en su conjunto*¹⁵⁸. Se trataría de un concepto con una doble dimensión: como regla concreta aplicable a unos sujetos determinados con un contenido específico; y como principio implícito en el sistema que clarificaría la juridificación de algunas de las consecuencias lógicas emanadas de otros principios esenciales que forman la base misma de una comunidad internacional *inacabada*¹⁵⁹.

Hemos hablado en los apartados precedentes de la competencia primaria de los Estados en el descargo de una serie de funciones relacionadas con la protección y desarrollo del principio de dignidad humana recogido en el derecho internacional contemporáneo, la soberanía funcional. Hemos hablado también de la posibilidad jurídica y práctica de que la comunidad internacional organizada, esencialmente Naciones Unidas, ponga en marcha acciones colectivas con el fin de garantizar el descargo subsidiario de tales funciones cuando el Estado, como organización política, se muestra incapaz de cumplir con ellas, mediante el despliegue de autoridades internacionales sobre el terreno a las que se les asigna el ejercicio de algunas o incluso todas las competencias soberanas.

Ahora bien, a pesar de que la existencia de una responsabilidad cuando menos moral de dicha comunidad internacional organizada al respecto parece aceptable hoy día¹⁶⁰, la puesta en marcha de estas acciones a través del ejercicio de las competencias atribuidas al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, es decir, en el marco del sistema de seguridad colectiva, plantea importantes problemas que se unen a otras cuestiones sobre una posible responsabilidad jurídica en este sentido. Es decir, no se trata sólo de considerar, mediante el clásico procedimiento técnico-jurídico, si la práctica analizada, junto con una *opinio iuris* sobre su obligatoriedad, han generado una norma consuetudinaria al respecto, sino también si tal práctica es si quiera susceptible de generar esa regla y, en tal caso, qué implicaría todo ello dadas las demás condiciones estructurales del sistema internacional actual a nivel jurídico, institucional, político, social, etc.

¹⁵⁸ M. PÉREZ GONZÁLEZ, “La responsabilidad internacional”, en M. DIEZ DE VELASCO, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, op. cit., pp. 793-795; J. CRAWFORD, *Los artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre la Responsabilidad Internacional del Estado*, Dykinson, Madrid, 2004, pp. 289-328.

¹⁵⁹ D. GARCÍA SAN JOSÉ, *El derecho internacional poscontemporáneo*, Tirant Lo Blanch, Monografías 597, Valencia, 2008.

¹⁶⁰ Véase T. ERSKINE, “Assigning Responsibilities to Institutional Moral Agents: The Case of States and Quasi-States”, *Ethics & International Affairs*, 15- 2, 2001, pp. 67-85; en contra, R. H. JACKSON, “Surrogate Sovereignty: Great Power Responsibility and Failed States”, *Failed States and International Security II: Sources of Prevention, Modes of Response, and Conditions of State Success and Renewal*, Purdue University, West Lafayette, April 8-11, 1999.

En primer lugar, siguiendo a FOCARELLI, hay que negar, la posibilidad de que hoy día se haya producido una aceptación por los Estados de la controvertida doctrina de la “responsabilidad de proteger” tratada más arriba. Pese a la afirmación en 2004 por el Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio de que tal concepto avanzaba claramente hacia su cristalización como norma internacional, el hecho es que la posición de los Estados tanto en la Asamblea General como en el Consejo de Seguridad parece apuntar a lo contrario¹⁶¹. No obstante, esto no significa que sea rechazada la idea de “una” responsabilidad jurídica de la comunidad internacional, sino que más bien se ve en dicha doctrina la reedición de un “derecho de intervención humanitaria” disfrazado.

En otras palabras, lo anterior no implica que se esté negando la idea que anima la práctica examinada aquí, sino que las reticencias responderían a determinadas características de una doctrina marcadamente restringida a lo humanitario y que no acaba de negar la posibilidad de las actuaciones descentralizadas de los Estados en tal sentido. Es decir, estaríamos ante un problema de concreción del procedimiento y contenido más que de oposición a la responsabilidad jurídica en sí, algo que demuestra el amplio apoyo político que suelen recibir este tipo de acciones¹⁶².

Efectivamente, el contenido de dicha responsabilidad representa uno de los problemas más importantes, estando íntimamente unido a la identificación de los casos en que se desplegaría. Y es aquí precisamente donde el juego del principio de subsidiariedad señalado ofrecería quizá mayores beneficios. Así, la responsabilidad de la comunidad internacional organizada de descargar temporal y subsidiariamente funciones soberanas se activaría en casos de incapacidad muy grave para ejercer las competencias más esenciales relacionadas con los elementos más básicos del principio de autodeterminación interna (i. e., orden público y seguridad interna, Estado de derecho, en su expresiones más esquemáticas de un sistema legal, judicial y policial eficaz para una garantía mínima de los derechos humanos fundamentales). Y todo ello sin necesidad de esperar a que se produzcan masacres, genocidios o numerosas muertes de civiles en un conflicto interno¹⁶³.

Y de la misma manera que se respondería al *cuándo*, se podría determinar el *qué* y el *cómo*. ¿Qué tipo de acciones serían obligadas dentro de esta responsabilidad? Es decir, asumiendo que la problemática planteada excluye la idoneidad de meras acciones de influencia y apoyo político más propias de situaciones de debilidad estatal (prevención o consolidación de la paz), el colapso estatal requiere una compleja panoplia de medidas de apoyo administrativo, económico, político y militar, más allá de

¹⁶¹ Véase un estudio de las opiniones de los Estados al respecto en estos dos órganos de la ONU, en C. FOCARELLI, “The Responsibility to Protect Doctrine and Humanitarian Intervention: Too Many Ambiguities for a Working Doctrine”, *Journal of Conflict & Security Law*, 2008, pp. 11-19; y el Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, párr. 203.

¹⁶² Aunque luego el apoyo material no sea tan sólido.

¹⁶³ Parecería que dichos indicadores son comunes al fracaso estatal, independientemente de que haya estallado un conflicto civil generalizado. La situación en el Chad, por ejemplo, encajando en este perfil, podría ser objeto de una acción similar a la desplegada en Camboya a principios de los 90.

la asistencia humanitaria, que se centra sobre todo en la garantía de la disponibilidad para la población de unas estructuras administrativas e institucionales capaces de asegurar el disfrute de sus derechos y libertades fundamentales y de servir de puente para la rehabilitación de estructuras soberanas locales.

En definitiva, puede afirmarse que tal responsabilidad existe, pero como un principio jurídico latente en las dinámicas y estructuras colectivas del sistema, más que como una institución jurídica acabada y perfectamente estructurada. Se trata de una consecuencia lógica de las estructuras jurídicas contemporáneas que permite comprender y sistematizar las respuestas internacionales al respecto, aunque adolece también innegablemente de una serie de defectos más relacionados con el resto de estructuras y dinámicas del sistema, especialmente la precariedad institucional, que con la existencia en sí de dicho principio de responsabilidad subsidiaria de la comunidad internacional organizada.

**SOBERANÍA CONTEMPORÁNEA
Y PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD:
EL DESEMPEÑO INTERNACIONAL
DE FUNCIONES SOBERANAS EN ESTADOS FALLIDOS**

Resumen: Este artículo pretende ofrecer una reflexión panorámica sobre la naturaleza y el alcance de las competencias y funciones jurídicas de las modernas misiones internacionales de paz en territorios en conflicto y post-conflicto. El análisis de su relación con los principios jurídicos estructurales de soberanía estatal, libre determinación de los pueblos y la protección internacional de los derechos humanos parece útil para perfilar su papel teórico dentro del sistema jurídico internacional contemporáneo y establecer algunas hipótesis sobre su presente y su futura evolución jurídica y los desafíos a que se enfrentan.

Palabras clave: Soberanía. Estados fallidos. Libre determinación. Derechos humanos.

**CONTEMPORARY SOVEREIGNTY
AND THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY:
THE INTERNATIONAL EXERCISE
OF SOVEREIGN FUNCTIONS IN FAILED STATES**

Abstract: This article aims to offer some thoughts on the nature and scope of the legal competences and functions of the modern international peace operations in conflict and post-conflict territories. The analysis of their relationship with the structural legal principles of State sovereignty, self-determination of peoples and the international protection of human rights can be helpful in order to specify their theoretical role within the contemporary international legal system and to advance some working hypotheses about their present and future development and challenges.

Keywords: Sovereignty. Failed States. Self-determination. Human rights.

Artículo recibido: 30.6.2010
Artículo aceptado: 20.9.2010