

## ***La autoridad de las administraciones internacionales en la sociedad internacional<sup>1</sup>***

**Dominik ZAUM\***

Resumen: En este artículo se analiza cómo las administraciones internacionales que ejercen un poder gubernamental en territorios post conflicto justifican su autoridad política sin tener legitimidad democrática. En el artículo se estudia el establecimiento, los mandatos y las prácticas de gobierno de las administraciones de Bosnia, Kosovo y Timor Oriental y se identifican cinco fundamentos de la autoridad: el consentimiento, la delegación, el mantenimiento de la paz y la seguridad, el fomento de los derechos humanos y la democracia, y la disposición para gobernar. No obstante, todos estos aspectos son cuestionables. En concreto, la autoridad de las administraciones internacionales se debilita debido a sus prácticas, a que no existe la obligación rendir cuentas y a la efectividad limitada a la hora de disponer gobierno. Para concluir, en el artículo se destacan algunas posibles vías de refuerzo de la autoridad de las administraciones internacionales.

Palabras clave:

Administraciones Internacionales, territorios post conflicto, autoridad, legitimidad

---

<sup>1</sup> Publicado originalmente en: ZAUM, Dominik, *The Authority of International Administrations in International Society*, Review of International Studies, Vol.32/3., Cambridge Journals, Reino Unido, 2006.

## ***The Authority of International Administrations in International Society***

**Dominik ZAUM**

Abstract: In this article there is analyzed how the international administrations that exercise a governmental power in post conflict territories justify their political authority without having democratic legitimacy. In the article it is studied, both the establishment, the mandates and the practices of government of the international administrations of Bosnia, Kosovo and East Timor, and they are identified five sources for this authority: the assent, the delegation, the maintenance of the peace and the safety, the promotion of the human rights and the democracy, and the disposition to govern. Nevertheless, all these aspects are questionable. Concretely, the authority of the international administrations is weakened due to its practices, to the unexistence of any obligation for accountability and to the limited efficiency at the moment of arranging government. To conclude, in the article are outlined some possible ways for the reinforcement of the authority of the international administrations.

Keywords:

International administrations, post conflict territories, authority, legitimacy

## Introducción

En comparación con las décadas de la Guerra Fría, los años de la post Guerra Fría han sido testigos de un deseo creciente por parte de la comunidad internacional de intervenir en los asuntos internos de los estados, concretamente con el objetivo de poner fin a conflictos existentes e iniciar la reconstrucción de instituciones políticas y administrativas en las sociedades post conflicto. La participación internacional en Camboya, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Timor Oriental o Afganistán, por citar sólo algunos casos, ha sido mucho más intensa que las tradicionales misiones de mantenimiento de la paz, y las administraciones internacionales de transición están ejerciendo un grado de autoridad sobre las gestiones internas en sociedades post conflicto que no tiene precedente en la historia de las Naciones Unidas. Estas administraciones, concretamente las de Bosnia y Herzegovina, Kosovo y Timor Oriental, se han convertido en las autoridades legislativas y ejecutivas de más alto nivel en dichos territorios.<sup>2</sup>

Una de las razones por las que las administraciones internacionales han recibido una atención creciente en los últimos años es porque su ejercicio de la autoridad política en los territorios post conflicto parece no concordar con las concepciones más actuales de lo que se considera un gobierno legítimo. Mientras que la legitimidad de los gobiernos se fundamenta en conceptos de autodeterminación y cada vez más de democracia<sup>3</sup>, las administraciones internacionales, al menos de manera temporal, niegan ambos a los pueblos a los que gobiernan. De hecho, muchos expertos<sup>4</sup> han criticado su aparente neocolonialismo y su naturaleza autoritaria, así como las actividades de reconstrucción de estados relacionadas con el imperialismo estadounidense u occidental posterior a la Guerra Fría<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Las administraciones internacionales no son un fenómeno de la post Guerra Fría, ya que ejemplos de esta práctica se remontan a las administraciones bajo el mandato de la Sociedad de Naciones de la Ciudad de Dánzig (1919-1939) o el territorio del Sarre (1919-1934). Durante la Guerra Fría, la ONU ejerció la autoridad ejecutiva temporal en Nueva Guinea Occidental (1962-1963), el Congo (1960-1964) y Namibia (1990-1991). Ver WILDE, Ralph "From Danzig to East Timor and Beyond: The Role of International Territorial Administration". *American Journal of International Law*, nº95 vol.3, 2001, pp. 583-606.

<sup>3</sup> FOX, Gregory H., "The Right to Political Participation in International Law", en *Yale Journal of International Law*, nº17 vol.2, 1992, pp. 539-608; FRANCK, Thomas M., "The Emergent Right to Democratic Governance", en *American Journal of International Law*, nº86 vol.1, 1992, pp. 46-91.

<sup>4</sup> Por ejemplo: CHANDLER, David, *Bosnia: Faking Democracy After Dayton*, Pluto Press, Londres, 1999; CHOPRA, Jarat, "The United Kingdom of East Timor", en *Survival*, nº42 vol.3, 2000, pp. 27-40.

<sup>5</sup> FERGUSON, Niall, *Colossus: The Rise and Fall of the American Empire*, Allen Lane, Londres, 2004; IGNATIEFF, Michael, *Empire Lite: Nation –Building in Bosnia, Kosovo, and Afghanistan*, Vintage, Londres, 2003.

Si bien las prácticas y el marco de la normativa subyacente de las administraciones internacionales de transición han sido cada vez más analizadas en los últimos años<sup>6</sup>, su autoridad para gobernar se ha mantenido en gran parte incuestionable, indiscutible e inexplorada. El objetivo de este artículo es estudiar este vacío, discutir posibles conceptos del origen de la autoridad de las administraciones internacionales en la sociedad internacional, explorar sus límites y ver posibles formas de reforzar su autoridad.

Con este objetivo, el resto de este artículo se divide en cuatro partes. En la primera parte se presentará una versión teórica de la autoridad, prestando especial atención a dos elementos principales: la necesidad de legitimidad y el derecho de una autoridad a ser obedecida. En la segunda parte se explorarán cinco conceptos diferentes que legitiman la autoridad y se analizará hasta qué punto se puede seguir el desarrollo de dichos conceptos en los mandatos y prácticas de las administraciones de Bosnia y Herzegovina, Kosovo y Timor Oriental. Dos de estos cinco conceptos son de procedimiento: el consentimiento y la delegación de autoridad. Los otros tres fundamentos describen objetivos de carácter social propios del ejercicio de la autoridad internacional: el mantenimiento de la paz y la seguridad, el fomento de los derechos humanos y la democracia, y la necesidad de gobierno. En la tercera parte se analiza la responsabilidad de las administraciones internacionales, la cual sostengo que no es un fundamento de la autoridad sino una condición para que se ejerza. En la cuarta parte, la conclusión, se sugerirán algunas formas de reforzar la autoridad de las administraciones internacionales.

---

<sup>6</sup> Sobre sus prácticas, ver en particular: CAPLAN, Richard, *International Governance of War-Torn Territories: Rule and Reconstruction*, Oxford University Press, Oxford, 2005; CAPLAN, Richard, *A New Trusteeship? The International Administrations of War-torn Territories*, Oxford University Press, Oxford, 2002; CHESTERMAN, Simon, *You, the People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*, Oxford University Press, Oxford, 2004. Sobre el marco de la normativa, ver: BAIN, William, *Between Anarchy and Society: Trusteeship and the Obligations of Power*, Oxford University Press, Oxford, 2003; ZAUM, Dominik, "The Paradox of Sovereignty: International Involvement in Civil Service Reform in Bosnia and Herzegovina", en *International Peacekeeping*, n°10 vol.3, 2003, pp. 102-20.

## 1. La autoridad de las administraciones internacionales

### *El concepto de autoridad*

Los teorizadores políticos generalmente distinguen entre dos percepciones de la autoridad: tener la autoridad (estar al mando) y ser una autoridad<sup>7</sup>. Un representante que *tenga* la autoridad tiene derecho a hacer algo, o a dar a alguien permiso para hacer algo, de acuerdo con la posición que ocupa. Es decir, puede ejercer él mismo la autoridad o bien delegarla en otra persona. Tener la autoridad se refiere por lo tanto principalmente al ejercicio del poder político, lo que supone el monopolio para hacer, aplicar y reforzar leyes dentro de la jurisdicción de una autoridad.<sup>8</sup> Por otro lado, a un representante que *sea* una autoridad, o en palabras de Allen Buchanan, un *autorizado*, se le puede atribuir su experiencia y especial conocimiento y por lo tanto se podría confiar en él. <sup>9</sup>Las órdenes que emite constituyen una razón convincente para obedecerlas, pero no una obligación, como sería el caso de órdenes emitidas por alguien que tiene la autoridad. Al contrario de tener la autoridad, lo autoritativo [*authoritativeness*] también se aplica a ámbitos sociales que van más allá de la política, como las ciencias, las artes y la economía.

Puesto que el ejercicio de la autoridad política por parte de las administraciones internacionales es el tema de interés de este artículo, a continuación me enfocaré en la idea de *tener* la autoridad. Dos aspectos de la autoridad parecen importantes en este contexto. En primer lugar, el ejercicio de la autoridad política ha de ser legítimo, estar justificado por principios morales y otras convicciones aceptadas socialmente. En segundo lugar, la autoridad implica el derecho a ser obedecido dentro del alcance de su regulación. Este derecho a la obediencia resalta la importancia de la sumisión voluntaria a las órdenes de una autoridad, y distingue claramente la autoridad de otras formas de poder, como la coerción o la persuasión. A pesar del énfasis que normalmente se hace en la importancia de la legitimidad, la autoridad es distinta del uso legítimo de la coerción debido a que la razón de la obediencia es diferente.<sup>10</sup> En el caso de la coerción legítima, la obediencia es el resultado de la coerción o la amenaza de ello,

---

<sup>7</sup> FRIEDMAN, Richard B., "On the Concept of Authority in Political Philosophy", en FLATHMAN, Richard E. (ed.), *Concepts in Social and Political Philosophy*, Macmillan, Nueva York, 1973, pp. 121-46.

<sup>8</sup> BUCHANAN, Allen, "Political Legitimacy and Democracy", en *Ethics*, nº112 vol.4, 2002, pp. 689-90.

<sup>9</sup> *Ibid.* p. 692.

<sup>10</sup> ARENDT, Hannah, "What is Authority", in ARENDT, Hannah (ed.), *Between Past and Future: Eight Exercises in Political Thought*, Viking Press, Nueva York, 1954, p. 93; BLAU, Peter M., "Critical Remarks on Weber's Theory of Authority", en *American Political Science Review*, nº57 vol.1, 1963, p. 306.

de modo que únicamente la legitimidad justifica moralmente el uso de la coerción.<sup>11</sup> En el caso de la autoridad, por otro lado, la obediencia es voluntaria y se basa en un sentido de obligación que surge de la aceptación de la legitimidad de las órdenes de una autoridad.<sup>12</sup> De forma parecida, es diferente de la persuasión puesto que la sumisión supone la renuncia *a priori* de un juicio personal, no se cuestiona si el superior tiene razón.<sup>13</sup> En palabras de Hannah Arendt:

*"La relación autoritaria entre quien da las órdenes y quien las obedece, no descansa ni en una causa común ni en el poder del que da las órdenes; lo que tienen en común es la propia jerarquía, cuya integridad y legitimidad son reconocidas por ambos, y en la que ambos tienen su lugar estable predeterminado."*<sup>14</sup>

La razón para la obediencia, entonces, es la legitimidad y no la coerción. Esto pone de manifiesto la naturaleza fundamentalmente social e intersubjetiva del concepto de autoridad. Es decir, que la autoridad depende del reconocimiento social de una jerarquía como legítima en base a una serie de normas aceptadas por el establecimiento de la propia jerarquía.<sup>15</sup> Aunque, ¿cuáles son las normas que legitiman la autoridad? ¿cuáles son sus "reglas de reconocimiento"?<sup>16</sup> Quiero manifestar que podemos distinguir entre las convicciones, defendidas de manera intersubjetiva, sobre la finalidad social del ejercicio de la autoridad que define los objetivos por los que se ejerce, y las convicciones sobre los procesos que establecen la autoridad y la forma de ejercerla, tales como el consentimiento de la gente sobre la que se ejerce o la delegación por parte de otra autoridad. Estas convicciones sobre el origen de la autoridad legítima se analizarán en más detalle más adelante.

Esta concepción de la autoridad sugiere que la autoridad no puede ser absoluta sino que es limitada de forma inherente. Como nos recuerda Charles Hendel, el equivalente moral a las obligaciones de una autoridad son las

---

<sup>11</sup> CONNOLLY, William E., *The Terms of Political Discourse* Blackwell, Oxford, 1993, pp. 109–10.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> BLAU, Peter M., "Critical Remarks on Weber's..." *op. cit.*, p. 307.

<sup>14</sup> ARENDT, Hannah, "What is Authority" *op. cit.*, p. 93.

<sup>15</sup> HURD, Ian, "Legitimacy and Authority in International Politics", en *International Organization*, nº53 vol.2, 1999, p. 381; LUKES, Steven, "Perspectives on Authority", en PENNOCK, J. Roland y CHAPMAN, John W. (eds.), *Authority Revisited: Nomos XXIX*, Nueva York University Press, Nueva York, 1987, p. 65.

<sup>16</sup> HART, H. L. A., *The Concept of Law*, Oxford University Press, Oxford, 1994, p. 105.

responsabilidades de la autoridad hacia aquellos sujetas a la misma.<sup>17</sup> De forma parecida, Joseph Raz sugiere que la autoridad legítima implica una “doctrina de gobierno limitado”, puesto que un sistema en el que a los individuos se les niega el ejercicio de cualquier elección porque están constreñidos por la autoridad absoluta, no puede ser legítimo.<sup>18</sup> Tal y como explico más adelante, el énfasis en la rendición de cuentas que los conceptos de responsabilidad y gobierno limitado implican son importantes para el ejercicio legítimo de la autoridad por parte de las administraciones internacionales.

Para analizar la autoridad de las administraciones internacionales, tenemos por lo tanto que mirar a los objetivos y procesos sociales que legitiman su ejercicio del poder. Las convicciones sobre la legitimación de los procesos y los objetivos sociales se reflejan tanto en la forma en que se establecen las administraciones internacionales (el proceso por el que se les otorga la autoridad) y en sus prácticas posteriores. A continuación, quiero analizar hasta qué punto estas convicciones se reflejan tanto en las formas en que se establecieron las administraciones internacionales de Bosnia y Herzegovina, Kosovo y Timor Oriental como en los objetivos por los que dicen gobernar.

A partir de las resoluciones del Consejo de Seguridad, los tratados de paz y los reglamentos emitidos por las administraciones internacionales se pueden identificar cinco fundamentos diferentes de autoridad a los que apelan éstas y las instituciones que actúan en representación de la sociedad internacional que los establece. Dos de estos fundamentos son de procedimiento: el consentimiento y la delegación de autoridad a una administración. Los otros tres recurren a los objetivos sociales fundamentales de la sociedad internacional que se ven amenazados en ausencia del ejercicio de la autoridad internacional: el mantenimiento de la paz y la seguridad, la protección y fomento de los derechos humanos y la democracia, y la necesidad de gobierno teniendo en cuenta la ausencia de instituciones políticas y administrativas que funcionen y los consiguientes fallos de gobierno.

---

<sup>17</sup> HENDEL, Charles W., “An Exploration of the Nature of Authority”, en FRIEDRICH, Carl J. (ed.), *Authority: Nomos I*, Greenwood Press, Westport, 1958, pp. 16–17.

<sup>18</sup> RAZ, Joseph, “Introduction”, en RAZ, Joseph (ed.), *Authority*, New York University Press, Nueva York, 1990, pp. 12–14. Ver también: SCHEDLER, Andreas, DIAMOND, Larry, y PLATTNER, Marc (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner, Londres, 1999.

### *Consentimiento*

En la literatura liberal sobre la autoridad en la filosofía política, el consentimiento se presenta generalmente como el fundamento más potente a la hora de crear obligaciones políticas y por lo tanto autoridad política. Como sugiere Allen Buchanan, la teoría del consentimiento parece tener tanta relevancia porque ofrece una solución elegante al problema de cómo conciliar el ejercicio del poder político con dos ideas centrales del pensamiento político liberal: la igualdad fundamental de las personas y la libertad como una condición propia de los seres humanos.<sup>19</sup> Si una persona consiente ser gobernada por otra, ni su igualdad ni su libertad corren riesgo ya que todo el mundo tiene el mismo derecho a manifestar su opinión y nadie está obligado a aceptar una decisión. Sin embargo no parece probable que en una sociedad compleja se den las condiciones para un consentimiento explícito. Tal y como apunta John Simmons, para un teórico del consentimiento “[un] gobierno sólo tiene autoridad sobre aquellos ciudadanos que han otorgado dicha autoridad a través de su consentimiento y sólo un gobierno que tiene autoridad sobre todos sus ciudadanos es legítimo”.<sup>20</sup> Está claro que esta condición es casi imposible de conseguir, especialmente en sociedades que se encuentran divididas después de un conflicto. Esto plantea entonces la pregunta de si en la práctica el consentimiento es un fundamento útil de la autoridad política.<sup>21</sup>

A pesar de esta advertencia, las expresiones de consentimiento han sido centrales en los esfuerzos por establecer la autoridad de las administraciones internacionales de Bosnia y Herzegovina, Kosovo y Timor Oriental. La administración transitoria de Bosnia y Herzegovina ha dependido principalmente del consentimiento para adquirir su autoridad. La presencia internacional civil y militar así como de la Oficina del Alto Representante (OAR), su entidad principal, fue autorizada por el Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina (GFAP en sus siglas en inglés) o los Acuerdos de Paz de Dayton, que fue firmado por todas las partes involucradas en el conflicto en diciembre de 1995.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> BUCHANAN, Allen, “Political Legitimacy...” *op. cit.*, pp. 697–9.

<sup>20</sup> SIMMONS, A. John, *Moral Principles and Political Obligations*, NJ: Princeton University Press, Princeton, 1979, p. 71.

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 57-100.

<sup>22</sup> Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina (GFAP en sus siglas en inglés), reimpresso en la Oficina del Alto Representante, *Bosnia and Herzegovina: Essential Texts*, OHR, Sarajevo, 2000, pp. 23–63.



Se puede analizar la relevancia del énfasis puesto en el consentimiento a través de las decisiones tomadas por el Alto Representante bajo los “Poderes de Bonn”, que le permiten dictar y modificar leyes y eliminar cualquier impedimento oficial de la puesta en marcha de los Acuerdos de Paz de Dayton. Estos poderes fueron otorgados al Alto Representante por el Consejo de Aplicación del Plan de Paz (PIC en sus siglas en inglés) en diciembre de 1997, dos años después de la presencia internacional en Bosnia y Herzegovina, y se basan en una nueva interpretación de la misión del Alto Representante respecto a lo previsto en los Acuerdos de Paz de Dayton.<sup>23</sup> Los Acuerdos identificaron al Alto Representante como “[...] la autoridad máxima en la zona en relación a la interpretación [del GFAP] sobre la aplicación civil del establecimiento de la paz.”<sup>24</sup> Si bien originalmente su función no iba más allá de la coordinación de los esfuerzos internacionales en Bosnia y Herzegovina, durante una reunión en Bonn en diciembre de 1997, el PIC apoyó la interpretación del Alto Representante de su prerrogativa como autoridad máxima, destacando que incluía los “Poderes de Bonn” para potenciar la aplicación de los Acuerdos.

El preámbulo de cada decisión se somete a la autoridad del Alto Representante bajo el GFAP, apelando implícitamente al consentimiento bosnio para su autoridad. Sin embargo, puesto que estos poderes se basan en una nueva interpretación de los Acuerdos dos años después de su firma, que ha sido respaldado por el Consejo de Seguridad<sup>25</sup> pero nunca consentido de forma explícita por los gobiernos o el pueblo de Bosnia, éste fundamento de la autoridad es problemático.

---

<sup>23</sup> Consejo de Implementación de la Paz (PIC en sus siglas en inglés), “Conferencia de Aplicación de la Paz: Bosnia y Herzegovina 1998-Estructuras Autónomas, Bonn, 10 de diciembre de 1997”, en la Oficina del Alto Representante, *Bosnia y Herzegovina: Essential Texts*, pp. 184-203. El Consejo de Implementación de la Paz (PIC) proporciona el marco para los esfuerzos civiles de implantación del GFAP, que hace que el caso de Bosnia y Herzegovina sea diferente al de otras administraciones internacionales post Guerra Fría, en la que la ONU ha proporcionado el marco. Se estableció en la primera Conferencia para la Implementación de la Paz en Londres en diciembre de 1995, y subsume la anterior Conferencia Internacional sobre la Antigua Yugoslavia (ICFY en sus siglas en inglés), la estructura dentro de la cual la comunidad internacional intentó tratar los asuntos que surgieron de la disolución de Yugoslavia después de septiembre de 1992. El PIC se compone de 55 estados y organizaciones internacionales que asistieron a la ICFY y han estado involucrados con Bosnia y Herzegovina desde el inicio de la guerra en 1992.

<sup>24</sup> GFAP, Anexo 10, Art. V. Ver también PIC Steering Board, *Ministerial Meeting of the Steering Board and the Presidency of BiH*, París, 14 de noviembre de 1996, p. 6; PIC, *Peace Implementation Conference: BiH 1997-Making Peace Work*, Londres, 4-5 de diciembre de 1996; UNSC, Resolución 1088 (1996), UN Doc. S/Res/1088, 12 de diciembre de 1996, Art. 14.

<sup>25</sup> Consejo de Seguridad de la ONU (UNSC), resolución 1144 (1997), UN Doc. S/RES/1144 (1997), 19 de diciembre de 1997. La resolución *acoge y manifiesta su apoyo* a las conclusiones del PIC de Bonn, que amplía los poderes del Alto Representante.

En los casos de Kosovo y Timor Oriental, el papel del consentimiento fue solamente complementario a la delegación por parte del Consejo de Seguridad (analizado más adelante). Ni en los reglamentos de la UNMIK (siglas en inglés de Misión de las Naciones Unidas en Kosovo) ni de la UNTAET (siglas en inglés de Administración de Transición de las Naciones Unidas en Timor Oriental) se apela generalmente al consentimiento como fundamento de la autoridad. En el caso de Kosovo la resolución 1244 del Consejo de Seguridad, que establece la UNMIK, acoge la aceptación por parte de la República Federal de Yugoslavia (el estado que mantiene el título oficial sobre el territorio de Kosovo) de una administración provisional internacional en Kosovo.<sup>26</sup> Este consentimiento, expresado en el Acuerdo de Kimanovo entre el ejército yugoslavo y la OTAN el 3 de junio de 1999, se otorgó sin embargo bajo presión, lo cual cuestiona hasta qué punto puede considerarse legítimo.<sup>27</sup> En Timor Oriental, por otro lado, tanto Portugal, antiguo gobernador colonial de la isla, como Indonesia, que había gobernado la misma desde 1975, acordaron en mayo de 1999 transferir la autoridad sobre Timor Oriental a la ONU durante un período de transición en el caso de conseguir un voto favorable a la independencia en las urnas.<sup>28</sup> Así, ambos dieron su consentimiento a una administración de la ONU.

Siempre que se ha apelado al consentimiento como fundamento de la autoridad de la administración internacional, éste ha sido un consentimiento a nivel de estado y no explícitamente a nivel individual. Incluso si el concepto de consentimiento de estado está bien establecido en el derecho internacional y es esencial para el proceso legislador internacional,<sup>29</sup> la ausencia de consentimiento popular explícito provoca una importante preocupación sobre si el consentimiento para gobernar es suficiente para crear obligaciones políticas a la población, en particular si uno considera que fue la falta de autoridad de gobierno lo que, en un

---

<sup>26</sup> UNSC, resolución 1244 (1999), UN Doc. S/RES/1244 (1999), 10 de junio de 1999.

<sup>27</sup> MILANO, Enrico, "Security Council Action in the Balkans: Reviewing the Legality of Kosovo's Territorial Status", en *European Journal of International Law*, nº14, vol.5, 2003, pp. 999–1022

<sup>28</sup> Secretario General de la ONU (UNSG), "A Constitutional Framework for a Special Autonomy for East Timor, and Agreement between the Republic of Indonesia and the Portuguese Republic on the Question of East Timor", UN Doc. S/1999/513, 5 de mayo de 1999, Art. 6. La población de Timor Oriental votó a favor de la independencia con una aplastante mayoría del 78,5 por ciento y una participación del 97 por ciento de los votantes registrados. Ver: MARTIN, Ian, *Self-Determination in East Timor: The United Nations, the Ballot, and International Intervention*, Lynne Rienner, Boulder, 2001, p. 11.

<sup>29</sup> NARDIN, Terry, "Legal Positivism as a Theory of International Society", en MAPLE, David y NARDIN Terry (eds.), *International Society: Diverse Ethical Perspectives*, Princeton University Press, Princeton, 1998; SIMMA, Bruno, "From Bilateralism to Community Interest in International Law: Bilateralism and Community Interest Confronted", en *Recueil des Cours*, 250, 1994, pp. 229–55.

primer lugar, hizo necesario a los ojos de la comunidad internacional establecer administraciones internacionales. Sin embargo, incluso si esto supone un problema para la teoría política, el derecho internacional generalmente ha considerado que un gobierno habla en nombre de una comunidad política si ejerce un control efectivo sobre esta comunidad, incluso si no tiene legitimidad democrática.<sup>30</sup> Mientras que esto sugiere un fuerte grado de legitimidad sociológica de la práctica del consentimiento de estado, también plantea dudas sobre la importancia de una norma de gobernanza democrática que se analiza con más detalle a continuación.

### *Delegación*

Otro proceso que puede establecer la autoridad de una institución es la delegación. En este caso, una institución con autoridad sobre una jurisdicción concreta otorga a otra institución el derecho a ejercer parte de esta autoridad. Así, la legitimidad y autoridad de un representante derivan de las de un representante o institución que las delega. Para que la delegación sea un proceso que legitime la autoridad, debe matizarse el alcance de la autoridad delegada (que puede que no supere el alcance de la autoridad de la institución de origen) y el objetivo de su ejercicio. Es más, la institución que originariamente ejerce la autoridad debería ser capaz de retomar la autoridad en cualquier momento si el poder no se ejerce con los fines apropiados o de forma adecuada y debería responsabilizarse de ello.<sup>31</sup>

En el caso de las administraciones internacionales, según el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad puede imponer su autoridad sobre un territorio y tiene derecho a delegar esta autoridad a una administración transitoria.<sup>32</sup> De acuerdo con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad tiene derecho a tomar todas las medidas necesarias para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales incluso sin el consentimiento de los estados afectados.<sup>33</sup> Se entiende que esto incluye el derecho

---

<sup>30</sup> ROTH, Brad R., *Governmental Illegitimacy in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 1999, pp. 26–30.

<sup>31</sup> SIMMA, Bruno y MOSLER, Hermann (eds.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2002, pp. 712–13.

<sup>32</sup> SAROOSHI, Danesh, *The United Nations and the Development of Collective Security—The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Clarendon Press, Oxford, 1999, pp. 16–19.

<sup>33</sup> El artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas dice que “La Seguridad del Consejo determinará la existencia de cualquier amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, y formulará recomendaciones o decidirá qué medidas deberán ser adoptadas de acuerdo con los artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales”. El artículo 41 se refiere a acciones no militares y el artículo 42 a acciones militares.

a asumir el gobierno de un territorio específico según el artículo 41 de la Carta.<sup>34</sup> Al convertirse en miembros de las Naciones Unidas, los estados han consentido en este derecho del Consejo de Seguridad en caso de considerar que una situación supone una amenaza a la paz y la seguridad, uno de los valores fundamentales de la comunidad internacional.<sup>35</sup> Para reforzar las medidas decididas por el Consejo, estos poderes se pueden entonces delegar bien en el Secretario General, en organizaciones subsidiarias o en los estados.

Al adoptar la resolución 1244 y apelar al Capítulo VII de la Carta, el Consejo de Seguridad reafirmó su autoridad sobre Kosovo y la delegó a la administración internacional provisional. Así, el Consejo:

*"Autoriza al Secretario General, con la colaboración de las organizaciones internacionales relevantes, a establecer una presencia civil internacional en Kosovo con el objetivo de proporcionar una administración provisional en Kosovo bajo la cual la gente de Kosovo pueda disfrutar de una autonomía substancial dentro de la República Federal de Yugoslavia, y la cual proporcionará una administración transitoria mientras establece y supervisa el desarrollo de instituciones de autogobierno democráticas provisionales".*<sup>36</sup>

En Timor Oriental, el Consejo de Seguridad, en la resolución 1272:

*"[a]ctuando bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, Decide establecer, de acuerdo con el informe del Secretario General, una Administración de Transición de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNTAET), que será dotada de total responsabilidad para la administración de Timor Oriental y tendrá el poder para ejercer toda la*

---

<sup>34</sup> MATHESON, Michael J., "United Nations Governance of Postconflict Societies", en *American Journal of International Law*, nº95 vol.1, 2001; SIMMA y MOSLER (eds.), *Charter of the United Nations...op. cit.*, p. 743. Para una opinión que analice el derecho del Consejo de Seguridad de la ONU a establecer administraciones en sociedades post conflicto, ver: KIRGIS, Frederic L., "Security Council Governance of Postconflict Societies: A Plea for Good Faith and Informed Decisionmaking", en *American Journal of International Law*, nº95 vol.1, 2001, pp. 579–82.

<sup>35</sup> TOMUSCHAT, Christian, "Die internationale Gemeinschaft", en *Archiv des Völkerrechts*, 33, 1995, p. 7. Sobre la importancia de determinar la existencia de una amenaza a la paz y la seguridad para la legitimidad de un gobierno autorizado por la ONU en sociedades post conflicto, ver KIRGIS, "Security Council Governance of..." *op. cit.*

<sup>36</sup> UNSC, resolución 1244 (1999).

*autoridad legislativa y ejecutiva, incluyendo la administración de justicia".<sup>37</sup>*

Como en el caso de Kosovo, el Consejo de Seguridad aseguró la autoridad según el Capítulo VII y la delegó a la administración internacional. Tanto la UNMIK como la UNTAET basan su autoridad explícitamente en los mandatos del Consejo de Seguridad respecto a los reglamentos que han emitido.

Las resoluciones del Capítulo VII son los mecanismos más importantes para otorgar la autoridad a las administraciones internacionales puesto que la mayoría de ellos han sido establecidos por la ONU, e incluso si no es así, como en el caso de Bosnia y Herzegovina, han sido aprobados de alguna forma por una resolución basada en el Capítulo VII.<sup>38</sup> Sin embargo la preponderancia de algunos estados sobre los procedimientos en el Consejo de Seguridad y los derechos especiales de veto de los cinco miembros permanentes desafían la legitimidad del poder del Consejo.<sup>39</sup> Incluso si los estados han dado su consentimiento general a los poderes del Consejo de Seguridad de acuerdo con el Capítulo VII, tanto para determinar la existencia y naturaleza de una amenaza a la paz y la seguridad, como para ordenar medidas provisionales y autorizar medidas de fuerza, todavía se requiere en cada caso una nueva decisión por parte del Consejo de Seguridad, que no se basa en el consentimiento adecuado. Debido a la posibilidad de veto por parte de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, es principalmente su consentimiento lo que cuenta en estas decisiones y no el de los miembros extraordinarios, contra cuyos deseos pueden actuar. Es más, ni siquiera las decisiones tomadas según el Capítulo VII son necesariamente el resultado del consentimiento entre los cinco miembros permanentes puesto que pueden abstenerse, y como resultado se puede actuar sin su consentimiento explícito. Este fue el caso de la resolución 1244 para establecer la UNMIK, en la que China se

---

<sup>37</sup> UNSC, resolución 1272 (1999), UN Doc. S/RES/1272, 25 de octubre de 1999.

<sup>38</sup> Sobre Bosnia y Herzegovina, ver UNSC, resolución 1031 (1995), UN Doc. S/Res/1031 (1995), 15 de diciembre de 1995. Sobre Irak, ver UNSC, resolución 1483 (2003), UN Doc. S/RES/1483 (2003), 22 de mayo de 2003.

<sup>39</sup> CARON, David D., "The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council", en *American Journal of International Law*, nº87 vol.4, 1993, pp. 562–6; MURPHY, Sean D., "The Security Council, Legitimacy, and the Concept of Collective Security after the Cold War", en *Columbia Journal of Transnational Law*, 32, 1994, p. 201.

abstuvo. Sin embargo examinar hasta qué punto esto quebranta la autoridad del Consejo de Seguridad iría más allá del alcance de este análisis.<sup>40</sup>

#### *El mantenimiento de la paz y la seguridad*

Además de los procesos de autorización, la autoridad está justificada por los fines por los que se ejerce. Uno de los fines más importantes de la autoridad política es proporcionar seguridad. Así, Thomas Hobbes resalta que:

*"La misión del soberano, ya sea un monarca o una asamblea, consiste en el fin para el cual se le confió el poder soberano, procurar la seguridad del pueblo, a lo que está obligado por la ley de la naturaleza..."*<sup>41</sup>

El mantenimiento de la paz y la seguridad es uno de los propósitos fundamentales de la sociedad internacional,<sup>42</sup> y ha sido codificado en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, otorgando al Consejo de Seguridad el derecho a tomar medidas para mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales. Un aspecto del establecimiento de las tres administraciones internacionales analizado en este artículo ha sido el énfasis en la importancia de la paz y la seguridad y la petición de que se otorgue autoridad a las administraciones con el objetivo de su mantenimiento.

Así, la resolución 1031, que avala el establecimiento de la presencia internacional en Bosnia y Herzegovina y el nombramiento del primer Alto Representante, es una resolución del Capítulo VII. De igual forma las resoluciones para establecer la UNMIK y la UNTAET, las resoluciones 1244 y 1272 respectivamente, han sido aprobadas de acuerdo con el Capítulo VII. La referencia al Capítulo VII con respecto a las tres administraciones es indicativa de un cambio en la interpretación de "paz y seguridad" por parte del Consejo de Seguridad desde el final de la Guerra Fría, a juzgar por acontecimientos y desarrollos que se

---

<sup>40</sup> Para un análisis más detallado de este tema, ver CARON, David D., "Collective Authority of the..." *op. cit.*

<sup>41</sup> HOBBS, Thomas, *Leviathan*, Penguin, Harmondsworth, 1968, cap. 30.

<sup>42</sup> Thomas Franck defiende que los estados "...se unen para tomar medidas de protección comunes e instituir procesos institucionales para asegurar la seguridad, la paz y el fomento de la prosperidad." Ver FRANCK, Thomas M., *Fairness in International Law and Institutions*, Clarendon Press, Oxford, 1995, p. 27; TOMUSCHAT, Christian, "Die international..." *op. cit.*

consideraban previamente como dentro de la jurisdicción interna de los estados que conciernen al Consejo de Seguridad.

#### *Derechos humanos y democratización*

El segundo objetivo social que legitima la autoridad de las administraciones internacionales es el fomento de los derechos humanos y la democracia. Las tres administraciones se han establecido como consecuencia de violaciones extremas de los derechos humanos durante los conflictos que las precedieron. Las normas de los derechos humanos tienen una función muy destacada en los documentos que establecen las administraciones, comprometiéndoles a fomentarlos y protegerlos.

En Bosnia y Herzegovina, el GFAP incluye extensas estipulaciones relacionadas con los derechos humanos: un anexo completo del Acuerdo está dedicado a este tema y enumera todos derechos humanos y libertades fundamentales aplicables en Bosnia y Herzegovina (Anexo 6). También establece la posición del Defensor de los Derechos Humanos nombrado por la OSCE, así como una Cámara de Derechos Humanos constituida principalmente por miembros internacionales nombrados por el Consejo de Europa. Esta Cámara tiene órdenes de hacer un seguimiento de las quejas por violaciones de los derechos humanos, tomar decisiones al respecto e imponer penas a los delincuentes.<sup>43</sup>

La resolución 1244 no sólo ordena a la UNMIK que apoye las operaciones humanitarias y el regreso de los refugiados en Kosovo, ambos relacionados con los derechos humanos, sino también proteger y fomentar los derechos humanos explícitamente, sin especificar sin embargo la naturaleza de estos derechos.<sup>44</sup> El primer reglamento emitido por la UNMIK, que destaca el alcance de la autoridad de la administración provisional en Kosovo, enfatiza la importancia de los principios de los derechos humanos internacionales al establecer que todas las personas que tengan funciones o cargos públicos deberán vigilar dichos principios.<sup>45</sup> Sin embargo, la UNMIK no especificó qué legislación de los derechos humanos es aplicable en Kosovo hasta cinco meses más tarde, en diciembre de 1999.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina (GFAP), Anexo 6.

<sup>44</sup> UNSC, resolución 1244 (1999), Art. 11 (j).

<sup>45</sup> Misión de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), UNMIK/Reg/1999/1, "On the Authority of the Interim Administration in Kosovo", 25 de julio de 1999, Sec. 2.

<sup>46</sup> UNMIK, UNMIK/REG/1999/24, "On the Law Applicable in Kosovo", 12 de diciembre de 1999. El reglamento establece en la Sección 1 que: "En el ejercicio de sus funciones, todas las personas que tengan funciones o cargos públicos en Kosovo deberán velar por los derechos humanos reconocidos

En el caso de la UNTAET, la regulación 99/1 sobre la autoridad de la administración transitoria de Timor Oriental exige la vigilancia de los principios de los derechos humanos internacionales por personas que tengan un cargo público y enumera explícitamente los acuerdos aplicables que se espera que la UNTAET fomente.<sup>47</sup>

Además de los derechos humanos, las administraciones de transición han fomentado la democracia como la forma de gobierno más apropiada en sociedades post conflicto. Se ha ordenado a las tres administraciones de transición analizadas en este artículo que establezcan gobiernos democráticos.<sup>48</sup> En sus actividades para la reconstrucción del estado también se han implantado modelos democráticos para la organización de la sociedad por un lado y las relaciones entre estado y sociedad por otro.<sup>49</sup> El derecho a la democracia no ha servido aún como una justificación para una intervención militar<sup>50</sup> pero, tal y como nos recuerda Gregory Fox, el derecho internacional ha identificado cada vez más la democracia como la forma

---

*internacionalmente tal y como se refleja en particular en: la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948; el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales del 4 de noviembre de 1950 y los Protocolos adicionales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 16 de diciembre de 1966 y los Protocolos adicionales; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del 16 de diciembre de 1966; la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial del 21 de diciembre de 1965; el Convenio sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer del 17 de diciembre de 1979; el Convenio para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes del 17 de diciembre de 1984; el Convenio internacional de los derechos del niño del 20 de diciembre de 1989. Ninguna persona con función o cargo público en Kosovo discriminará a otra persona bajo ningún concepto por razones de sexo, raza, color, idioma, religión, opinión política o de otro tipo, origen natural, étnico o social, asociación con una comunidad nacional, propiedad, nacimiento u otra condición social. En caso de incoación de un procedimiento penal, el demandado se beneficiará de la disposición más favorable de las leyes criminales vigentes en Kosovo entre el 22 de marzo de 1989 y la fecha del presente reglamento. La pena de muerte queda abolida."*

<sup>47</sup> Administración de Transición de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNTAET), UNTAET/REG/1999/1, "On the Authority of the Transitional Administration in East Timor", 27 de noviembre de 1999, Sec. 2. Los acuerdos sobre los derechos humanos mencionados son: la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus Protocolos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial; el Convenio sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; el Convenio para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes; y el Convenio internacional de los derechos del niño.

<sup>48</sup> UNSC, resolución 1244 (1999), párr. 11(c); UNSC, resolución 1272 (1999), párr. 8. Artículo 1.2 de la Constitución de Bosnia y Herzegovina, redactada por diplomáticos en la Conferencia de Dayton en noviembre de 1995, define explícitamente a Bosnia y Herzegovina como un estado democrático. Ver GFAP, Anexo 4.

<sup>49</sup> Sobre el concepto del derecho a una gobernanza democrática, ver: FOX, G.H., "The Right to Political..." *op. cit.*; FRANCK, T. M., "The Emerging Right..." *op. cit.*; UNGA, *Strengthening the Role of the United Nations in Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections and the Promotion of Democratization*, UN Doc. A/Res/49/190, 23 de diciembre de 1994.

<sup>50</sup> GRAY, Christine, *International Law and the Use of Force*, Oxford University Press, Oxford, 2000, pp. 42-4.



preferida de gobierno nacional y las organizaciones internacionales como la ONU, la Organización de los Estados Americanos (OEA), la UE o la OSCE han expresado su compromiso con una gobernanza democrática.<sup>51</sup> Puede por lo tanto considerarse uno de los objetivos sociales más importantes de la sociedad internacional.

Sin embargo, hay un problema con la supuesta universalidad de los objetivos sociales de la sociedad internacional por los que se legitima la autoridad. La extensa interpretación por parte de las agencias de la sociedad internacional, como el Consejo de Seguridad, de considerar la flagrante violación de los derechos humanos entre las “amenazas a la paz y la seguridad”, no ha sido adoptada por todos los estados, especialmente por los principales países no occidentales como China o India, que han desconfiado del “nuevo intervencionismo” de la ONU de los años 90.<sup>52</sup> Mientras parece haber acuerdo en que el genocidio y los crímenes contra la humanidad constituyen dicha amenaza,<sup>53</sup> no hay tal acuerdo sobre la violación de los derechos civiles y políticos, o del derecho a la democracia. Durante el debate del Consejo de Seguridad sobre la campaña aérea de la OTAN contra Yugoslavia en marzo de 1999, el embajador de India en la ONU declaró en relación a esta falta de acuerdo:

*“Aquellos que continúan atacando la República Federal de Yugoslavia defienden hacerlo en nombre de la comunidad internacional y de motivos humanitarios urgentes. Dicen que actúan en nombre de la humanidad. Muy pocos miembros de la comunidad internacional han hablado en este debate, pero incluso entre los que lo han hecho, la OTAN habrá notado que China, Rusia e India se han opuesto a la violencia que ha desencadenado. Difícilmente se puede decir que la comunidad internacional ha avalado sus acciones cuando representantes de la mitad de la humanidad ya han dicho que no están de acuerdo con lo que han hecho.”*<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> FOX, Gregory H., “International Law and the Entitlement to Democracy After War”, en *Global Governance*, nº9 vol.2, 2003.

<sup>52</sup> SCHNABEL, Albrecht y THAKUR, Ramesh (eds.), *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention: Selective Indignation, Collective Action, and International Citizenship*, United Nations University Press, Tokio, 2000.

<sup>53</sup> ONU, “Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change”, en *UN Doc. AA/59/565*, 1 de diciembre de 2004, párr. 201.

<sup>54</sup> UNSC, “3989<sup>th</sup> Meeting”, UN Doc. S/PV.3989 (1999), 24 de marzo de 1999, p. 16.

El acuerdo sobre las normas comunes es por lo tanto menos substancial de lo que cabría esperar de una lectura superficial del texto de las resoluciones. Debe cuestionarse si el compromiso con los derechos humanos y la democracia es universal o se reduce a una comunidad occidental de valores una vez que va más allá de unos criterios limitados de los derechos humanos establecidos como *ius cogens*,<sup>55</sup> que no va más allá de prohibiciones contra el uso agresivo de la fuerza, el genocidio, la esclavitud, la tortura y el *apartheid*.<sup>56</sup>

#### *La provisión de gobierno*

Finalmente, el ejercicio de la autoridad gubernamental por parte de las administraciones internacionales se justifica con frecuencia con la necesidad de gobierno. Cuando la comunidad internacional se involucró en la administración de los tres territorios analizados en este artículo todos se enfrentaban a problemas significativos de gobierno. En Bosnia y Herzegovina la sociedad y la clase política estaban profundamente divididas y seguían siendo antagonistas cuatro años después de la guerra, por lo que ha sido difícil conseguir la cooperación en las instituciones comunes.<sup>57</sup> Además de la división política en los grupos étnicos, la administración local no tiene capacidad para desarrollar e implantar una política, en particular en el ámbito socioeconómico, resultado del legado socialista de la propiedad social y la falta de rendición de cuentas democrática.<sup>58</sup> La comunidad internacional ha mencionado repetidamente la falta de progreso en relación a la implantación del GFAP como una causa de la expansión y extensión del mandato de presencia internacional en Bosnia y Herzegovina, particularmente en referencia a la extensión de los poderes del Alto Representante en 1997.<sup>59</sup>

---

<sup>55</sup> Sobre una opinión crítica acerca de este tema, ver AYOOB, Mohammed, "Humanitarian Intervention and State Sovereignty", en *The International Journal of Human Rights*, nº6 vol.1, 2002.

<sup>56</sup> Sobre esta lista de criterios *ius cogens* y *erga omnes*, ver: BYERS, Michael, "Conceptualising the Relationship between Jus Cogens and Erga Omnes Rules", en *Nordic Journal of International Law*, 66, 1997, p. 219; CASSESE, Antonio, *International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2001, p. 141; GOWLAND-DEBBAS, Vera, "Judicial Insights into Fundamental Values and Interests of the International Community", en MULLER, A. S., RAIC, D. y THURÁNSZKY, J. M.(eds.), *The International Court of Justice: Its Future Role after 50 years*, Martinus Nijhoff, La Haya, 1997, pp. 335–42. Tanto Cassese como Gowland Debbas incluyen también la autodeterminación de los pueblos en *ius cogens*.

<sup>57</sup> Para una explicación de estas divisiones durante el primer año de la participación internacional en Bosnia y Herzegovina, ver: BILDIT, Carl, *Peace Journey: The Struggle for Peace in Bosnia*, Weidenfeld and Nicolson, Londres, 1999, pp. 272–98.

<sup>58</sup> ESI, *Governance and Democracy in Bosnia and Herzegovina: Post-Industrial Society and the Authoritarian Temptation*, European Stability Initiative, Berlin/Sarajevo, 2004.

<sup>59</sup> Consejo de Implementación de la Paz (PIC), *Peace Implementation Conference 1997 – Bosnia and Herzegovina 1998: Self-sustaining Structures*, Bonn, 9-10 de diciembre de 1997.

En Kosovo y Timor Oriental, no había instituciones de gobierno en funcionamiento después de la retirada de las autoridades serbias e indonesias respectivamente. Es más, concretamente en Timor Oriental, el conflicto que precedió al destacamento de la UNTAET había llevado a la destrucción de la mayor parte de la infraestructura administrativa del país. En vista de estos problemas de capacidad, tanto la UNMIK como la UNTAET tenían como misión explícita proporcionar una administración provisional o de transición.<sup>60</sup> Para justificar el alcance de su autoridad, ambas administraciones ponen el énfasis en el objetivo de establecer y mantener la administración de transición en los territorios y la necesidad de autoridad para completar sus mandatos, concretamente para la construcción de instituciones políticas a las que transferir la autoridad.<sup>61</sup>

La provisión de gobierno como origen de autoridad, sin embargo, se justifica de dos formas. En primer lugar por la norma de la autodeterminación, que precisa que el gobierno es, en última instancia, *auto-gobierno*. Igual que la norma de autodeterminación de los pueblos deslegitimó la ley colonial,<sup>62</sup> también coarta las políticas de las administraciones internacionales, que necesitan legitimar su autoridad con el establecimiento de instituciones para el autogobierno. La necesidad para el gobierno puede por lo tanto legitimar la autoridad internacional sólo temporalmente durante un periodo de transición hasta que un territorio tiene las instituciones políticas para gobernarse a sí mismo.

En segundo lugar, está justificado por el grado de efectividad de las administraciones internacionales como gobiernos.<sup>63</sup> Si las administraciones internacionales no mejoran notablemente el desarrollo y la implementación del orden público y la provisión de los servicios públicos, es difícil ver cómo podrían justificar el hecho de que ejerzan ellas una autoridad política en lugar de un gobierno local legítimo elegido democráticamente. Sin embargo un análisis más detallado del historial de gobernanza de las administraciones internacionales

---

<sup>60</sup> En el caso de Kosovo, UNSC, resolución 1244 (1999), Art. 11(b); en el caso de Timor Oriental, UNSC, resolución 1272 (1999), Art. 2(b).

<sup>61</sup> UNMIK, "Regulation 1999/1"; UNTAET, "Regulation 1999/1".

<sup>62</sup> JACKSON, Robert H., *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, pp. 82–5; SPRUYT, Henrik, "The End of Empire and the Extension of the Westphalian System: The Normative Basis of the Modern State Order", en CAPORASO, James A. (ed.), *Continuity and Change in the Westphalian Order*, Blackwell, Oxford, 2000, pp. 65–92.

<sup>63</sup> Sobre la eficacia como fundamento de la autoridad, ver: ROSE, Nicholas, "Governing Advanced Liberal Democracies", en BARRY, Andrew, OSBORNE, Thomas y ROSE, Nicholas (eds.), *Foucault and Political Reason*, UCL Press, Londres, 1996, pp. 37–64.

sugiere que en general no han sido muy eficaces como gobierno por dos razones principalmente.

La primera razón es la falta de recursos y una planificación insuficiente. En casi todos los casos de administraciones internacionales desde el final de la Guerra Fría las misiones tenían que establecerse rápidamente como consecuencia de un acuerdo de paz, de modo que con frecuencia la planificación era *ad hoc* y llevada a cabo en muy poco tiempo.<sup>64</sup> Así, mientras las estructuras organizacionales se establecían y se contrataba al personal, a menudo la presencia de las administraciones internacionales en los primeros meses difícilmente llegaba más allá de las principales ciudades. En Kosovo por ejemplo, tres meses después del establecimiento de la misión UNMIK su personal estaba desplegado sólo en 18 de los 29 municipios de Kosovo,<sup>65</sup> y sólo en nueve de ellos la administración local fue dirigida por oficiales de la UNMIK.<sup>66</sup> En su lugar, el vacío existente de poder había sido tomado por el “Gobierno Provisional de Kosovo”, no reconocido, dirigido por el Ejército de Liberación de Kosovo (ELK), que nombró alcaldes y estableció una estructura gubernamental paralela que dependía de su Ministro de Gobierno Local y no de la UNMIK.<sup>67</sup> Dependiendo del municipio, estos alcaldes recaudaban impuestos, expedían matrículas de coches, y más concretamente designaban directores para las empresas estatales en los municipios, cuando estaba previsto que todo esto fueran responsabilidades otorgadas a la UNMIK.<sup>68</sup> De manera parecida en Timor Oriental, la UNTAET pasó los primeros seis meses desarrollando sus propias estructuras de gobierno y no las timoresas.<sup>69</sup> En ausencia de presencia administrativa internacional eficaz, las estructuras previas clandestinas del movimiento de resistencia CNRT (Congreso Nacional de Reconstrucción de Timor del Este), que se había extendido por todos los poblados de Timor Oriental desde los tiempos de la resistencia, asumieron las funciones administrativas de los

---

<sup>64</sup> Conflict Security and Development Group (CSDG), *A Review of Peace Operations: A Case for Change—East Timor Study*, King's College, Londres, 2003, párr. 17–30; CSDG, *A Review of Peace Operations: A Case for Change—Kosovo Study*, King's College, Londres, 2003, párr. 21–23.

<sup>65</sup> UNSG, “Report of the Secretary General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo”, UN Doc. S/1999/987, 16 de septiembre de 1999, párr. 16.

<sup>66</sup> *Ibidem*, párr. 24.

<sup>67</sup> Grupo de Crisis Internacional (ICG, en sus siglas en inglés), *Waiting for UNMIK: Local Administration in Kosovo*, ICG, Pristina, 1999, pp. 2–3.

<sup>68</sup> ESI/LLA, *The Ottoman Dilemma: Power and Property Relations under the United Nations Mission in Kosovo*, European Stability Initiative, Pristina, 2002, pp. 11–13; UNMIK, “Regulation 1999/1”, Sec. 1.

<sup>69</sup> Entrevista con el representante del Banco Mundial, Washington, 14 de abril de 2003.

poblados, distribuyendo ayuda, facilitando reconciliación y justicia, así como otra serie de servicios administrativos.<sup>70</sup>

La segunda razón para la falta de eficacia ha sido la información insuficiente acerca de las condiciones, costumbres y circunstancias locales, lo que ha limitado la capacidad de las administraciones internacionales para desarrollar e implantar el orden público. Un ejemplo de esto es el proceso de privatización de Kosovo, en el que la falta de conocimiento sobre el sistema único yugoslavo de los derechos de propiedad (basado en el concepto de propiedad estatal<sup>71</sup>) dilató tanto el borrador de la legislación como la posterior implementación del proceso de privatización. De manera parecida, la falta de conocimiento sobre las concepciones de justicia en Timor Oriental y sobre cómo la población local accede al sistema judicial, obstaculizó cualquier compromiso entre la UNTAET y el sistema legal tradicional para una integración en un sistema legal oficial.<sup>72</sup> Como consecuencia, el sistema judicial de Timor Oriental aún no era funcional al término de la UNTAET en 2002 cuando la autoridad fue transferida a las instituciones timoresas y, a pesar del apoyo continuado al poder judicial desde entonces, la situación no ha mejorado mucho. Los cuatro Tribunales de Distrito apenas funcionan y en 2003 las órdenes de detención de casi un cuarto de los detenidos en las prisiones de Timor Oriental habían vencido<sup>73</sup> porque no tenían capacidad para tramitar los juicios. Entre octubre de 2001 y junio de 2003 el Tribunal de Apelación no se reunió por falta de jueces.<sup>74</sup>

Dado que las administraciones internacionales basan su demanda de autoridad en su experiencia y eficacia a la hora de tratar problemas de gobierno,

---

<sup>70</sup> HOHE, Tanja y NIXON, Rod, "Reconciling Justice: "Traditional" Law and State Judiciary in East Timor". *Informe Preliminar preparado por el Instituto pro Paz de EEUU*, enero de 2003, p. 32.

<sup>71</sup> Sobre el concepto de propiedad estatal, ver GLIGOROV, Kiro, "The Social and Economic Basis of Socialist Self-Management in Yugoslavia", en STOJANOVIC, Radmila (ed.), *The Functioning of the Yugoslav Economy*, Sharpe, Armonk, 1982; SMIDOVNIK, Janez, "Disfunctions of the System of Self-Management in the Economy, in Local Territorial Communities and in Public Administration", en SIMMIE, James (ed.), *Yugoslavia in Turmoil: After Self-Management?*, Pinter, Londres, 1991; UVALIC, Milica, "Privatization in the Yugoslav Successor States: Converting Self-Management into Property Rights", en UVALIC, Milica y VAUGHAN-WHITEHEAD, Daniel (eds.), *Privatization Surprises in Transition Economies: Employee Ownership in Central and Eastern Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, 1997.

<sup>72</sup> Según los representantes de la UNTAET, el conocimiento de la UNTAET acerca del derecho tradicional era prácticamente anecdótico durante los dos primeros años. Sólo en 2001 se compiló el primer informe sobre el derecho local tradicional de Timor Oriental: David Mearns, "Variations on a Theme: Coalitions of Authority in East Timor. A Report on the Local and National Justice Systems as a Basis for Dispute Resolution", Informe preparado por Australian Legal Resources International, diciembre de 2001. Entrevista telefónica con un antiguo representante de la UNTAET, 7 de septiembre de 2004.

<sup>73</sup> UNSG, "Report of the Secretary General on the United Nations Mission of Support in East Timor", UN Doc. S/2003/944, 6 de octubre de 2003, párr. 20.

<sup>74</sup> *Ibidem*, párr. 7.

esta falta de eficacia debida a la insuficiente planificación y capacidad para recoger y gestionar la información necesaria para desarrollar el plan de acción público, quebranta dicha demanda. Más importante aún, para las poblaciones locales afectadas por las administraciones internacionales, la eficacia de gobierno es uno de los fundamentos más importantes de autoridad. Como es comprensible, están más preocupados por la seguridad pública, el agua corriente, la electricidad y la asistencia sanitaria que por los debates sobre el grado de autoridad del Consejo de Seguridad para delegar sus poderes a una administración internacional.

La comunidad internacional ha utilizado los cinco fundamentos de la autoridad internacional para legitimar las administraciones internacionales. Mientras que ningún fundamento parece ser suficiente para legitimar las administraciones internacionales por sí solo, las tres administraciones dependen sobre todo del consentimiento y la delegación. Los otros simplemente complementan y refuerzan la autoridad basada en estos dos fundamentos de procedimiento. Mientras que tanto los procesos de autorización como los objetivos sociales están sujetos a una serie de desafíos ya citados, el consentimiento de un estado en nombre de su población, y el derecho del Consejo de Seguridad de asegurar la autoridad sobre un territorio bajo el Capítulo VII y delegarlo a otra institución, tienen una fuerte legitimidad sociológica que se refleja en una práctica internacional bien establecida y la ausencia de serios desafíos a estos derechos. Puesto que la provisión de gobierno está capacitada por el derecho de autodeterminación y la limitada eficacia de las administraciones internacionales como gobiernos, y dado que una serie de miembros de la sociedad internacional ponen constantemente a prueba la legitimidad de las intervenciones para defender los derechos humanos que van más allá de la prohibición del genocidio y los crímenes contra la humanidad, en particular las intervenciones para fomentar la democracia o los derechos civiles y políticos, éstos pueden únicamente complementar al consentimiento y la delegación como fundamentos de la autoridad de las administraciones internacionales.

## **2. Rendición de cuentas y autoridad**

Tal y como ya hemos analizado, la autoridad no puede ser absoluta y tiene que ser considerada responsable: la parte moral de la autoridad es la responsabilidad hacia aquellos sobre los que se ejerce. Por lo tanto la rendición de cuentas es una condición para la autoridad y hay que analizarla en este contexto aunque no sea un fundamento de la autoridad.

Una de las características de las administraciones internacionales es que tienen una identidad espacial distintiva separada de las comunidades que gobiernan,<sup>75</sup> así como el hecho de que no son elegidas por la comunidad local sino que son establecidas por instituciones externas como el Consejo de Seguridad. Tal y como señaló Simon Chesterman la presencia internacional en Kosovo, Bosnia y Herzegovina, Timor Oriental y otros lugares no depende de ninguna manera significativa del consentimiento o de la participación nacionales.<sup>76</sup> La falta de cualquier control local significa que no hay una dimensión democrática de la rendición de cuentas, "...el derecho de las personas afectadas por las acciones o decisiones de los funcionarios públicos o dirigentes a renovar, rescindir o revisar los mandatos de aquellos que ejercen la autoridad".<sup>77</sup> Por un lado, esto supone un problema puesto que uno de los objetivos de la comunidad internacional es el establecimiento de instituciones políticas democráticas, pero el hecho de que no tengan la obligación democrática de rendir cuentas es un mal ejemplo para los políticos locales y puede afectar negativamente al proceso de transición a la democracia. Por otro lado, la razón por la que una administración internacional se establece en un momento dado es porque el autogobierno y, por lo tanto también el gobierno democrático, se consideran imposibles.

Entonces, si es difícil de establecer la obligación democrática de rendir cuentas ¿qué se puede decir de la obligación de rendir cuentas a través de agencias que sean capaces y quieran supervisar y sancionar las acciones y omisiones de una administración de transición? En la medida en que dichas instituciones existen, la mayoría son externas al territorio sobre el que la administración internacional ejerce su autoridad. En el caso de administraciones establecidas por la ONU como la UNMIK y la UNTAET, es el Consejo de Seguridad y el Secretario de la ONU quien ejerce un grado de supervisión con la presentación de informes al Consejo (normalmente cada tres o seis meses) o a través de una supervisión burocrática por parte del Secretario. La Oficina del Alto Representante también informa al Consejo de Seguridad, así como al Parlamento Europeo y al Consejo de Aplicación del Plan de Paz (PIC en sus siglas en inglés), el cual sin embargo no se reúne desde

---

<sup>75</sup> WILDE R., "From Danzig to East Timor..." *op. cit.*, p. 585.

<sup>76</sup> CHESTERMAN, S., *You, the People...* *op.cit.*, p. 152.

<sup>77</sup> SKLAR, Richard L., "Democracy and Constitutionalism", en SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry y PLATTNER, Marc (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* Lynne Rienner, Londres, 1999, p. 53.

el año 2000. En cambio la Oficina del Alto Representante es principalmente responsable de la Junta Directiva del consejo de Aplicación del Plan de Paz compuesto sólo por los países del G8, Turquía y la Presidencia de la Unión Europea.

La debilidad de estas estructuras de rendición de cuentas se expuso durante el verano de 2004. En junio de 2004 la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa concluyó en su resolución sobre democracia en Bosnia y Herzegovina que:

*"El alcance de la Oficina del Alto Representante es tal que, a todos los efectos, constituye la institución suprema investida con poder en Bosnia y Herzegovina. En este sentido, la Asamblea considera irreconciliable con los principios democráticos que la Oficina del Alto Representante deba poder adoptar decisiones ejecutivas sin tener que rendir cuentas de ellas o estar obligado a justificar su validez y sin que exista medio legal de interponer recursos contra ellas."*<sup>78</sup>

En vista de los poderes del Alto Representante y la forma en que se ejercían, un informe anterior de la Asamblea Parlamentaria cuestionó incluso si Bosnia y Herzegovina aún cumplían los requisitos para ser miembros del Consejo de Europa.<sup>79</sup>

Antes de una semana el Alto Representante destituyó a 59 oficiales serbios, todos miembros del Partido Democrático Serbio (SDS o *Srpska Demokratska Stranka*), el partido mayoritario de la República Srpska (República Serbia de Bosnia y Herzegovina), bloqueó cuentas bancarias personales y de empresas y transfirió fondos públicos destinados al partido a otras instituciones. La razón esgrimida por el Alto Representante fue que *"no podemos confiar en que el partido ya no proporciona ayuda económica a su fundador reclamado por la justicia, Radovan Karadzic"*.<sup>80</sup> Sin embargo, la Oficina del Alto Representante nunca aportó ninguna evidencia de dicho vínculo y no se acusó a los oficiales destituidos de su cargo de haber estado involucrados individualmente en la protección o el apoyo de Karadzic.

---

<sup>78</sup> Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Resolución 1384, 26 de junio de 2004, Art. 13.

<sup>79</sup> Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, *Report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe*, 4 de junio de 2004, párr. 102.

<sup>80</sup> Oficina del Alto Representante (OHR), *"Financial Review Reveals Abuse, Corruption, Tax Evasion in SDS"*, Nota de prensa, 1 de julio de 2004.



En cambio fue simplemente su asociación a una institución acusada de corrupción y prácticas financieras no transparentes y evasión de impuestos, a lo que se apeló para justificar su destitución de los cargos que ostentaban sin la posibilidad de imponer recursos legales en contra.

Las instituciones de responsabilidad existentes no ofrecen influencia sobre las políticas de las administraciones internacionales ni ningún recurso judicial a aquellos que están sujetos a su autoridad. En algunos casos como el de Kosovo o Bosnia y Herzegovina existe la figura del Defensor del Pueblo, pero sus decisiones normalmente solo tienen carácter consultivo. En palabras del Defensor del Pueblo en Kosovo, *"Tres años después del final del conflicto la gente sigue... privada de la protección de sus derechos y libertades básicas por parte de la propia entidad establecida para garantizarlos."*<sup>81</sup>

#### *Obligación de las administraciones internacionales*

La obligación, la responsabilidad legal por las consecuencias de las acciones de uno mismo es una forma especial de rendir cuentas de unos actos. El derecho de las organizaciones internacionales ha establecido generalmente que las organizaciones internacionales, puesto que tienen una personalidad legal, pueden hacerse responsables de sus acciones bajo el derecho internacional, el derecho nacional de los países en los que operan y bajo sus propios reglamentos internos.<sup>82</sup> Así, las administraciones internacionales también pueden ser responsables de los daños que causen con sus actividades.

Para protegerse a sí mismos de acusaciones de responsabilidad, las organizaciones internacionales han apelado generalmente a la inmunidad de su personal y han argumentado que necesitan inmunidad en el ejercicio de sus funciones en un estado soberano para protegerse contra las intervenciones por parte del estado de acogida.<sup>83</sup> El principio de inmunidad está bien establecido en el derecho internacional y recogido en el Convenio de Viena sobre relaciones diplomáticas,<sup>84</sup> la Carta de las Naciones Unidas,<sup>85</sup> y la Convención sobre Privilegios

---

<sup>81</sup> Institución del Defensor del Pueblo (Ombudsperson Institution) en Kosovo, Segundo Informe Annual 2001–2002 (10 de julio de 2002).

<sup>82</sup> KLEIN, Pierre y SANDS, Philippe, *Bowett's Law of International Institutions*, Sweet & Maxwell, Londres, 2001, pp. 513–14.

<sup>83</sup> Ver Carta de las Naciones Unidas, Art. 105.

<sup>84</sup> "Convenio de Viena sobre relaciones diplomáticas, 16 de abril de 1961", en BROWNLIE, Ian (ed.), *Basic Documents in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 1995, Art. 29.

e Inmунidades de las Naciones Unidas.<sup>86</sup> Las tres administraciones internacionales analizadas en este artículo han solicitado inmunidad para su personal, que va desde la inmunidad funcional por actos realizados en su capacidad oficial hasta la inmunidad total para cualquier acto civil o criminal realizado en el territorio correspondiente.<sup>87</sup>

Tal y como argumentó Frederick Rawski, la petición de inmunidad por parte de las administraciones internacionales es conceptualmente problemática por varias razones. En primer lugar, la lógica que existe detrás del concepto de inmunidad funcional, por la que el estado soberano en el que opera una organización internacional no interfiere con las actividades de la organización, no se puede aplicar a administraciones internacionales que ejercen funciones soberanas y en muchos casos tienen control sobre los órganos ejecutivos del estado. Las administraciones internacionales no necesitan protegerse de sí mismas. En segundo lugar, la solicitud de inmunidad es incompatible con el mandato de las administraciones internacionales para establecer instituciones democráticas y el Estado de derecho puesto que despoja a los oficiales internacionales de cualquier tipo de control democrático y legal. Y finalmente, dicha inmunidad viola un importante derecho humanitario: el derecho a reparar.<sup>88</sup> Así, hasta el año 2005 los oficiales y políticos destituidos por el Alto Representante en Bosnia y Herzegovina por ejemplo, no tenían la posibilidad de interponer ningún recurso legal para apelar contra dicha decisión. Esto apoya el argumento ya comentado de que si no existe la obligación de rendir cuentas, la autoridad de las administraciones internacionales se debilita.

---

<sup>85</sup> Carta de las Naciones Unidas, Art. 105.

<sup>86</sup> Convención sobre Privilegios e Inmунidades de las Naciones Unidas, 13 de febrero de 1946, Serie 1 de Tratados de las Naciones Unidas (UNTS) 15.

<sup>87</sup> En Kosovo, el personal militar disfruta de inmunidad absoluta y está sujeto sólo a la jurisdicción del país de envío. Los altos funcionarios de la UNMIK (el Representante Especial del Secretario General y sus delegados) disfrutaban de inmunidad diplomática frente a acusación y arresto por cualquier delito civil o criminal realizado en Kosovo, mientras que el resto del personal civil de la UNMIK disfruta de inmunidad funcional para todos los actos de carácter oficial. Ver UNMIK, UNMIK/REG/2000/47, "On the Status, Privileges and Immunities of KFOR and UNMIK and Their Personnel in Kosovo", 18 de agosto de 2000. En Timor Oriental, la UNTAET nunca promulgó un Reglamento indicando los privilegios e inmunidades de sus trabajadores, pero estableció que la Convención sobre Privilegios e Inmунidades se aplica a todo el personal de la UNTAET. Ver: RAWSKI, Frederick, "To Waive or Not to Waive? Immunity and Accountability in U.N. Peacekeeping Operations", en *Connecticut Journal of International Law*, nº18 vol.1, 2002, p. 118. En Bosnia y Herzegovina, el Acuerdo de Paz de Dayton garantizan la inmunidad absoluta a todo el personal militar y la inmunidad diplomática a todo el personal del Alto Representante según el Convenio de Viena sobre relaciones diplomáticas. Ver GFAP, Apéndice A al anexo 1A, Arts.7–8, y anexo 10, Art. III.4.

<sup>88</sup> RAWSKI, F., "To Waive or Not..." *op. cit.*, pp. 123–35.

Sin embargo la inmunidad no cuestiona el principio de responsabilidad sino sólo su implementación. Así, las administraciones internacionales siguen teniendo la obligación de compensar por los daños, incluso si las reclamaciones de responsabilidad no se pueden hacer cumplir.<sup>89</sup> La Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas reconoce explícitamente esto y pide a la ONU que tengan modos apropiados de resolución de litigios.<sup>90</sup> En casos de delitos graves como asesinato, violación o abuso de menores, el jefe de la misión ha retirado la inmunidad.<sup>91</sup> Además, las administraciones internacionales han establecido generalmente defensores del pueblo o comisiones de investigación y reclamaciones. Sin embargo puesto que estas instituciones normalmente son sólo de consulta y sus resoluciones no tienen carácter vinculante, parecen insuficientes para proteger el derecho a reparar de las personas que presenten quejas exigibles frente a las administraciones internacionales. Por lo tanto apenas sirven para reforzar la autoridad de las administraciones internacionales.

### **Conclusión**

El análisis ha mostrado tanto los fundamentos de la autoridad internacional como una serie de problemas y desafíos a los que se enfrentan. Para concluir, quiero brevemente plantear la cuestión de cómo podría reforzarse la autoridad de las administraciones internacionales en vista de estos desafíos.

En este contexto aparecen tres oportunidades como las más prometedoras. En primer lugar, las administraciones internacionales necesitan aumentar la efectividad de su gobierno y de sus actividades de desarrollo. Esto supone una mejor planificación previa a las misiones y un despliegue más rápido del personal necesario de modo que las administraciones puedan afrontar rápidamente los problemas de las sociedades post conflicto que gobiernan, en lugar de tener que afrontar sus propios problemas de organización. También supone una mejor recogida y gestión de la información acerca de las sociedades que gobiernan, en lugar de aplicar soluciones según un patrón general. Finalmente, requiere aprender las lecciones de las diferentes políticas de reconstrucción de estados para ver qué factores han contribuido al establecimiento de instituciones legítimas y

---

<sup>89</sup> KLEIN P. y SANDS P., *Bowett's Law of... op. cit.*, p. 518.

<sup>90</sup> Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas, Sec. 29.

<sup>91</sup> RAWSKI, F., "To Waive or Not..." *op. cit.*, pp. 118–23.

sostenibles.<sup>92</sup> La “comisión para la construcción de la paz”, recomendada por el Secretario General de la ONU en su reciente informe sobre la reforma de las Naciones Unidas, podría ayudar a analizar estos asuntos aunque su potencial para afrontar estos desafíos es aún incierto.<sup>93</sup>

En segundo lugar, las administraciones internacionales podrían rendir más cuentas a la población local. Como se ha analizado anteriormente, es difícil obligar democráticamente a las administraciones internacionales a rendir cuentas. Sin embargo esta obligación podría reforzarse, por ejemplo ampliando la jurisdicción de las cortes supremas locales en acciones de la administración internacional, reforzando las instituciones del Defensor del pueblo o estableciendo comisiones de apelación a las que tenga acceso la población local, las cuales pueden revisar y sancionar las decisiones de la administración y no simplemente emitir recomendaciones y opiniones. Un ejemplo de esto último es la comisión arbitral de prensa de Kosovo (*Media Appeals Board*) que revisa decisiones de la UNMIK contra los medios de comunicación tales como el cierre de los periódicos. Estas instituciones pueden ayudar a defender las garantías procesales al derecho debido y aumentar la transparencia y el grado de respuesta de las administraciones internacionales.

Es más, incluso si no es posible hacer a las administraciones internacionales democráticamente responsables, se puede establecer la participación local otorgando autonomía a las instituciones políticas locales, que han sido legitimadas democráticamente, para la toma de decisiones sobre determinadas áreas políticas, no cualificadas por una autoridad internacional para ejercer el veto sobre ellas. Para completar el mandato de reconstrucción de los estados de las administraciones internacionales y para preparar a los territorios para el autogobierno, es importante que los representantes locales tengan ya un poder real y significativo en la toma de decisiones durante la fase de la administración internacional. Al dar a las élites locales una participación en el proyecto de reconstrucción del estado, aumentará su legitimidad de cara a la población.

---

<sup>92</sup> Ver por ejemplo CSDG, *Kosovo Study*; CSDG, *East-Timor Study*; ROHLAND, Klaus y CLIFFE, Sarah, *The East Timor Reconstruction Program: Successes, Problems, and Tradeoffs*, The World Bank, Washington, 2002.

<sup>93</sup> UNSG, “In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights For All”, UN Doc. A/59/2005, 12 de marzo de 2005, párrs. 114–19.

Finalmente para afianzar la autoridad de las administraciones internacionales deberíamos considerar el camino que no se siguió al inicio de este análisis: el concepto alternativo a la autoridad, lo autoritativo [*authoriativeness*]. Lo autoritativo se basa en el conocimiento experto. El énfasis que ponen las administraciones internacionales en el buen gobierno y en la capacitación sugiere que el conocimiento experto es un fundamento importante de la autoridad, y en concreto si se tiene en cuenta un resultado a largo plazo ya que cada vez se cede más la autoridad política a las instituciones locales. Los amplísimos y expertos recursos que las administraciones internacionales pueden aprovechar a través de sus vínculos con las organizaciones internacionales y la burocracia de los países desarrollados sugieren que las alegaciones de lo autoritativo son potencialmente muy fuertes.

Sin embargo, lo autoritativo sugiere una relación diferente entre las administraciones internacionales y la población local. Una no se basa en una *obligación* a la subordinación, mientras que la otra se basa en las *causas* de la subordinación. Así, al apelar a lo autoritativo de las administraciones internacionales se destaca la importancia de reestructurar la relación entre instituciones internacionales y locales, así como de aumentar la participación de las instituciones locales y los procesos de formulación de políticas que refuerzan el debate entre ambas partes con el objetivo de mantener la autoridad de las administraciones internacionales. Destaca igualmente la importancia de un buen conocimiento de las condiciones y complejidades locales para hacer más efectivo el gobierno y las reformas de desarrollo iniciadas por las administraciones internacionales.

\***Dominik ZAUM** es profesor de Relaciones Internacionales en la School of Politics and International Relations de la Universidad de Reading, Reino Unido.

Artículo publicado originariamente en *The Authority of International Administrations in International Society*, Review of International Studies, Vol.32/3., Cambridge Journals, Reino Unido, 2006.

Artículo traducido por Natalia GONZÁLEZ CABALLERO. Es traductora e intérprete.

Email: [ngonzalezcaballero@gmail.com](mailto:ngonzalezcaballero@gmail.com)

Web: [www.natalia-gonzalez.com](http://www.natalia-gonzalez.com)