

Los últimos protectorados. Lecciones de las administraciones temporales de Naciones Unidas en Kosovo y Timor Oriental¹

The last protectorates. Peacebuilding lessons from the United Nations transitional administrations in Kosovo and Timor-Leste

Les derniers protectorats. Leçons pour la consolidation de la paix des administrations transitoires des Nations-Unis en Kosovo et Timor Oriental

Federico Freydel

 <https://orcid.org/0000-0002-9800-8566>

Universidad del Rosario. Colombia

Correo electrónico: federicofreydell42@gmail.com

Recepción: 10 de abril de 2024

Aceptación: 20 de febrero de 2025

Publicación: 6 de marzo de 2025

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487872e.2025.25.19049>

Resumen: En la última década del siglo XX, el Consejo de Seguridad utilizó una herramienta que había sido poco usada previamente: administraciones temporales sobre territorios que sufrieron conflictos de alta intensidad. Estas administraciones son una muestra clara de los amplios poderes de Naciones Unidas. También son importantes para entender el desarrollo posterior de

¹ El presente documento es una adaptación de parte del requisito de grado para obtención del título de máster en Derecho Internacional en el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. El autor desea extender sus agradecimientos más sinceros a Ricardo Abello Galvis, asesor del proyecto de tesis.

los sistemas internacionales, incluyendo elementos de gran escala como el derecho internacional penal y la responsabilidad para proteger, y a explicar las situaciones políticas inmediatamente posteriores en Irak y Afganistán. Sin embargo, la narrativa histórica las ha olvidado. El presente artículo busca analizar las administraciones, las razones por las que fueron las últimas, y sus efectos político-jurídicos.

Palabras clave: construcción estatal; narrativa histórica; paz y seguridad; derecho internacional; justicia transicional.

Abstract: In the last decade of the 20th century, the Security Council used a tool that had previously been little utilized: temporary administrations over territories that experienced high-intensity conflicts. These administrations clearly demonstrate the broad powers of the United Nations. They are also important for understanding the subsequent development of international systems, including large-scale elements such as international criminal law and the responsibility to protect, and for explaining the immediate political situations in Iraq and Afghanistan. However, historical narratives have largely forgotten them. This article seeks to analyze these administrations, the reasons they were the last, and their political-legal effects.

Keywords: State-building; historical narrative; peace and security; international law; transitional justice.

Résumé: Au cours de la dernière décennie du XXe siècle, le Conseil de Sécurité a utilisé un outil qui avait été peu employé auparavant: des administrations temporaires sur des territoires ayant subi des conflits de haute intensité. Ces administrations sont une démonstration claire des pouvoirs étendus des Nations Unies. Elles sont également importantes pour comprendre le développement ultérieur des systèmes internationaux, incluant des éléments de grande envergure tels que le droit pénal international et la responsabilité de protéger, ainsi que pour expliquer les situations politiques immédiates en Irak et en Afghanistan. Cependant, les récits historiques les ont largement oubliées. Cet article vise à analyser ces Administrations, les raisons pour lesquelles elles furent les dernières, et leurs effets politico-juridiques.

Mots-clés: construction étatique; narratif historique; paix et sécurité; droit international; justice transitionnel.

Sumario: I. *Introducción*. II. *Contexto histórico*. III. *Las administraciones temporales de Naciones Unidas*. IV. *La política de Naciones Unidas luego de las administraciones temporales*. V. *Conclusión*. VI. *Bibliografía*.

I. Introducción

Más que en cualquier otro punto de la historia, en los años noventa y en la primera década del siglo XXI las organizaciones internacionales decidieron utilizar todas las herramientas en su repertorio. El fin de la Guerra Fría per-

mitió una dominancia global casi total del sistema de democracia liberal encabezado por Estados Unidos.² Esta dominancia se extendió al Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), donde, en el periodo entre el 29 de febrero de 1984 y el 12 de enero de 2007, hubo tan sólo tres vetos rusos y dos chinos, en comparación con 41 vetos estadounidenses.³ La hegemonía estadounidense era incuestionable: el Consejo de Seguridad actuaba como quería Occidente. Las amenazas a la paz y seguridad en el momento incluyeron los procesos de independencia de Timor Oriental, una provincia anexada brutalmente por la República de Indonesia en 1975, ocurrida entre 1998 y 2002; y la declaración unilateral de independencia⁴ de la República de Kosovo, que inició luego de una intervención internacional unilateral de la OTAN en Yugoslavia en 1999, pero que no se dio hasta 2008.

En ambas situaciones el Consejo de Seguridad actuó de una manera decisiva para mantener la administración civil en los países en cuestión, implementando *administraciones temporales* de la ONU en estos territorios, que hacían de ellos esencialmente protectorados de Naciones Unidas, con administraciones dependientes de la burocracia internacional y frente a las cuales no había oficialmente una declaración de independencia. A pesar de varias dificultades en su ejecución, las administraciones temporales tienen en común una gestión que permitió la creación de Estados relativamente pacíficos, que surgieron de territorios donde han ocurrido graves daños contra los derechos de sus comunidades.

Sin embargo, a pesar de un récord que pasa el examen de la historia con relativo éxito, las administraciones temporales en Timor Oriental y Kosovo han sido las últimas administraciones temporales producidas por la ONU. Desde 2002, la idea de generar nuevas administraciones temporales, en regiones que han sido percibidas como riesgos graves a la paz y seguridad internacionales, no ha aparecido en el discurso público internacional.⁵ El presente

² Fukuyama, Francis, *The end of history and the last man*, Nueva York, Free Press, 1992.

³ En comparación, en el periodo posterior, entre el 12 de enero de 2007 y la fecha de redacción del presente artículo, se invirtieron los roles: Rusia vetó 32 resoluciones y China 14, en comparación con las siete vetadas por Estados Unidos y ninguna por Francia o Gran Bretaña. Véase Naciones Unidas, *UN Security Council Meetings and Outcomes Tables; Veto List*, 2024. <https://research.un.org/en/docs/sc/quick>

⁴ Reconocida por 102 de los 193 países de las Naciones Unidas. Cfr. Kosovo Thanks You, *Kosovo thanks you*, 2024. <https://www.kosovothanksyou.com/>

⁵ Con la notable excepción del discurso doméstico israelí, en el cual una de las propuestas

artículo busca resolver el misterio relativo al porqué esta herramienta desapareció de la lista de herramientas del Consejo de Seguridad, a través de qué procesos, y qué críticas se puede hacer a las administraciones que llevaron a este punto.

1. Metodología

Este trabajo tiene como metodología el análisis de fuentes, con el fin de construir una narrativa interpretativa-cualitativa que dilucide la verdad sobre un fenómeno social ocurrente a nivel de la ONU entre 2002 y 2015. En este sentido, toma la forma de una *narrativa*, una figura de la investigación cualitativa hermenéutica⁶ e histórica y meta-histórica.⁷ La narrativa se construye a través de la revisión de fuentes primarias y secundarias relativas a la interpretación de la gestión de las administraciones temporales de Naciones Unidas en este periodo, y las actitudes de la ONU a conflictos internacionales en momentos subsecuentes.

Históricamente la investigación en derecho, así como otras profesiones que no se basan en el análisis de campo, etnografía o investigación cuantitativa regida por el método científico, han tenido dificultades al momento de identificarse dentro de las herramientas de investigación de las ciencias naturales y sociales.⁸ Estas tradiciones metodológicas pueden funcionar con habilidad para resolver los mecanismos de investigación sociojurídica, pero no lo hacen

para la administración de la Franja de Gaza luego del conflicto iniciado tras el 7 de octubre de 2023 ha sido el establecimiento de una administración internacional temporal. Cfr. McLaughlin, Rob, “Israel-Hamas 2023 Symposium; After the conflict: A UN transitional administration in Gaza?”, *Articles of War*, West Point Academy; Lieber Institute, 2023; Raustiala, Kal, *Who will govern Gaza? Lessons from 1957*, Paper, Los Ángeles, UCLA School of Law, 2024.

En noviembre de 2023, el Gobierno alemán oficializó las propuestas de implementar una administración temporal en Gaza. Cfr. Barigazzi, Jacopo, y Moens Barbara, “Germany suggests UN take control in Gaza after Israel-Hamas war ends”, *Politico*, 15 de noviembre de 2023.

⁶ Poth, Cheryl y Creswell, John, *Qualitative inquiry and research design: choosing among five approaches*, Londres, Sage, 1997, pp. 53-57; Ángel Pérez, Darío Alberto, “La hermenéutica y los métodos de investigación en ciencias sociales”, *Estudios de Filosofía*, núm. 44, 2011, pp. 29-34.

⁷ White, Hayden, *Metahistory: the historical imagination in nineteenth-century, Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1973.

⁸ Quintana, Laura y Hermida, Julián, “La hermenéutica como método de interpretación de textos en la investigación psicoanalítica”, *Perspectivas en Psicología. Revista de Psicología y Ciencias Afines*, vol. 16, núm. 2, 2019, p. 73.

con tal fuerza para los análisis de materiales hermenéuticos, es decir, los dedicados a la revisión principal de textos.⁹

El análisis hermenéutico de las instituciones jurídicas debe, entonces, necesariamente desarrollarse contextualmente, en seguimiento al análisis histórico, específicamente a la historia jurídica. Este concepto fue desarrollado con fuerza desde principios del siglo XX en las tradiciones británica y estadounidense,¹⁰ aplicado en Francia con la constitución de la *Revue Progressiste de Droit Français* en 1952,¹¹ y profundizado en el cincuentenario de la escuela de la revista *Annales*.¹² El análisis histórico, recontando principalmente las fuentes y la forma en la que se atan con el contexto sociopolítico de la comunidad internacional, corresponde a la escuela histórico-legal estadounidense propuesta inicialmente por J. William Hurst, que buscaba observar, en la vena de escuelas como el realismo norteamericano, los efectos del derecho dentro de la sociedad.¹³ Estas nuevas interpretaciones permiten que la historia del derecho evite ser “un entierro de normas muertas para vivir de ellas”.¹⁴ En este caso, más que la “ley muerta” de las instituciones, se observarán las reacciones principales que causaron las administraciones, visibles a través de las instituciones y acciones posteriores generadas por la sociedad internacional.

Un trabajo realizado a través de esta metodología es importante para generar una memoria histórica. En términos de Ricœur,¹⁵ un elemento fun-

⁹ *Ibidem*, p. 75.

¹⁰ Lobban, Michael, “The varieties of legal history”, *Clio Themis. Revue Électronique d'Histoire du Droit*, núm. 5, 2012, p. 47. Lobban recalca la diferencia entre las tradiciones británica y estadounidense, elemento importante en el análisis historiográfico. Sin embargo, no es relevante para este estudio, ya que ambas escuelas de la historia jurídica hacen un énfasis fuerte en el análisis hermenéutico.

¹¹ Olszak, Norbert, “L’histoire du droit dans la Revue progressiste de droit français de Gérard Lyon-Caen (1952-1956)”, en Poumarède, Jacques, *Histoire de l’histoire du droit*, Toulouse, Presses de l’Université Toulouse Capitole, 2006, p. 432.

¹² Poumarède, Jacques, “Introduction”, en *Histoire de l’histoire du droit*, Toulouse, Presse de l’Université Toulouse Capitole, 2006.

¹³ Diamond, Stephen, “Legal realism and historical method: J. Willard Hurst and American legal history”, *Michigan Law Review*, vol. 77, núm. 3, 1979, p. 786.

¹⁴ Marcos y De Figuereido, Rui, “Réflexions sur la compréhension actuelle de l’histoire du droit”, en Poumarède, Jacques, *Histoire de l’histoire du droit*, Toulouse, Presses de l’Université Toulouse Capitole, 2006, p. 480 (traducción propia).

¹⁵ Ricœur, Paul, *La mémoire, l’histoire, l’oubli*, Paris, Le Seuil, 2014, p. 165.

damental de la memoria es el *olvido*, es decir, los elementos que se escogen olvidar como irrelevantes para una narrativa histórica concreta. El fundamento esencial de la historia como narrativa legitimante de la nación¹⁶ implica que usualmente la influencia extranjera, especialmente la de organizaciones internacionales, es minimizada. La narrativa histórica ignora, generalmente, los debates internos a las Naciones Unidas, incluyendo aquellos tan fundamentales como la administración de territorios tras una intervención por afectación a la paz y seguridad internacionales. Esto es un error narrativo garrafal. El rol de estas discusiones ha afectado el devenir de millones de personas en países varios, motivo por el cual su omisión de la narrativa histórica, y en especial de la narrativa de la historia del derecho internacional, se convierte en inaceptable. Este trabajo, en conclusión, se convierte en un aporte a la verdad desde un ámbito internacional, que busca complementar los sistemas nacionales que en muchos casos habilita. De esta forma, el análisis hermenéutico buscará enfatizar fuentes, principalmente de naturaleza secundaria, para constituir la narrativa investigativa deseada.

El análisis de estos casos se cubrirá a través de varios pasos. En primer lugar, se analizará el contexto histórico en el que surgieron las administraciones temporales, con la intención de enmarcar el fenómeno en el contexto político y jurídico internacional de la última década del siglo XX. Este análisis histórico deberá pasar necesariamente por una revisión del origen de las administraciones temporales, en Papúa Occidental, antes de especificar más en los hechos que llevaron a la creación de las dos administraciones temporales. Posteriormente se hará referencia a las reacciones internacionales al desempeño de las administraciones, antes de analizar el porqué, tras la expedición del Informe Brahimi de 1999, perdieron su preponderancia ante otras herramientas en el instrumental de Naciones Unidas.

II. Contexto histórico

Con anterioridad a la década de los noventa, Timor Oriental y Kosovo tenían pocos elementos en común; de hecho, se trata de dos Estados que están casi opuestos literalmente en el planeta. Incluso tan tarde como en los noventa, los dos países sólo tenían en común la degradación de su seguridad, debido a

¹⁶ Kramer, Lloyd, “Historical narratives and the meaning of nationalism”, *Journal of the History of Ideas*, vol. 58, núm. 3, 1997, p. 526.

movimientos separatistas que luchaban contra el país que controlaba el territorio, cuyas fuerzas estatales y paraestatales por lo general usaron una fuerza desproporcionada contra la población civil.¹⁷ Incluso en ese momento las comparaciones realizadas entre los dos conflictos no eran solamente entre ellas: en varios casos las luchas separatistas ostensiblemente exitosas en ambos países invitaban a realizar comparaciones con Chechenia, región rusa que en aquel momento era *de facto* independiente de la Federación tras un devastador conflicto.¹⁸

Sin embargo, el elemento que realmente unió los conflictos en Timor Oriental y Kosovo fue la decisión de la ONU de intervenir directamente en la región, a través de administraciones temporales que ocuparían el territorio hasta que se pudiera establecer el orden: la Misión de Administración Interina de Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) y la Administración Transitoria de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNTAET). En ambos casos enfrentados por el hecho de que los territorios anfitriones¹⁹ habían sufrido una fuerte violencia que destruyó, de forma general, a ambos países. Por ejemplo, reportes indonesios sobre la ola de violencia en Timor Oriental sugieren que aproximadamente 50 % de los edificios residenciales de Dili fueron destruidos,²⁰ y con poca confianza en las entidades ocupantes de la región (por ejemplo, la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad sugiere la falta de confianza en las fuerzas yugoslavas y el Ejército de Liberación de Kosovo en mantener el respeto a las poblaciones civiles).

¹⁷ Strohmeyer, Hansjörg, “Collapse and reconstruction of a judicial system: The United Nations missions in Kosovo and East Timor”, *American Journal of International Law*, vol. 95, núm. 1, 2001, p. 47.

¹⁸ Charney, Jonathan, “Self-determination: Chechnya, Kosovo, and East Timor”, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 34, núm. 2, 2001, pp. 455-467.

¹⁹ Ambos territorios terminarían convirtiéndose en Estados. Sin embargo, si bien Timor Oriental es hoy en día un Estado pleno, reconocido de forma global a nivel internacional, Kosovo no ha conseguido apoyo mayoritario en su reconocimiento. En particular, no ha sido reconocido por Rusia o China, motivo por el cual no es posible su inclusión como Estado parte de la ONU.

²⁰ Crouch, Harold, “The TNI and East Timor Policy”, en Fox, James y Soares, Dionisio Babo, *Out of the ashes: destruction and reconstruction of East Timor*, Bathurst, Australian National University Press, 2000, p. 156. Otros informes sugieren un número más alto, que asciende hasta 70 % de todos los edificios en la isla. Véase Robinson, Geoffrey, *East Timor 1999: crimes against humanity*, Informe de la Oficina del Alto Comisionado por los Derechos Humanos, Los Ángeles, UCLA, 2003, p. 44.

La administración implementada por Naciones Unidas fue definitivamente novedosa, pero no existía sin precedente. Siempre había existido una expectativa que las Naciones Unidas tendría como uno de sus puntos principales el apoyo para asegurar un proceso de descolonización pacífica en el cual se cumplieran los principios esenciales de las Naciones Unidas (practicar la tolerancia y convivir en paz, mantener la paz y seguridad internacionales, asegurar que los Estados no ejerzan el uso de la violencia, y promover el desarrollo económico y social de los pueblos). Inicialmente, el mecanismo principal pensado en el marco de la administración territorial fue el Consejo de Administración Fiduciaria (CAF)²¹ que heredaría las funciones de la Comisión de Mandatos Permanentes de la Sociedad de Naciones.²² El CAF sufrió dificultades casi desde el principio, incluyendo la falta de experiencia de administradores internacionales²³ y el obstruccionismo soviético.²⁴ Desde su reglamentación, se habían generado dudas serias sobre la naturaleza del sistema, incluyendo dudas sobre en quién recae la soberanía estatal, el alcance de los principios establecidos en la Carta, las funciones relativas a la implementación de políticas públicas, el alcance del objetivo de “autogobierno o independencia”, el principio de trato equitativo y los criterios necesarios para elegir los Estados directamente implicados.²⁵

La construcción estatal estuvo limitada particularmente por los conflictos entre la ONU y los países administradores.²⁶ Sin embargo, la continuación del proceso de descolonización llevó a una falta de confianza en el CAF, ya que en muchos casos las “naciones interesadas” estarían directamente involucradas con el proceso de colonización, un problema que había sido previsto desde 1948.²⁷ En consecuencia, cuando llegó el momento de descolonización

²¹ Definido como uno de los elementos de primer nivel del sistema de Naciones Unidas en el artículo 7 de la Carta, y reglamentado a detalle en los capítulos XII y XII de la Carta.

²² Hayden, Sherman, “The Trusteeship Council: its first three years”, *Political Science Quarterly*, vol. 66, núm. 2, 1951, p. 226.

²³ *Ibidem*, p. 229.

²⁴ Justificado en el sentido que la Unión Soviética observaba el manejo de los territorios fiduciarios como una forma de colonización. Muschik, Eva-María, *Building States: The United Nations, development, and decolonization, 1945–1965*, Nueva York, Columbia University Press, 2022, p. 21.

²⁵ Sayre, Francis, “Legal problems arising from the United Nations trusteeship system”, *American Journal of International Law*, vol. 42, núm. 2, 1948, p. 264.

²⁶ Muschik, Eva-María, *op. cit.*, p. 20.

²⁷ Sayre, Francis, *op. cit.*, p. 268.

de Papúa Occidental, estos problemas se expresaron de manera extensa. Este terreno era el último pedazo de las antiguas Indias Orientales Neerlandesas, que tras un largo y sangriento proceso obtuvieron la independencia como la República de Indonesia. Si bien inicialmente los Países Bajos no habían tenido la voluntad de permitir la independencia de la isla, tras presión diplomática y militar²⁸ la colonización se volvió insostenible. Sin embargo, las malas relaciones entre Indonesia y los Países Bajos hacía que una entrega directa fuera imposible. El compromiso, mediado por Estados Unidos, se hizo en el Acuerdo de Nueva York de 1962, mediante el cual se implementó el “Plan Bunker”.²⁹ En este acuerdo se proponía una transición a control indonesio con la implementación de una medida verdaderamente revolucionaria; una administración neutral manejada por las Naciones Unidas que tramitara el proceso de transición del territorio. Este acuerdo fue un compromiso realizado entre los dos gobiernos para evitar un conflicto armado; no correspondía entonces a un elemento planeado del Sistema de Naciones Unidas, sino un “punto de equilibrio”³⁰ que refleja las presiones ejercidas por las dos potencias; lo que resultó en la UNTEA, un método de administración *sui generis*.

III. Las administraciones temporales de Naciones Unidas

No se puede hablar precisamente de un marco regulatorio detrás de la UNTEA que delimite sus poderes y capacidades. Proviene de una versión más intensiva de los territorios en fiducia de las Naciones Unidas, que, a su vez, se derivan del sistema de mandatos de la Sociedad de Naciones.³¹ A su vez, también se consideran directamente entidades integrantes del sistema de operaciones de paz de la ONU en el marco de los capítulos VI, VII y VIII de la Carta.³²

²⁸ Saltford, John, *The United Nations and the Indonesian takeover of West Papua, 1962-1969: the anatomy of betrayal*, Londres, Routledge, 2003, pp. 11 y 12.

²⁹ Gruss, Daniel, “UNTEA and West New Guinea”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 9, núm. 1, 2005, p. 103.

³⁰ Koomen, Arjen, *The UNTEA-equilibrium: a game theoretical approach on Dutch diplomatic interactions during the Western New Guinea dispute in historical comparative analysis (1949-1962)*, Tesis de Maestría, Utrecht, Universidad de Utrecht, 2020, p. 38.

³¹ Ford, Christian y Oppenheim, Ben, “Neotrusteeship or Mistrusteeship? the «Authority Creep» Dilemma”, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 41, núm. 1, 2008, p. 65.

³² Stahn, Carsten, “Justice under transitional administration: contours and critique of a para-

Los territorios de Naciones Unidas son, entonces, una combinación de la gestión decolonial de la Comisión de Descolonización y el Consejo de Administración Fiduciaria con las situaciones de conflicto y posconflicto de las operaciones de paz; todo bajo la supervisión del Consejo de Seguridad. La combinación de todos estos factores muestra un verdadero superpoder de la ONU; una entidad que puede restaurar el orden y a la vez construir la paz.

La UNTEA duró el periodo mínimo establecido en el Acuerdo de Nueva York.³³ La falta de cooperación de los administradores coloniales y la presión indonesia, tanto en el ámbito internacional³⁴ como frente a activistas papuanos e incluso vendedores de banderas,³⁵ llevó a la rápida retirada de las Naciones Unidas del territorio. La UNTEA dejó bajo la administración indonesia la ejecución de un referéndum independentista, el *Acto de Libre Elección*. En la conducción de las elecciones, Indonesia prohibió todos los movimientos políticos papuanos³⁶ y redujo el Acto de Libre Elección a una consulta a 1022 personas (de entre 700,000 y 800,000 habitantes de Papúa Occidental),³⁷ directamente elegidos por el Ejército indonesio.³⁸

Sin embargo, la administración, a pesar de sus muchos fracasos, fue exitosa en evitar el conflicto armado entre los Países Bajos e Indonesia al momento de la cesión de esta isla,³⁹ o de evitar el conflicto armado entre la entrante ocupación indonesia, la saliente ocupación neerlandesa y las fuerzas de resistencia de Papúa.

En este momento, las administraciones temporales constituían una herramienta acordada —de hecho, cofinanciada—⁴⁰ entre los Estados para una

digm [Phi]”, *Houston Journal of International Law*, núm. 27, 2005, p. 315.

³³ Tebay, Neles, *West Papua: The Struggle for peace with justice*, Londres, Catholic Institute for International Relations, 2005, p. 5.

³⁴ Saltford, John, *op. cit.*, p. 93; Gruss, Daniel, *op. cit.*, p. 109.

³⁵ *Ibidem*, p. 50; McKinlay King, Julian, “A Soul Divided: The UN’s misconduct over West Papua”, *PORTAL Journal of Multidisciplinary International Studies*, vol. 16, núm. 1/2, 2019, p. 65.

³⁶ Musgrave, Thomas, “An analysis of the 1969 Act of Free Choice in West Papua”, en Chin-kin, Christie y Baetens, Freya, *Sovereignty, statehood and State responsibility: Essays in honour of James Crawford*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, p. 219.

³⁷ Robinson, Jennifer, “Self-determination and the limits of justice: West Papua and East Timor”, *Future Justice*, 2010, p. 172.

³⁸ Schrijver, Nico, “Some aspects of UN involvement with Indonesia, West Irian and East Timor”, *International Law Forum*, vol. 2, núm. 1, 2000, p. 27.

³⁹ Gruss, Daniel, *op. cit.*, p. 105.

⁴⁰ Inoguchi, Takashi *et al.*, *Envisioning the United Nations in the twenty-first century; Proceedings of*

transición temporal de territorios. No era un poder especial que asumiera la ONU sobre sus Estados parte. Este poder surgió doce años después, cuando el Consejo de Seguridad decidió establecer líneas de demarcación entre las fuerzas israelíes y sirias (Resolución 350) y entre las fuerzas chipriotas-griegas y turcas (Resoluciones 353 y 354). Las decisiones del Consejo de Seguridad expandieron las funciones del mandato de las Fuerzas de Paz de Naciones Unidas⁴¹ y le otorgaron un mandato mucho más amplio para propiciar la construcción de paz (o al menos el cese de hostilidades) en los territorios.⁴²

Sin embargo, en este momento las administraciones temporales seguían siendo limitadas a ámbitos territoriales pequeños. Esta figura dejaría de implementarse en nuevos procesos por casi 16 años hasta 1990. En los Acuerdos de París, firmados entre los combatientes de la Guerra Civil camboyana, se detectó una destrucción absoluta del país⁴³ y la incapacidad de los actores combatientes de conducir las elecciones de forma imparcial, por lo que se consideró necesaria la supervisión de las Naciones Unidas sobre el retorno del país al orden civil.⁴⁴ Los Acuerdos Finales revolucionaron el concepto tradicional de soberanía al hacerla *delegable*. El Acuerdo Político en París⁴⁵ reconoció al Consejo Nacional Supremo de Camboya (artículo 6) como la fuente suprema de la soberanía nacional, pero delegaba elementos de la administración nacional a las Naciones Unidas. De la misma forma, el Acuerdo Relativo a la Soberanía, Independencia, Integridad Territorial, Inviolabilidad y Unidad Nacional de Camboya⁴⁶ establece como uno de los elementos esenciales del

the Inaugural Symposium on the United Nations System in the Twenty-first Century 21-22, Tokyo, Japan, Tokio, United Nations University, 21-22 noviembre de 1995, p. 20.

⁴¹ Myers, Zachary, y Dorn, Walter, “UN peacekeeping missions in the Middle East: a twenty-first century review”, *International Peacekeeping*, vol. 29, núm. 3, 2022, p. 417.

⁴² Fox, James, “Tracing the path, recounting the past: Historical perspectives of Timor”, en Fox, James y Soares, Dionisio Babo (eds.), *Out of the ashes: Destruction and reconstruction of East Timor*, Canberra, ANU E Press, 2000, p. 87.

⁴³ Curtis, Grant, *Transition to what? Cambodia, UNTAC and the peace process*, Informe, Ginebra, United Nations Research Institute for Social Development, 1993, p. 7-9.

⁴⁴ Keller, Lucy, “UNTAC in Cambodia; from occupation, civil war and genocide to peace”, *Max Planck Journal of United Nations Law*, núm. 9, 2005, p. 151.

⁴⁵ Camboya, Consejo Nacional Supremo de, “Agreement on a comprehensive political settlement of the Cambodia conflict”, *Treaty series; Treaties and international agreements registered or filed and recorded with the Secretariat of the United Nations*, vol. 1663, Nueva York, Naciones Unidas, 1992, pp. 27 y ss.

⁴⁶ Camboya, Consejo Nacional Supremo de, “Agreement Concerning the Sovereignty, Inde-

respeto de su independencia el actuar “de cualquier otra forma inconsistente con la Carta de Naciones Unidas” (artículo 2).

La ejecución del protectorado de Naciones Unidas en Camboya empezó a tener elementos de administración política y manejo de la economía camboyana,⁴⁷ a pesar de tener una continuación innegable con el modelo establecido por la UNTEA.⁴⁸ La Administración Temporal en Camboya (UNTAC) fue efectiva en evitar una continuación del conflicto que había iniciado en 1967⁴⁹ y, hasta cierto punto, en el inicio de la reconstrucción de un gobierno civil y de manejo estable —si no precisamente democrático— del Estado.

La UNTAC, entonces, llevó a la popularización de las administraciones temporales en la década de los noventa; posteriormente, a un resultado relativamente exitoso en Camboya. Se convirtió brevemente en una tendencia dentro del sistema de construcción de paz la creación de administraciones temporales. Debido a este periodo de popularidad en el sistema internacional, cuando las situaciones territoriales en Kosovo y Timor empezaron a empeorar, el Consejo de Seguridad llevó a que se impusieran estos mecanismos.

1. La UNTAET

La historia de Timor Oriental está inextricablemente atada al colonialismo. A pesar de una serie de estructuras políticas locales,⁵⁰ que existieron desde por

pendence, Territorial Integrity and Inviolability”, *UN Treaty Series*, núm. S/23179, Nueva York, Naciones Unidas, 30 de octubre de 1991.

⁴⁷ Irvin, George, *Rebuilding Cambodia's economy: UNTAC and beyond*, Working Paper Series, núm. 149, Institute of Social Studies, 1993, p. 7.

⁴⁸ McMahon, Daragh, Lightfoot, Natasha, y Garbos, Marcel, *The test of transition: the UN Administration of Cambodia (1992-1993)*, Tesis, Nueva York, Columbia University, 2023, p. 21.

⁴⁹ Berry, Ken, “UNTAC as a paradigm: a flawed success”, *Pacifica Review: Peace, Security and Global Change*, vol. 7, núm. 2, 1995, p. 87.

⁵⁰ Una serie de monarcas timorenses gobernaban la isla en su conjunto. Estos fueron reconocidos como reyes: *reis/koningen* por las fuerzas coloniales portuguesas y neerlandesas, y, por lo tanto, con ostensible reconocimiento de la emergente personería jurídica de sus monarquías, a tal punto que varias sobrevivieron hasta el fin de la colonia. Por ejemplo, el monarca del grupo étnico Kemak, aliado con los Tetun (el grupo étnico más grande de la isla) y los Bunaq luego sería el presidente de Apodeti, el partido político integracionista de Timor. Cfr. Hägerdal, Hans, *Lords of the land, lords of the sea: conflict and adaptation in Early Colonial Timor, 1600-1800*, Leiden, KITLV Press, 2012.

lo menos el Medioevo, la historia escrita del país⁵¹ comienza con la llegada de misioneros portugueses y comerciantes neerlandeses a sus costas. En siglos consiguientes, el colonialismo y la resistencia a ella se convertirían en dos de las tendencias más recurrentes en la historia de Timor, que llegaría a ser conocida como “la isla díscola”.⁵² Hacia finales del siglo XVII, los dos Estados empezaron a asentarse directamente en la isla, lo que generó un conflicto territorial que duraría siglos.⁵³ Es en este punto que se definen los actores en el conflicto: por un lado, Portugal; por el otro, las Indias Neerlandesas (tras su independencia convertidas en Indonesia), y, en resistencia a ambos expansionismos, los grupos políticos locales de la isla.

La tendencia a favor de la descolonización, presente a nivel global, no tomó a la isla de Timor como excepción. Empezando con la creación de la Quinta Comisión de la Asamblea General, la ONU inició un proceso en el que trató la descolonización de Timor Oriental de forma similar a la de los demás territorios colonizados por potencias europeas. En 1960, luego de años de *lobby* portugués para evitar resoluciones de esta índole,⁵⁴ la Asamblea General expidió la resolución 1542(XV), por la cual integró al Timor portugués, junto con los otros territorios portugueses de ultramar,⁵⁵ a la lista de territorios no autónomos.⁵⁶ Esto inicia lo que algunos⁵⁷ han denominado el “periodo anticolonial” de la ONU ante el *Estado Novo* portugués, que, a través

⁵¹ Al menos la historia escrita en seguimiento al modelo de análisis de fuentes eurocéntrico.

⁵² Roque, Ricardo, “The unruly island: colonialism’s predicament in late nineteenth-century East Timor”, *Portuguese Literary and Cultural Studies*, núm. 17/18, 2010, pp. 303-330.

⁵³ Hägerdal, Hans, “Servião and Belu: Colonial conceptions and the geographical partition of Timor”, *Studies on Asia*, vol. 3, núm. 3, 2006, pp. 49-62.

⁵⁴ “Dissenting opinion of judge K. Skubiszewski”, *Caso Timor Oriental (Portugal c. Australia)*, Corte Internacional de Justicia, 30 de junio de 1995, pp. 228-230.

⁵⁵ Cabo Verde, Guinea Ecuatorial, San Tomás y Príncipe, San Juan Bautista de Ajudá, Angola, Cabinda, Mozambique, Goa, y Macau.

⁵⁶ La declaración de estos territorios como no autónomos fue fundamental para el manejo anticolonial de la ONU sobre Portugal, ya que Portugal ni siquiera los reconocía como colonias, definiéndolos como “territorios de ultramar”: claramente sin los derechos políticos que este título correspondería genuinamente. Lovelace, Anna, “When global governance wins: the role of the United Nations in decolonization”, *UC Merced Undergraduate Research Journal*, vol. 7, núm. 2, 2014, p. 79.

⁵⁷ Proença Garcia, Francisco, Dias, Mónica y Duque, Raquel, “ONU na resolução de conflitos: o caso de Timor-Leste”, *Observare; Universidade Autonoma de Lisboa*, vol. 10, núm. 2, 2019, p. 1.

de una oposición férrea, se aferró a las colonias que había adquirido en el siglo XIX por un tiempo mucho mayor al de cualquier democracia europea.⁵⁸

La *revolución de los claveles* propició el rápido declive del orden público en la provincia que cayó bajo una coalición poco conveniente de la centroderechista y autonomista Unión Democrática Timorense (UDT), que representaba los intereses de los líderes comunitarios y étnicos,⁵⁹ con el izquierdista e independentista Frente Revolucionario para la Liberación de Timor Oriental (Fretilin), percibido como el portavoz de la independencia de Timor, mientras que los otros partidos eran vistos como agentes extranjeros.⁶⁰ Al mismo

⁵⁸ A diferencia de la mayoría de los conflictos coloniales, la descolonización de las colonias portuguesas fue violenta y ocurrió sólo tras una guerra transcontinental en África y Oceanía, la Guerra Colonial Portuguesa. La dictadura portuguesa instauró la teoría del “Lusotropicalismo”, mediante el cual se buscaba integrar directamente las colonias de Angola y Mozambique como provincias de Portugal que por lo tanto no debían ser descolonizadas; sin que esto implicara una reducción en la violencia racista en Portugal. Véase Bartelson, Jens, “Acabando con el imperio: Lusotropicalismo como ideología imperial”, *Relaciones Internacionales*, núm. 30, 2016, p. 18; Pimenta, José, J. Sarmento, y Azevedo, Anna de, “Pimenta, José, J. Sarmento, y Azevedo, Anna de, “Lusotropicalism: tropical geography under dictatorship, 1926-1974”, *Singapore Journal of Tropical Geography*, vol. 32, núm. 2, 2011, p. 220.

Esta política fue impuesta con ahínco por el Estado Novo portugués, que gastaba hasta 22 % de su gasto público anual en acciones militares en sus colonias entre 1961 y 1974. Cfr. Ferraz, Ricardo, “The financial costs of the Portuguese colonial war, 1961-1974: analysis and applied study”, *Revista de Historia Económica / Journal of Iberian and Latin American Economic History*, vol. 40, núm. 2, 2022, p. 272.

El dictador portugués António de Oliveira Salazar, de manera infame, declaró que los portugueses estaban “*orgulhosamente sós*” (orgullosamente solos) en su lucha contra la ola decolonial del mundo, a pesar de rechazo en Europa y a nivel internacional. Futscher Pereira, Bernardo, *Orgulhosamente sós: a diplomacia em guerra (1962-1974)*, Alfragide, Dom Quixote, 2022; sin embargo, es importante tener en cuenta que en muchos casos Portugal sí contó con apoyo diplomático y militar internacional, especialmente de Sudáfrica, Estados Unidos y Europa, en conflictos como Angola y Mozambique; y el mito urbano de la soledad de Portugal en la lucha anticolonial es exagerada. De los seis países africanos que declararon su independencia después de 1970, cuatro (Angola, Mozambique, Cabo Verde y Guinea-Bissau) eran colonias portuguesas. Véase Rodríguez, Luís Nuno, “The international dimensions of Portuguese colonial crisis”, en Bandeira Jenónimo, Miguel y Costa Pinto, António, *The ends of European colonial empires: cases and comparisons*, Cham, Palgrave Macmillan, 2015, p. 246.

⁵⁹ Lawless, Robert, “The Indonesian takeover of East Timor”, *Asian Survey*, núm. 10, 1976, p. 949.

⁶⁰ *Idem*.

tiempo, la ambición indonesia de unificar el archipiélago de Sunda llevó a la creación de la Asociación Popular Democrática de Timor (Apodeti), que buscaba la unificación de Timor con Indonesia.⁶¹ Sin embargo, las fortunas de la Apodeti declinaron rápidamente luego de que declaraciones oficiales de Indonesia sugirieron que Timor no sería integrado como una provincia autónoma, a pesar de su mayoría cristiana y lusófona, sino como una provincia más de Indonesia.⁶²

Los independentistas de Timor inicialmente constituyeron un frente unido para la negociación con Portugal de la independencia de Timor, pero mientras que las negociaciones procedían, las relaciones con Indonesia entraban en fuerte deterioro. El régimen militar de la potencia vecina se veía amenazado por la creciente dominancia del Fretilin, que —temían— podría convertir a Timor Oriental en una base de invasión comunista para tomar Indonesia. Debido a esto, desde marzo de 1975 los planes indonesios para invadir la región eran casi abiertos. Oficiales de Fretilin avisaron a la delegación portuguesa ante la ONU de esta amenaza. Pero pocas medidas se tomaron para evitar la caída del territorio.⁶³

En mayo de 1975, sin embargo, la coalición nacionalista colapsó. La UDT, cada vez más marginalizada por el Fretilin,⁶⁴ prefirió crear un “movimiento anticomunista” con Apodeti.⁶⁵ El UDT y Apodeti lanzaron conjuntamente un golpe de Estado contra Fretilin y Portugal, que eliminó la presencia portuguesa antes de ser derrotados por Fretilin, y que declaró la independencia de la República Democrática de Timor Oriental.⁶⁶ Esta república, reconocida parcialmente desde su independencia por otras excolonias portuguesas, resultó ser una amenaza fuerte para los países vecinos, especialmente Indonesia,

⁶¹ Hoadley, Stephen, “East Timor: civil war; causes and consequences”, *Southeast Asian Affairs*, 1976, pp. 411-419, p. 416

⁶² Lawless, Robert, *op. cit.*, p. 949.

⁶³ *Ibidem*, p. 951.

⁶⁴ En las elecciones de Julio de 1975 el Fretilin consiguió 55 % de los votos en Timor. Esto no fue una sorpresa electoral; el UDT sabía que iba a clara derrota en las elecciones post-independencia. Taylor, John, “The Emergence of a Nationalist Movement in East Timor”, en Carey, Peter y Bentley, Carter, *East Timor at the Crossroads: The Forging of a Nation*, Honolulu, University of Hawaii Press, 1995.

⁶⁵ Hoadley, Stephen, “Indonesia’s annexation of East Timor: political, administrative, and developmental initiatives”, *Southeastern Asian Affairs*, 1977, p. 135.

⁶⁶ Hoadley, Stephen, *op. cit.*, p. 412.

que con apoyo expreso de Australia y tácito del resto de Occidente decidió finalmente cumplir sus ambiciones expansionistas.⁶⁷

Menos de nueve días después, las fuerzas de este Estado tomaron la capital de su pequeño vecino, con apoyo tácito de Australia,⁶⁸ Gran Bretaña,⁶⁹ Estados Unidos⁷⁰ y el resto del bloque occidental,⁷¹ en el marco de la lucha anticomunista. Dili y el resto del país cayeron rápidamente.⁷² Sin embargo, a pesar de una cierta ausencia de documentos primarios indonesios de la época, parece que la resistencia de Fretilin inició de manera casi inmediata e impidió el completo establecimiento de dominancia indonesia sobre la región.⁷³ Incluso desde el desembarque indonesio en Dili, la guerra fue cruenta contra la población civil, con reportes de tropas invasoras atacando indiscriminadamente a timorenses y chinos en las calles de la capital.⁷⁴ La resistencia del Fretilin estuvo horrorizada por la brutalidad presentada en la invasión, y a su vez se radicalizó. Los estimados del propio gobierno indonesio estiman que, hasta el final de la fase inicial de la invasión, murieron hasta cien mil timorenses, una sexta parte de la población del país en 1974.⁷⁵

⁶⁷ Cotton, James, “Against the grain: the East Timor intervention”, *Survival*, vol. 43, núm. 1, 2001, pp. 127-142; Cotton, James, *East Timor, Australia and regional order: intervention and aftermath in Southeast Asia*, Routledge, 2004.

⁶⁸ Burchill, Scott, “East Timor, Australia, and Indonesia”, *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, núm. 1-2, 2000, p. 60.

⁶⁹ Costa, Anna, “Britain in the aftermath of the Indonesian invasion of Timor, 1977: the fiction of neutrality and the reality of silent help”, *Pacific Affairs*, vol. 86, núm. 1, 2013, p. 98.

⁷⁰ Simpson, Brad, “«Illegally and beautifully»: The United States, the Indonesian invasion of East Timor and the international community, 1974-76”, *Cold War History*, vol. 5, núm. 3, 2005, pp. 281-315.

⁷¹ Canadá, que inicialmente sería otro Estado que apoyó la invasión indonesia, invirtió su política exterior en los noventa al respecto. Webster, David, *Challenge the strong wind: Canada and East Timor, 1975-99*, Vancouver, UBC Press, 2020.

⁷² El Fretilin podría haber empleado 2500 soldados, 7000 milicianos y una reserva de entre 10 y 20 mil personas; la fuerza inicial de invasión indonesia contaba con 32,000 soldados, con otros 10 mil listos para invadir desde Timor Occidental. Kiernan, Ben, “War, genocide, and resistance in East Timor, 1975-99: comparative reflections on Cambodia”, en Kiernan, Ben, *Genocide and resistance in Southeast Asia*, Londres, Routledge, 2008, p. 211.

⁷³ Lawless, Robert, *op. cit.*, p. 958.

⁷⁴ Kiernan, Ben, *op. cit.*, p. 211.

⁷⁵ *Idem.*

Así como la ocupación de Timor empezó por la caída de Salazar, la situación nuevamente cambió con la caída del régimen de Suharto en 1998 y su reemplazo por B.J. Habibie, que le dio origen a el *proceso de transición* en Indonesia e inició negociaciones en buena fe con Portugal. Al mismo tiempo, Australia cambió su tradicional posición de apoyo a las pretensiones indonesias, al iniciar una mesa de diálogo con grupos nacionalistas timorenses.⁷⁶ Habibie, finalmente, bajo presión de varios Estados europeos y la delegación australiana, decidió otorgarles un referéndum de independencia a la población timorense, una opción que ni siquiera se les había dado en 1976, donde se había limitado la expresión popular a una serie de pueblos opuestos al Fretilin.⁷⁷

La presencia de la ONU en las negociaciones también permitió un momento realmente histórico en el proceso de independencia de Timor: por primera vez la organización intervendría directamente en el marco del referéndum independentista. La primera entidad creada para acompañar al proceso independentista de Timor fue la Misión de Naciones Unidas (UNAMET), establecida mediante la Resolución 1246 de la Asamblea General, y que inició operaciones en junio de 1999. La UNAMET tenía como único propósito la organización y conducción de la “consulta popular” del 8 de agosto de 1999,⁷⁸ con facultades específicas de control del orden público durante los eventos de la consulta,⁷⁹ inscripción y educación electoral y conducción y supervisión de los sitios de votación. Para este propósito, la UNAMET tuvo seis ramas principales: policía cívica, oficiales de colaboración militar, manejo electoral, manejo político, seguridad y administración.

Es claro que, a pesar de su acercamiento más internacionalista a la situación, el gobierno indonesio esperaba que Timor votara por la integración, en gran parte, debido a la presión de autoridades gubernamentales en la isla.⁸⁰ La propaganda indonesia para el voto a favor de la integración fue fuerte, y

⁷⁶ Downer, Alexander, “East Timor; looking back on 1999”, *Australian Journal of International Affairs*, vol. 54, núm. 1, 2000, p. 7.

⁷⁷ Melly-Caballero, Anthony, y Acharya, Amitav, *UN Peace Operations and Asian Security*, Londres, Routledge, 2005.

⁷⁸ Asamblea General, *Resolución 1246, DOC/UNGA/1246/99*, cláusula operativa 1a.

⁷⁹ Los 280 miembros de policía que autorizó la Resolución 1246 claramente no fueron suficientes para contener la violencia electoral causada por nacionalistas timorenses y el Ejército indonesio.

⁸⁰ Crouch, Harold, *op. cit.*, p. 154.

la violencia política creció rápidamente.⁸¹ El referéndum, realizado el 30 de agosto, no mejoró las cosas. A pesar de las mejores campañas (lícitas e ilícitas) de Indonesia y sus fuerzas aliadas, 78.5 % de la población votó a favor de la declaración de independencia.⁸² Durante e inmediatamente después del referéndum, hubo amenazas, actos de intimidación y ataques a delegados y observadores internacionales, e incluso oficiales del UNAMET, que obligaron a la misión a realizar una evacuación de emergencia de su personal el 14 de septiembre, diez días luego de la publicación de los resultados electorales.⁸³

El rápido deterioro de la situación de orden público en Timor y la aparente falta de voluntad del régimen indonesio para reconocer los resultados electorales preocupó a la comunidad internacional. Sin embargo, la demora en deliberación para estas entidades resultó en un daño incalculable a la región. Se estima que, en el periodo inmediatamente posterior al referéndum independentista, las fuerzas indonesias y milicianos mataron a hasta 1500 personas,⁸⁴ torturaron y violaron a cientos, desplazaron forzosamente a hasta 400 mil personas (la mitad de la población de la media isla),⁸⁵ y quemaron hasta 70 % de los edificios de la provincia.⁸⁶

Bajo una amenaza de destrucción total de la isla, el Consejo de Seguridad actuó con velocidad y se reunió en una sesión maratónica el 11 de septiembre de 1999, con la intención de determinar las acciones a tomar en el territorio. Con la resolución 1264, el plan de acción de la comunidad internacional se reveló, dirigido en dos direcciones: la restauración del orden y seguridad en la región y la construcción de un nuevo Estado en Timor.⁸⁷ Si bien la isla no tenía historia como un Estado independiente y estaba sumida en la destrucción, la ONU apreció su complejo entramado social y su reducido tamaño, y

⁸¹ *Ibidem*, p. 157.

⁸² *Ibidem*, p. 133.

⁸³ *Ibidem*, p. 135.

⁸⁴ Robinson, Geoffrey, *East Timor 1999: Crimes Against Humanity*, Reporte comisionado por la Oficina de Naciones Unidas del Alto Comisionado para los Refugiados, Los Ángeles, University of California, 2003, p. 43.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 45.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 47.

⁸⁷ Goldstone, Anthony, "Building a state and 'statebuilding': East Timor and the UN, 1999-2012", en Berdal, Mats y Zaum, Dominik, *Political Economy of Statebuilding: Power after Peace*, Cham, Routledge, 2013, p. 420.

consideró que sería un “caso fácil” para la construcción estatal y la adaptación de medidas como las presentes en Camboya.⁸⁸

En primer lugar, para acabar con la situación de violencia generalizada, la Resolución 1264 autorizó la entrada de fuerzas de paz de Naciones Unidas a la media isla, de manera teórica como adición a la UNAMET. Mientras este esquema se implementaba, se creó una fuerza internacional compuesta por fuerzas de ocho Estados, pero bajo la dirección de Australia,⁸⁹ denominada la INTERFET (Fuerza Internacional de Timor Oriental).⁹⁰

La INTERFET fue bastante exitosa en su mandato, pues logró evitar *grosso modo* confrontaciones con el ejército indonesio mientras se pacificaba la nación. La actuación de la INTERFET combinó la presión a autoridades indonesias para que les fuera imposible entrar en conflicto, así como, al mismo tiempo, la cooperación con miembros sénior del ejército indonesio para colaborar con la retirada de las fuerzas ahí ubicadas.⁹¹ La posición indonesia siempre fue ambigua al momento de tratar con Timor, razón por la cual era importante adoptar este *carrot and stick approach* para asegurar el cumplimiento de obligaciones internacionales.⁹²

⁸⁸ *Ibidem*, p. 419.

⁸⁹ White, Hugh, “The Road to INTERFET: Reflections on Australian strategic decisions concerning East Timor, December 1998-September 1999”, *Security Challenges*, vol. 4, núm. 1, 2008, pp. 69-87.

⁹⁰ Es tentador observar la INTERFET como un predecesor a las intervenciones militares con justificaciones humanitarias de los 2000, la *Responsibility to Protect* (R2P). Esta interpretación no tiene sentido cuando se tiene en cuenta que Indonesia, que se dio cuenta que no tenía el apoyo internacional o doméstico suficiente para aferrarse a la región, y que favorecía la intervención de un Estado relativamente cercano como Australia, favoreció la entrada de la INTERFET a la región. Sin embargo, ciertos elementos sí constituyen un preludio a lo que sería la intervención militar en otras regiones como Afganistán e Irak —el más importante, la intervención de Australia como país voluntario que constituye un preludio a las “coalitions of the willing” de estos conflictos—. Jago, Marianne, “InterFET: An Account of Intervention with Consent in East Timor”, *International Peacekeeping*, vol. 17, núm. 3, 2010, p. 381; Dee, Moreen, “«Coalitions of the willing» and humanitarian intervention: Australia’s involvement with INTERFET”, *International Peacekeeping*, vol. 8, núm. 3, 2001, p. 3.

⁹¹ Dickens, David, “The United Nations in East Timor: intervention at the military operational level”, *Contemporary Southeast Asia*, vol. 23, núm. 2, 2001, p. 220.

⁹² La INTERFET puede resultar fundamental para entender la verdadera importancia de la ONU. La entidad fue capaz de pacificar la región entera a pesar de la existencia de por lo menos tres grupos armados en conflicto entre sí y la mediocre voluntad de cooperación de Indonesia

Es importante tener en cuenta que la INTERFET, así como su posterior UNTAET, fueron completamente un producto de su tiempo. Una intervención unos pocos años habría estado limitada por la Guerra Fría, en la cual Australia y Estados Unidos, constreñidos por la lucha comunista, no hubieran visto como viable el apoyo a un grupo de liberación nacional con orígenes socialistas. Si la descolonización hubiera ocurrido unos años después, la intervención australiana hubiera sido directa, en el marco de la doctrina de *responsabilidad para proteger*.⁹³ De la misma forma, la intervención se dio sólo cuando la crisis llegó a su punto más álgido. Cuando Timor perdió una proporción de su población, análoga sólo con Camboya y la Segunda Guerra Mundial en su escala,⁹⁴ hubo voluntad política para intervenir.⁹⁵ En otras palabras, la creación de una serie de entidades de intervención realmente históricas en su alcance y en sus logros.

En teoría, la INTERFET tenía el rol de apoyo a la UNAMET. En la práctica,⁹⁶ era claro que la UNAMET había sido expulsada y destruida durante el pico de violencia postelectoral, razón por la cual el Consejo de Seguridad también autorizó la creación de una autoridad temporal de administración del territorio: la UNTAET.⁹⁷ Las negociaciones para la creación de esta autoridad continuaron, principalmente con autoridades nacionalistas timorenses, relativamente entusiastas con relación a la idea, hasta la unánime aprobación de la Resolución 1272, en la que se creaba una entidad con la función de administrar temporalmente a la región y ejecutar “toda función ejecutiva y legislativa, incluida la administración de justicia”.⁹⁸

El 25 de octubre de 1999 la UNAMET fue desbandada; reemplazada con la UNTAET. Timor Oriental se convertiría, formalmente, en un Estado independiente, pero su administración por la comunidad internacional ape-

—y a menor nivel las fuerzas nacionalistas timorenses. Fue capaz de restaurar un sistema de paz a pesar de la previa destrucción de 70 % del país—.

⁹³ Harpur, Paul, “When is there sufficient information to decide if there is an R2p situation or not? From the intervention in Timor Leste to the crisis in Sri Lanka”, en Stamford, Charles, *R2p and sovereignty: 10 years after Kosovo and East Timor*, Farnham, Ashgate, 2011.

⁹⁴ Fernandes, Clinton, “R2P and the East Timor Intervention”, en Thakur, Ramesh y Stamford, Charles, *Responsibility to protect and sovereignty*, Londres, Routledge, 2013, p. 22.

⁹⁵ Harpur, Paul, *op. cit.*

⁹⁶ Consejo de Seguridad, *Resolución 1264*, artículo 3o.

⁹⁷ *Ibidem*, artículo 11.

⁹⁸ Artículo 1o.

nas empezaría.⁹⁹ La UNTAET se estableció mediante la resolución 1272 del Consejo de Seguridad con el mandato expreso de: (1) proporcionar seguridad y mantener el orden público en todo el territorio de Timor Oriental; (2) establecer una administración eficaz; (3) contribuir al desarrollo de los servicios civiles y sociales; (4) encargarse de la coordinación y la prestación de asistencia humanitaria, la rehabilitación y la asistencia para el desarrollo; (5) apoyar el fomento de la capacidad para el autogobierno; y (6) ayudar al establecimiento de las condiciones necesarias para el desarrollo sostenible.¹⁰⁰

Bajo la administración del brasileño Sérgio Vieira de Mello, la UNTAET tuvo resultados generalmente positivos, específicamente con relación a la construcción de la paz en la isla. En 2002 Timor Oriental surgió como el miembro más nuevo de Naciones Unidas, y mantuvo su estabilidad territorial y democrática desde entonces hasta el día de hoy. Con relación a la estabilidad territorial, un elemento especialmente meritorio en el desempeño de la UNTAET es la resolución de acuerdos con Indonesia para solucionar el conflicto territorial generado por la delimitación de las “zonas neutrales” en las cuencas de los ríos Noel Besi/Citrana y Bijael Sunen/Oben,¹⁰¹ un proceso que, si bien no ha sido fácil, ha tenido menos complejidad en su resolución que, por ejemplo, la delimitación territorial de los mares alrededor de San Andrés, Providencia y Santa Catalina entre Colombia y Nicaragua.¹⁰² Para una audiencia latinoamericana, podría llamar poderosamente la atención que las resoluciones territoriales ante la CIJ de los países de la región han sido más complejos y difíciles de resolver que aquellos entre una antigua potencia colonizadora y su colonia sujeta a extrema violencia, representada a través de las “ineficientes” Naciones Unidas.

⁹⁹ De Coning, Cedric, “The UN transitional administration in East Timor (UNTAET): lessons learned from the first 100 days”, *Journal of International Peacekeeping*, vol. 6, núm. 2-3, 2000, pp. 83-90.

¹⁰⁰ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *UNSC/RES/1272*, artículo 2.

¹⁰¹ Arvanti, Armita, Bayu Setiawan, Syamsunasir y Widodo, Pujo, “Dynamics of border conflict resolution between Indonesia-Timor Leste”, *International Journal of Humanities Education and Social Sciences*, 2023, p. 158.

¹⁰² Abello-Galvis, Ricardo, “Contribución de la Universidad del Rosario al debate sobre el fallo de La Haya”, en Torres Villarreal, María Lucía y Trujillo García, Carlos Holmes, *Contribución de la Universidad del Rosario al debate sobre el fallo de La Haya: análisis del caso Nicaragua v. Colombia*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2013, pp. 49-97.

La situación de construcción estatal debe ser recalcada. Las Naciones Unidas recibieron un territorio que era particularmente averso al Estado como figura política, ya que sólo había recibido experiencias negativas ante la colonización portuguesa e indonesia.¹⁰³ Efectivamente, la legitimidad del Estado siempre ha sido un problema fundamental para Timor Oriental. En muchos casos el sistema es percibido como uno impuesto por élites locales con apoyo internacional;¹⁰⁴ y los intereses políticos de los grupos socioculturales tradicionales suelen asumir preponderancia sobre el orden político ideal en un marco liberal-weberiano.¹⁰⁵ Sin embargo, es importante notar que, a pesar de que la institucionalidad timorense no es perfecta, ha evitado el declive democrático que ha aplicado de manera casi generalizada al resto del sudeste asiático.¹⁰⁶ Este difícil balance entre presiones del público, entre la lentitud de ejecución de medidas de autogobierno y la presión para construir identidades sólidas,¹⁰⁷ y entre la configuración de medidas de construcción de *Estado* y de construcción *democrática*,¹⁰⁸ algo que se expresó con excelencia con la configuración de una Asamblea Constitucional donde los oficiales de la ONU tuvieron una influencia preponderante.¹⁰⁹

Gran parte de estos logros se debió a un proceso de aprendizaje derivado de las limitaciones en Camboya.¹¹⁰ En particular, los poderes otorgados a la UNTAET eran mucho más amplios que los dados a la UNTAC, decisión to-

¹⁰³ Goldstone, Anthony, *op. cit.*, p. 422.

¹⁰⁴ Graça Feijó, Rui, “Timor-Leste: Constitutional Provisions, Political Conventions and Legitimacy Under Strain”, en Facal, Gabriel, Lafaye de Micheaux, Elsa y Norén-Nilsson, Astrid, *The Palgrave handbook of political norms in Southeast Asia*, Cham, Palgrave Macmillan, 2024 p. 175.

¹⁰⁵ Verkhovets, Stepan, y Sahin, Selver, “Democratisation and social conflict in Timor-Leste: a not so great transformation”, *Journal of Contemporary Asia*, vol. 54, núm. 1, 2024, pp. 44-60.

¹⁰⁶ Razita, Sarah, y Santoso, Made Panji Teguh, “The decline of democracy in the South East Asian Region”, vol. 3, núm. 1, 2024, p. 2.

¹⁰⁷ Gordon, Susannah, “Evaluating Success of Peacekeeping Missions: Lessons from East Timor and Solomon Islands”, en Bercovitch, Jacob y DeRouen, Karl, *Unraveling internal conflicts in East Asia and the Pacific: incidence, consequences, and resolution*, Plymouth, Lexington Books, 2011, p. 243.

¹⁰⁸ Croissant, Aurel, “The perils and promises of democratization through United Nations Transitional Authority; lessons from Cambodia and East Timor”, *Democratization*, vol. 15, núm. 3, 2008, pp. 651 y 655-657.

¹⁰⁹ Kondoch, Boris, “The United Nations Administration of East Timor”, *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 6, núm. 2, 2001, p. 250.

¹¹⁰ Criswell, Dianne, “Durable consent and a strong transitional peacekeeping plan: the suc-

mada para evitar las limitaciones con cooperación internacional que sufrió esta entidad¹¹¹ y, específicamente, con la posibilidad de establecer reformas en el sistema político y administrativo del Estado.¹¹² Quizá la política insignia de este proceso es la *institucionalización antes de la liberalización* (Institutionalization Before Liberalization, IBL),¹¹³ que, quizá contraintuitivamente, construyó instituciones democráticas más fuertes.¹¹⁴ A pesar de críticas generalizadas frente a la supervisión electoral y la constitución de una sociedad civil,¹¹⁵ la afectación fue mucho menor en Timor que en Camboya, algo que se derivó del análisis de una entrega de demasiado poder al Partido Popular Camboyano. Por el contrario, el Fretilin no estableció dominancia sobre Timor Oriental, y ha estado más tiempo en oposición que lo que ha estado en gobierno.¹¹⁶

2. La UNMIK

Mientras el conflicto en Timor llegaba a su punto de quiebre, la violencia étnica y política estaba creciendo en los Balcanes. La región de Kosovo es una zona transicional¹¹⁷ entre los pueblos eslavos del sur, específicamente Serbia, y los albaneses, y había sido sujeta a conflicto entre estos dos grupos desde 1912, con la independencia de Albania como país independiente y la conquista serbia de Kosovo tras la Primera Guerra balcánica.¹¹⁸ Con el establecimien-

cesses of UNTAET in light of the lessons learned in Cambodia”, *Washington International Law Journal*, vol. 11, núm. 3, 2002, pp. 577-612.

¹¹¹ *Ibidem*, pp. 602 y 603.

¹¹² En el caso de Timor, claramente, las reformas eran necesarias en el sentido que no se trataba sólo de *reformular* a un Estado, sino de *crearlo*.

¹¹³ Svensson, Emma, *Peace and Democracy- Liberalization and Institutionalization in Cambodia and Timor-Leste*, Tesis, Lund, Lund University, 2007, p. 14.

¹¹⁴ *Ibidem*, pp. 19-21.

¹¹⁵ Croissant, Aurel, *op. cit.*, p. 661.

¹¹⁶ Leach, Michael, “Timor-Leste in 2023: The Return of the «old firm»”, *Southeast Asian Affairs*, 2023, p. 342.

¹¹⁷ Kosovo había sido una zona cultural e históricamente importante para Serbia desde las migraciones eslavas en el siglo X hasta la conquista por el Imperio Otomano. Sin embargo, en el siglo XVII, un cambio demográfico volvió a los albaneses la mayoría en la región. Véase Vickers, Miranda y Fraser, John, *Between Serb and Albanian: a history of Kosovo*, Londres, Hurst and Company, 1998.

¹¹⁸ Banac, Ivo, “Was the Albanian opposition to the Serb Kingdom’s annexation in 1912

to de la República Socialista Federal de Yugoslavia, a Kosovo se le declaró una provincia autónoma supeditada a Serbia. De hecho, el territorio fue el primero en el que comenzó un conflicto armado de baja intensidad, por lo que en 1989 un gobierno yugoslavo crecientemente nacionalista restringió fuertemente su autonomía.¹¹⁹ Esta actuación fue contraproducente, pues resultó en la radicalización de quienes habían apoyado al movimiento pacifista que buscaba recuperar la autonomía de la provincia (ejemplificado por el líder regional Ibrahim Rugova),¹²⁰ e hizo que quienes apoyaban los movimientos pacíficos tendieran a la independencia y que más personas apoyaran grupos armados al margen de la ley.¹²¹

Kosovo no se vio afectada por las guerras de independencia de Croacia y Bosnia, aunque sí por su resolución. El gobierno regional de Kosovo buscó participar en las negociaciones de paz en Dayton, pero la falta de resistencia armada y su pertenencia jurídica a Serbia —cuando la resolución territorial se terminó ejecutando por la doctrina del *uti possidetis iuris*—¹²² esencialmente los excluyó.¹²³ La desestabilización que llevó el conflicto y las consecuencias del acuerdo de Dayton a Albania, así como la continuación del régimen nacionalista de Slobodan Milošević, sólo empeoró las tensiones étnicas existentes en el territorio.¹²⁴ A su vez, las voces pacíficas independentistas en Kosovo fueron reemplazadas,¹²⁵ en un periodo inferior a 18 meses,¹²⁶ por el Ejército de

without justification?”, en Di Lellio, Anna, *The case for Kosova: passage to independence*, Londres, Anthem Press, 2006, p. 53.

¹¹⁹ Krieger, Heike, *The Kosovo conflict and international law: An analytical documentation 1974-1999*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, p. 8.

¹²⁰ Salih, Jusuf, “Ibrahim Rugova and his Peaceful Resistance for Independence of Kosovo”, en Peterson, Christian Philip, Knoblauch, William y Loadenthal, Michael, *The Routledge History of World Peace Since 1750*, Londres, Routledge, 2018, p. 144.

¹²¹ Lani, Remzi, “Rugova and the UCK: chronicle of a shifting balance”, *The International Spectator; Italian Journal of International Affairs*, vol. 34, núm. 4, 1999, p. 29.

¹²² Sarvarian, Arman, “*Uti Possidetis Iuris* in the twenty-first century: consensual or customary”, *International Journal of Minorit and Group Rights*, núm. 22, 2015, pp. 523-525.

¹²³ Russell, Peter, “The exclusion of Kosovo from the Dayton negotiations”, *Journal of Genocide Research*, vol. 11, núm. 4, 2009, p. 487.

¹²⁴ Carson, Christopher, “The Dayton Accords and the escalating tensions in Kosovo”, *UC Berkeley Undergraduate Journal*, vol. 26, núm. 1, 2013, pp. 74-76.

¹²⁵ Lani, Remzi, *op. cit.*, p. 30.

¹²⁶ Pettifer, James, “The Kosovo liberation army: the myth of origin”, en Waller, Michael, Kyril, Drezov y Gökyay, Bülent, *The Politics of Delusion*, Abingdon, Routledge, 2001, p. 25.

Liberación de Kosovo (UCK, por sus siglas en albanés), que hasta este punto había sido un grupo pequeño principalmente concentrado en Suiza y Alemania.¹²⁷ Configurados alrededor de un mito fundacional que Rugova había fallado en establecer una resolución pacífica.¹²⁸ La presión internacional contra Serbia para evitar una repetición del conflicto en Bosnia y Croacia, impulsada por amenazas de Richard Holbrooke, arquitecto del acuerdo de Dayton.¹²⁹

El conflicto se intensificó entre marzo y octubre de 1998. Todo comenzó con medidas de *serbización*¹³⁰ y confiscación de remesas u otros bienes traídos del extranjero a Kosovo, lo que causó el colapso económico del territorio.¹³¹ Los kosovares denunciaron una situación en la que el gobierno Milošević los había “deshumanizado, quitado derechos humanos básicos y sujetado a un sistema *apartheid* en el que fueron sistemáticamente intimidados, golpeados y asesinados”.¹³² Finalmente, la UCK, tras purgar elementos moderados de la sociedad kosovar, dirigió campañas concertadas contra el ejército yugoslavo¹³³ y la población serbia.¹³⁴ Una ola de refugiados llamó la atención internacional. El Consejo de Seguridad, mediante la Resolución 1160, implementó un embargo de armas contra Yugoslavia; y, mediante la Resolución 1199, propició el diálogo entre ambas partes. Estados Unidos llegó a un acuerdo con Yugoslavia, el Acuerdo Holbrooke- Milošević, en el que se prometía el retiro de fuerzas yugoslavas y la eventual restauración de la autonomía kosovar. Este acuerdo, que fue criticado en su momento por ser muy favorable a Yugoslavia (Daalder 1998), no fue cumplido; en parte, debido a la incapacidad de la OSCE de establecer sus observadores a tiempo.¹³⁵

¹²⁷ *Idem*.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 28.

¹²⁹ Judah, Tim, “The growing pains of the Kosovo liberation army”, en Waller, Michael, Derzov, Kyril y Gökay, Bülent, *Kosovo: The Politics of Delusion*, Abingdon, Routledge, 2001, p. 23.

¹³⁰ Bellamy, Alex, “Human wrongs in Kosovo 1974-99”, en Booth, Ken, *The Kosovo tragedy: The human rights dimensions*, Londres, Frank Cass, 2001, p. 126.

¹³¹ Skilas, Pantelis y Roukanas, Spyros, “Development in post-conflict Kosovo”, *South-Eastern Europe Journal of Economics*, núm. 2, 2007, p. 272.

¹³² *Idem* (traducción propia).

¹³³ *Idem*.

¹³⁴ Friedrich, Jüngen, “UNMIK in Kosovo: Struggling with Uncertainty”, *Max Planck Journal of United Nations Law*, núm. 9, 2005, p. 232.

¹³⁵ Gow, James, “Kosovo after the Holbrooke Milosevic agreement. What now?”, *The International Spectator*, vol. XXIII, núm. 4, 2008, p. 17.

Con la situación humanitaria volviendo a empeorar, la ONU decidió intervenir en el conflicto de manera unilateral y a pesar de protestas de la federación rusa.¹³⁶ Una campaña de bombardeo sobre Yugoslavia llevó a la suscripción de un nuevo acuerdo, el Acuerdo de Kumanovo. Se requirió una “presencia civil y militar” de naturaleza internacional para evitar que se volvieran a romper los acuerdos de cese al fuego. Ratificada mediante la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad, se configuró una administración internacional sobre Kosovo, configurada por un elemento de administración militar (KFOR) y uno civil, la UNMIK.

Yugoslavia acordó el cese al fuego en Kumanovo. Inicialmente los objetivos de la Resolución 1244 parecían ser favorables a la reintegración territorial. La República de Kosova, una administración paralela manejada por la Liga Democrática Kosovar de Rugova,¹³⁷ fue disuelta e integrada al consejo de gobierno del UNMIK, la Estructura Interina de Administración Conjunta (JIAS), y la UCK transferida por las Fuerzas de Protección de Kosovo (TMK). El Acuerdo de Rambouillet, el correspondiente componente político a la solución de seguridad en Kumanovo, proponía una reintegración pacífica de Kosovo a Yugoslavia, reconociendo elementos sustanciales de autonomía.¹³⁸ En este sentido, la UNMIK tenía más elementos en común con la UNTEA en comparación con UNTAET o UNTAC. La diferencia recaía, claramente, en el conocimiento que se había desarrollado en administraciones internacionales, y especialmente en el poder absoluto desarrollado por la UNMIK.¹³⁹

Sin embargo, es claro que desde un punto inicial la configuración de una administración diferente de índole internacional sobre una de las provincias de Yugoslavia facilitaría el separatismo. La separación territorial, si bien fue necesaria para evitar la comisión de graves crímenes internacionales que debieron ser detenidos por la intervención de la OTAN, creó un nuevo “con-

¹³⁶ Friedrich, Jüngen, *op. cit.*, p. 231.

¹³⁷ Vidmar, Jude, “International legal responses to Kosovo’s declaration of independence”, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2009, p. 790.

¹³⁸ Weller, Marc, “Interim-governance for Kosovo: the rambouillet agreement and the constitutional framework developed under UN administration”, en Weller, Marc y Metzger, Barbara, *Settling self-determination disputes: complex power-sharing in theory and in practice*, Leiden; Boston, Martinus Nijhoff, 2008, p. 245.

¹³⁹ Mertus, Julie, “The impact of intervention on local human rights culture: A Kosovo case study”, *Global Review of Ethnopolitics*, vol. 1, núm. 2, 2001, p. 27.

flicto congelado”¹⁴⁰ que no podría ser resuelto fácilmente. En cualquier caso, la UNMIK estuvo encargada de la construcción de instituciones estables y democráticas, y suficientemente autónomas, como para gobernar el territorio.¹⁴¹ Al llegar a la zona, varios oficiales de Naciones Unidas encargados con establecer estas instituciones —muchos de los cuales luego fueron enviados a Timor Oriental— se refirieron a Kosovo como “la cáscara vacía”: un territorio sin autogobierno listo para ser moldeado en la imagen que eligieran.¹⁴² La UNMIK terminó siendo vista como “coautora” del orden político kosovar, que gestionó no sólo los sistemas constitucionales y políticos sino también la constitución de partidos democráticos aparte de la Liga Democrática Kosovar en el territorio derivados de la UCK.¹⁴³ La JIAS, a pesar de ser representativa de los movimientos políticos existentes de la región, no tenía poder ejecutivo, sino que este recaía casi exclusivamente sobre el Alto Comisionado,¹⁴⁴ una expresión del “despotismo benevolente”¹⁴⁵ que también se había criticado en la creación de Timor Oriental.

La UNMIK, por lo tanto, estaba creando instituciones nacionales propias sin un verdadero contrapeso. Varios autores internacionales han hecho referencia a esto como la figura del *colonialismo desastre*:¹⁴⁶ una configuración de violencia colonial y estructural excusada en el “deber de protección” de pueblos que son percibidos como incapaces del autogobierno frente a desastres. Tras un pico de control, la oposición de los grupos políticos en Kosovo llevó

¹⁴⁰ Este término hace referencia a conflictos armados de baja o nula intensidad que, a pesar de no ser activos, no han sido definitivamente resueltos. Esto impide la construcción de una verdadera paz y genera complejos efectos geopolíticos. Aparte de Kosovo, por lo general se reconocen otros dos conflictos de este estilo en los Balcanes; el de la Republica Sprska en Bosnia y Herzegovina, “resuelto” a través de los acuerdos de Dayton, y la guerra de independencia de Transnistria/Pridnestrovia. Véase Fawn, Rick, “The Kosovo —and Montenegro— effect”, *International Affairs*, vol. 84, núm. 2, 2008, pp. 269-294.

¹⁴¹ Tansey, Oisín, “Kosovo: independence and tutelage”, *Journal of Democracy*, vol. 20, núm. 2, 2009, p. 156.

¹⁴² Traub, James, “Inventing East Timor”, *Foreign Affairs*, vol. 79, núm. 4, 2000, p. 74.

¹⁴³ Tansey, Oisín, *op. cit.*, p. 155.

¹⁴⁴ *Idem*.

¹⁴⁵ Beauvais, Joel, “Benevolent Despotism: A Critique of U.N. State-Building in East Timor”, *New York University International Law Journal*, núm. 33, 2000-2001, pp. 1101-1130.

¹⁴⁶ Rivera, Danielle Zoe, “Disaster colonialism: a commentary on disasters beyond singular events to structural violence”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 46, núm. 1, 2022, pp. 126-135.

a una gradual devolución del poder a otras entidades.¹⁴⁷ Sin embargo, vale la pena tener en cuenta que incluso en estos casos gran parte del poder no fue transmitido a la JIAS sino a la misión de la Unión Europea para defender el imperio de derecho en Kosovo, la EULEX,¹⁴⁸ creada en 2007. En cualquier caso, por años la UNMIK se rehusó a entregar control sobre las relaciones exteriores y temas de orden público y soberanía.¹⁴⁹ Nuevamente, el poder soberano estaba en manos de una organización internacional, pero esta vez tenía el especial elemento de ser un poder soberano retenido internacionalmente a pesar de conflictos con entidades locales.

A pesar de esta presión para retener cuestiones de soberanía, que incluso llegó a la negación de cambios constitucionales propuestos por la Asamblea kosovar establecida tras elecciones manejadas por las propias Naciones Unidas en 2001,¹⁵⁰ las Naciones Unidas no fueron capaces de concretar un acuerdo final relativo al Estado de Kosovo antes de que, en 2008, Kosovo anunciara unilateralmente su independencia. El apoyo tácito de varios Estados para esta decisión, así como el alto control de Naciones Unidas sobre el territorio, debe facilitar la conclusión de que esto no se hizo sin cierta aceptación tácita de instituciones internacionales. De esta forma, la “cáscara vacía” a la que llegaron administradores de la ONU en 1999 se había convertido, en menos de nueve años, en un Estado creado por ellos.

El Estado de Kosovo como país independiente es altamente controversial, y ha llevado a la continuación de las organizaciones internacionales y su presencia en el territorio. Especialmente desde las perspectivas serbias, estas entidades han sido vistas como habilitantes del proceso separatista kosovar. Sin embargo, es difícil determinar que las entidades no fueron exitosas en establecer sistemas jurídicos estables, administraciones civiles democráticas¹⁵¹ y terminar la situación de conflicto que amenazó con violencia genocida.

¹⁴⁷ Tansey, Oisín, *op. cit.*, p. 157.

¹⁴⁸ Milano, Enrico, “Il trasferimento di funzioni da UNMIK a EULEX in Kosovo”, *Rivista di Diritto Internazionale*, vol. 91, núm. 4, 2008, p. 968.

¹⁴⁹ Tansey, Oisín, *op. cit.*, p. 155.

¹⁵⁰ *Idem.*

¹⁵¹ Incluidas autoridades municipales en el norte de Kosovo que se asociaron con el gobierno serbio; a pesar de ciertos acuerdos posteriores, estos municipios siguen *de facto* bajo control serbio, sin que haya habido instancias de violencia sistemática en el territorio.

IV. La política de Naciones Unidas luego de las administraciones temporales

Para 2002 ambas administraciones temporales habían sido relativamente exitosas en establecerse; y a pesar de que pueden ser sujetas a muchas críticas, habían logrado mantener la paz y seguridad internacionales en los territorios que se les habían asignado.¹⁵² Ambos territorios no sólo estaban pasando de ser provincias marginales, abandonadas y sujetas a algunas de las instancias de victimización más intensas de la historia reciente, sino que también se estaban constituyendo instituciones estables. Con estos resultados —al fin y al cabo son pocas las instancias en las que una intervención internacional lleva a una pacificación tan completa del territorio— se podría asumir que, a futuro, el manejo de administraciones temporales seguiría siendo una herramienta válida y de gran importancia dentro del Sistema de Naciones Unidas.

A pesar de esto, casi inmediatamente la comunidad internacional se tornó en contra de este sistema. Luego de la UNTAET y la UNIMIK no se establecería ninguna otra administración temporal en ningún territorio en el mundo. El siguiente apartado busca determinar los motivos por los cuales se ejecutó esta aparente contradicción, y por qué una herramienta aparentemente exitosa en pacificar una región sujeta a tan fuerte violencia nunca se repitió.

Al final, a pesar de éxitos que deben ser considerados impresionantes ante cualquier rasero, las organizaciones temporales sufrieron de dificultades graves que no las hicieron factibles para siguientes situaciones de afectaciones a la paz y seguridad internacionales en el marco de Naciones Unidas. Estas dificultades fueron presentadas ante la ONU en los informes de la Comisión de Expertos, dirigida por Lakhdar Brahimi. Estos documentos enfatizaron las dificultades logísticas y prácticas para la imposición de modelos de administración temporal, especialmente con relación al desarrollo político y socioeconómico de los territorios, algo que precisa una inversión mucho mayor que la que está presente en el presupuesto de Naciones Unidas. También han surgido otras voces críticas que llaman la atención a la naturaleza extremadamente burocrática —contrapuesta explícitamente a la legitimación política democrática— que tienen las administraciones temporales, y

¹⁵² En términos de desarrollo socioeconómico, por contrario, las administraciones, especialmente la de Timor, deja mucho que desear.

la forma por las cuales estas pueden ser vistas como una herramienta más de neocolonialismo.¹⁵³

1. *El Informe Brahimi*

Las diferentes crisis e inconvenientes causados por las herramientas de gestión de paz de la ONU, que para el nuevo milenio incluían conceptualmente a las administraciones temporales,¹⁵⁴ llevó a la creación en el 2000 de una comisión de expertos, dirigida por Lakhdar Brahimi (quien le da el nombre al informe) para proponer recomendaciones a las Naciones Unidas de los sistemas de gestión y mantenimiento de paz.¹⁵⁵ Entre otras cosas, el informe identificó, de manera específicamente atribuible a las administraciones temporales, los siguientes problemas en los territorios: la ausencia de personal civil suficientemente capacitado que pudieran enviar las organizaciones internacionales o aportar los Estados;¹⁵⁶ una falta de estrategia al momento de contratar personal civil,¹⁵⁷ que deja a las administraciones con mucho personal militar y de fuerza pública y pocos civiles;¹⁵⁸ una excesiva centralización de funciones en pocos comisionados y delegados que limitaban el control de poderes y dificultaban el servicio;¹⁵⁹ la ausencia de misiones integradas que realicen funciones de acompañamiento, incluyendo, en el caso de las administraciones temporales, de prestación de servicios públicos, análisis políti-

¹⁵³ Este es especialmente el caso con relación a voces simpáticas con la situación serbia en Kosovo, que ven la intervención de la ONU como una forma de lavar la cara a la independencia de la provincia, causada por una intervención unilateral de la OTAN, no aprobada por el CSNU.

¹⁵⁴ Las Administraciones Temporales más cercanamente atadas con el proceso de gestión de paz son las administraciones de franjas fronterizas ubicadas en líneas de cese al fuego en los Altos del Golán, Siria (la UNDOF) y en la frontera entre Chipre y el territorio ocupado por tropas turco-chipriotas (la UNBZC). Estos territorios no tienen población permanente significativa, por la que la gestión de paz es solamente relativa a medidas de seguridad y no a elementos de construcción estatal.

¹⁵⁵ Naciones Unidas, *Report of the Panel on United Nations Peacekeeping*, Nueva York, UN Press, 2000.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 38.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 40.

¹⁵⁸ Por ejemplo, la UNTAET tuvo en su personal a 8950 soldados, 1640 policías, y tan sólo 1185 civiles internacionales (Informe Brahimi, p. 48). Tampoco empleó a muchos timorenses, lo que impidió la integración de nacionales con la institucionalidad.

¹⁵⁹ Naciones Unidas, *Report of the Panel on United Nations Peacekeeping*, *cit.*, p. 49.

co, asistencia humanitaria, refugiados, logísticas, finanzas y personal;¹⁶⁰ y la relativa inacción y bajo prestigio del Consejo de Seguridad que impide el establecimiento de una autoridad.¹⁶¹ Otras recomendaciones incluyen una mayor cooperación entre las funciones de construcción de paz y seguridad, y la resolución del *commitment gap*, la fuerte diferencia que existe entre el ímpetu de resolución presentado por el Consejo de Seguridad, que suelen ser muy ambiciosos, y la ejecución de estos planes, que no suelen contar con presupuesto suficiente o una capacidad de maniobra tal para adaptarse a las novedades.¹⁶² Las misiones amplias otorgadas a entidades como la UNTAET terminaban siendo cálices envenenados: se otorgaban poderes muy amplios, incluso de administración sobre la nación entera, que en ningún momento se iban a cumplir a fondo.¹⁶³

El Informe Brahimi recibió apoyo universal entre los Estados y en la comunidad internacional de manera inicial. Sin embargo, posteriormente su ejecución comenzó a complicarse, en especial debido al *commitment gap*, que siguió siendo un problema para una ONU que sufría de un presupuesto insuficiente para la creación de administraciones temporales, que en teoría controlarían valores superiores al PIB de un país.¹⁶⁴ La denuncia del *commitment gap* sería probablemente la razón más importante por la cual la comunidad internacional se volcó en contra de la figura de administraciones temporales.

El Informe Brahimi, entonces, tuvo elementos que pueden considerarse como positivos para la constitución de administraciones temporales. Por ejemplo, la intencionalidad del informe de integrar mayores elementos civiles a la gestión de paz y atarla a los conceptos de *nation-building* parecía ser un elemento en el que las administraciones temporales serían excelentes. Sin embargo, el *commitment gap* se convirtió en un problema muy grave para una entidad que no sólo debería administrar temas de seguridad (de por sí, una función difícil y cara, y sobre la cual no existen suficientes fuentes de finan-

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 50.

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 62.

¹⁶² *Ibidem*, p. 27.

¹⁶³ Ingram, Sue, "Building the wrong peace: Reviewing the United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET) through a political settlement lens", *Political Science*, vol. 64, núm. 1, 2012, p. 9; Yamashita, Hikaru, "Reimagining peacekeeping: The «Brahimi Report» and onward", *Boei Kenkyusho Kiyo*, vol. 8, núm. 1, 2005, p. 40.

¹⁶⁴ Gray, Christine, "Peacekeeping after the Brahimi Report: is there a crisis of credibility for the UN?", *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 6, núm. 2, 2001, p. 271.

ciamiento) con desarrollo sostenible, prestación de servicios, reconstrucción y democratización. Bajo estos puntos, parecía claro que las administraciones temporales no constituirían una herramienta eficiente para el nuevo siglo.

A. El cambio de paradigma internacional: la justicia internacional penal y la responsabilidad para proteger

A las dificultades políticas y logísticas presentes en el Informe Brahimi se añade el cambio en el paradigma del derecho internacional público. En particular, la última década de los noventa y la primera del siglo XXI fue dominada por dos conceptos importantes que lidiaban con el manejo de Estados en situación de crisis y que, por lo tanto, competían con los conceptos de administración temporal. Por un lado, tras los conflictos en Yugoslavia y Ruanda, el Consejo de Seguridad de la ONU empezó a buscar formas para la investigación de crímenes de lesa humanidad, que resultaron en la Resolución 780 de 1992 y la posterior Resolución 827 de 1993.¹⁶⁵ Así nació la justicia internacional penal: la persecución de individuos, y no sólo de Estados, por graves crímenes cometidos contra la población civil.¹⁶⁶ El derecho internacional penal surgió como uno de los elementos más innovadores del sistema internacional, y el proceso de creación de la Corte Penal Internacional, que ocurriría entre 1998 y 2002, rápidamente tomó más atención que la aportada a las administraciones temporales.

La UNMIK tenía funciones de administración de justicia internacional — procesos que fueron heredados por EULEX¹⁶⁷ — y que llevaron a la detección de crímenes de lesa humanidad que llevó a la constitución de las Salas Especializadas de Kosovo.¹⁶⁸ El enfoque de la sociedad internacional rápidamente

¹⁶⁵ Olasolo, Héctor y Galain Palermo, Pablo, “El alcance de las actuaciones de los tribunales internacionales penales y los tribunales híbridos”, en Olasolo, Héctor y Galain Palermo, Pablo, *Los desafíos del derecho internacional penal: atención especial a los casos de Argentina, Colombia, España, México y Uruguay*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 71 y 72.

¹⁶⁶ Olasolo, Héctor, y Urueña-Sánchez, Mario, “La condición humana y el reconocimiento del individuo como sujeto del derecho internacional: una tensión creciente”, *Anuario Iberoamericano de Derecho Internacional Penal*, vol. 11, 2023, p. 2.

¹⁶⁷ Zaum, Dominik, *International Justice and the Prevention of Atrocities*, Informe, La Haya, European Council on Foreign Relations, 2013, p. 2.

¹⁶⁸ Hehir, Aidan, “The Assumptions Underlying the Kosovo Specialist Chambers and their Implications”, *International Criminal Law Review*, vol. 20, núm. 1, 2020, p. 19.

pasó hacia los tribunales internacionales sin infraestructura estatal local. Claramente el mantenimiento de una sola corte internacional es más fácil que el mantenimiento de un Estado entero, y facilitó los problemas relativos al *commitment gap*.

Si no fuera suficiente, concomitantemente con el nacimiento del derecho internacional penal surgió el concepto de *responsabilidad para proteger* (R2P) que influenció profundamente el manejo de la ONU sobre territorios como Irak y Afganistán, que empezó a sonar en círculos académicos desde 2000 y tuvo su auge a través de la adopción del Documento de Resultados de la Cumbre Mundial de 2005.¹⁶⁹ La responsabilidad para proteger, inicialmente presentada como una corrección a la inacción de las Naciones Unidas en Ruanda y Yugoslavia, terminó erigiéndose como justificación para intervenciones unilaterales no autorizadas por la ONU en Irak y Libia.¹⁷⁰

Ambas nuevas teorías se erigieron en directa contradicción a la posibilidad de una aplicación continuada de las administraciones temporales, especialmente después de las fuertes desventajas que reveló el Informe Brahimi. Por un lado, la aplicación de las administraciones temporales podría consistir en un valor demasiado alto con alto riesgo a los integrantes de la misión. Era mucho más económico, y asimismo mucho más cómodo para los oficiales de las Naciones Unidas, dirigir un proceso de adjudicación desde La Haya que viajar a Dili a implementar medidas de gobierno. De la misma forma, la postura de la comunidad internacional hacia los procesos de paz mutó de una postura más o menos ambivalente hacia las amnistías generales y hacia la adopción del principio “*no peace without justice*”,¹⁷¹ que veía la justicia como un prerequisite *sine qua non* para la construcción de paz.¹⁷² Bajo esta perspecti-

¹⁶⁹ Cater, Charles y Malone, David, “The genesis of R2P: Kofi Annan’s intervention dilemma”, en Bellamy, Alex y Dunne, Tim, *The Oxford Handbook on the Responsibility to Protect*, Oxford, Oxford University Press, 2016, pp. 114-130.

¹⁷⁰ Moses, Jeremy, Bahador, Babak y Wright, Tessa, “The Iraq War and the responsibility to protect: uses, abuses and consequences for the future of humanitarian intervention”, *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 5, núm. 4, 2011, pp. 347-367; Bellamy, Alex, “Libya and the responsibility to protect: the exception and the norm”, *Ethics and International Affairs*, vol. 25, núm. 3, 2011, p. 265.

¹⁷¹ Carnero Rojo, Enrique, “The role of fair trial considerations in the complementarity regime of the international criminal court: from «No peace without justice» to «No peace with Victor’s justice?»”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 18, núm. 4, 2006, pp. 829-869.

¹⁷² Cfr. Van der Wilt, Harmen, “«No peace without justice» or «No justice without peace?»

va, lo mejor que podrían hacer los miembros de la comunidad internacional era la aplicación de medidas que persiguieran a los máximos responsables de delitos internacionales, en el entendido que en muchas circunstancias ellos eran los culpables de las situaciones de inestabilidad e injusticia: iniciar el proceso de “cascada de la justicia”.¹⁷³

La responsabilidad para proteger también causó dificultades con las administraciones temporales de la ONU, por dos motivos opuestos. En primer lugar, en muchos casos los Estados empezaron a tomar una mano más directa en intervenciones internacionales, a través de la responsabilidad para proteger —que especialmente en los noventa y primera década del siglo XXI estaba fuertemente atado al concepto de intervención militar directa—. ¹⁷⁴ Con los Estados enfocados en la posibilidad de intervenir directamente en una zona de conflicto, no se previó la necesidad de crear fuerzas internacionales como la INTERFET, mucho menos administraciones temporales. La intervención humanitaria, como deja la experiencia libia, tiene los beneficios de estar abierta a la interpretación de los Estados, por lo que es fácil realizar los elementos fáciles de la intervención humanitaria, dejando el “problema” para después.¹⁷⁵

Por otra parte, la crítica generalizada al uso de la responsabilidad para proteger por parte de ciertos Estados para justificar intervenciones percibidas internacionalmente como ilegales —y en particular, también, la reacción a la invasión de Irak por Estados Unidos— ha llevado a un fortalecimiento de diálogos opositoristas a la intervención internacional. A pesar de que el diálogo internacional ha sido más favorable al R2P,¹⁷⁶ su ejecución se ha complicado

Some reflections on a complex relationship”, *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, núm. 2, 2018, pp. 435-446; Shulman, Mark, “No peace without justice, no justice without law: a review essay”, *Columbia Journal of Transnational Law*, núm. 57, 2018, pp. 649-661.

¹⁷³ Sikkink, Kathryn, *The justice cascade: how human rights prosecutions are changing world politics*, Nueva York, W.W. Norton and Company, 2011; Sikkink, Kathryn y Joon Kim, Hun, “The justice cascade: the origins and effectiveness of prosecutions of human rights violations”, *Annual Review of Law and Social Science*, núm. 9, 2013, pp. 269-285.

¹⁷⁴ Chandler, David, “The R2P is dead, long live the R2P: The successful separation of military intervention from the responsibility to protect”, *International Peacekeeping*, vol. 22, núm. 1, 2015, p. 2.

¹⁷⁵ Steele, Brent y Heinze, Eric, “Norms of intervention, R2P, and Libya: suggestions from generational analysis”, *Global Responsibility to Protect*, vol. 6, núm. 1, 2014, p. 114.

¹⁷⁶ Gifkins, Jess, “R2P in the UN Security Council: Darfur, Libya and beyond”, *Cooperation*

luego del endurecimiento de relaciones internacionales entre los Estados occidentales y Rusia y China, posteriormente a la debacle en Libia —causada por el R2P— y la guerra en Ucrania.¹⁷⁷

En particular, la oposición a las intervenciones militares está especialmente marcada en el continente asiático, víctima de las intervenciones en Afganistán e Irak y fuertemente defensivo de su soberanía. La UNTAET no había hecho nada para resolver esta disonancia y sólo empeoró luego de su finalización.¹⁷⁸

Debido a lo anterior, la realidad geopolítica aunada a nuevas teorías de justicia y derecho internacional han llevado al abandono de las administraciones temporales. Debido a esto, a pesar de un balance generalmente (aunque no totalmente) positivo del desempeño de la UNTAET y de las administraciones internacionales en general, han sido pocas las herramientas de aplicación posterior a esta y UNIMIK en la que una administración temporal se ha siquiera considerado.

B. La “huella suave” sobre Afganistán, la responsabilidad para proteger, y el fin de las administraciones temporales

El primer reto de las Naciones Unidas, posterior a Timor Oriental y Kósovo, recayó sobre Afganistán, luego de la invasión de una coalición dirigida por Estados Unidos contra el gobierno talibán de la región. Durante los primeros pasos de la invasión aliada a la región hubo preocupación dentro del marco de la ONU que el gobierno estadounidense le estaba dejando a la administración un “cáliz envenenado”, interviniendo en la región y luego dejando a la ONU cubrir los gastos más importantes de la misma forma que se habían asumido las principales responsabilidades en Kosovo y Timor.¹⁷⁹ Sin embargo, la decisión de las fuerzas aliadas de mantenerse en Kabul, y la presión de la Comisión Brahimi, se buscó priorizar la posibilidad de construcción autónoma del Estado afgano sobre el “despotismo” que caracterizó la intervención

and Conflict, vol. 51, núm. 2, 2016, p. 148.

¹⁷⁷ Nuruzzaman, Mohammed, “«Responsibility to protect» and the BRICS: a decade after the intervention in Libya”, *Global Studies Quarterly*, vol. 2, núm. 4, 2022, p. 6.

¹⁷⁸ Cotton, James, “Against the grain: the East Timor intervention”, p. 130.

¹⁷⁹ Chesterman, Simon, “Walking softly in Afghanistan: the future of UN State-building”, *Survival: Global Politics and Strategy*, vol. 44, núm. 3, 2002, pp. 37 y 38.

de Timor,¹⁸⁰ a través del modelo de la “huella suave” (*light footprint*)¹⁸¹ que evitara que las instituciones dobles (Naciones Unidas-nacionales) “socaven las instituciones locales, impidan la cooperación y precipiten la competencia”.¹⁸²

Debido a lo anterior, las Naciones Unidas se alejaron de un rol directo en la región y se limitaron a proveer ayuda humanitaria, mientras que las fuerzas de la coalición manejaban asuntos de seguridad y se buscaba la creación de una autogestión gubernamental afgana. En este concepto, el trabajo de las organizaciones de Naciones Unidas dependía de la presunción que otras organizaciones que no dependían de ellos manejarían de manera adecuada la seguridad y estabilidad institucional de la región.¹⁸³ Debido a la limitada intervención aliada fuera de Kabul y la “ring road”,¹⁸⁴ se abrieron espacios de vacío institucional que llevaron a la reconstrucción de grupos talibanes en el campo, especialmente en zonas pastunes¹⁸⁵ en el sur del país. La decisión de no intervenir directamente sobre la región, en parte realizada para que no ocurrieran las brechas relativas a la confianza institucional frente a un sistema no elegido y que por lo tanto no tenía legitimidad democrática,¹⁸⁶ algo determinado la “ceguera tecnocrática”.¹⁸⁷ Esta “ceguera tecnocrática” consti-

¹⁸⁰ *Idem*. Sin embargo, también hay críticas sobre el rol de la ONU en Afganistán que se refieren a un alcance demasiado extenso de la organización. *Vid., e. gr.*, Surkhe, Astri, “The dangers of a tight embrace: Externally assisted statebuilding in Afghanistan”, en Paris, Roland y Sisk, Timothy, *The dilemmas of Statebuilding. Confronting the contradictions of postwar peace operations*, Londres, Routledge, 2008. <https://www.taylorfrancis.com/books/edit/10.4324/9780203884836/dilemmas-statebuilding-roland-paris-timothy-sisk?refId=92d33fcc-fea1-4446-b336-44596458e0e4&context=ubx>

¹⁸¹ Chesterman, Simon, *op. cit.*, p. 41.

¹⁸² Lakhdar, “State-building in Crisis and Post-conflict Countries”, *7th Global Forum on Reinventing Government*, Viena, Naciones Unidas, 2007, p. 8 (traducción propia).

¹⁸³ Cogan, Mark y McLain Gill, Don, “Legitimacy and international development in a Taliban-dominated Afghanistan”, *Journal of Indo-Pacific Affairs*, vol. 5, núm. 1, 2022, p. 75.

¹⁸⁴ La vía parcialmente construida que conecta a las mayores ciudades del país: Kabul, Kandahar, Mazar-e-Sharif, y Herat.

¹⁸⁵ Grass, Kacper, “State-building in «the Graveyard of Empires»: why the Soviet and United States interventions failed to establish stable regimes in Afghanistan”, *Revista Internacional de Pensamiento Político*, núm. 17, 2022, p. 510.

¹⁸⁶ Murid Partaw, Ahmad, “The failure of democracy in Afghanistan”, *British Journal of Middle Eastern Studies*, vol. 49, núm. 2, 2022.

¹⁸⁷ Dodge, Toby, “Afghanistan and the failure of liberal peacebuilding”, *Survival*, vol. 63, núm. 5, 2021, p. 53.

tuye, esencialmente, la crítica principal al modelo de *institucionalización antes de liberalización*,¹⁸⁸ utilizado en Timor. terminó no influyendo mucho en la opinión política afgana, que igualmente veía a la constitución basada en el modelo estadounidense como una imposición extranjera.¹⁸⁹

Igualmente las Naciones Unidas sí fueron fundamentales en la organización de las primeras elecciones generales en Afganistán. Estas elecciones no sólo fueron significativamente fraudulentas, sino que fueron altamente costosas, con un costo estimado de 250 millones de dólares, aproximadamente la mitad del presupuesto nacional de Afganistán en ese año.¹⁹⁰ Esta experiencia traumática fue importante en deshacer la última idea que sobrevivía de la edad dorada de las administraciones temporales, lo que Brahimi llama la dependencia en las elecciones y referéndums como “*the exit strategy par excellence*”.¹⁹¹

La estrategia de “huella suave” tuvo resultados costosos para Afganistán.¹⁹² Si no quedaba claro antes, ahora mucho más luego de la caída del gobierno transicional afgano ante fuerzas talibanes, lo que retornó al país a la situación previa a 2001. Esto llevó a una percepción generalizada de la inutilidad de las Naciones Unidas, que se reforzó a través de declaraciones de países como Estados Unidos ante la invasión de Irak y llevó a que las Naciones Unidas tuviera un rol aún menor y más reticente en este país.¹⁹³ Si bien tenían un grado de alcance amplio en el manejo de la reconstrucción del país y las acciones humanitarias, la falta de cooperación con Estados Unidos, aunado con la falta de experiencia de los oficiales de la ONU y una marcada ausencia de voluntad política o capital, llevó a una función desordenada y poco eficiente.¹⁹⁴ Es in-

¹⁸⁸ Svensson, Emma, *op. cit.*, p. 14.

¹⁸⁹ Malley, William, “Statebuilding in Afghanistan: challenges and pathologies”, *Central Asian Survey*, vol. 32, núm. 3, 2013, pp. 255-270.

¹⁹⁰ Eckard, Steffen, Patz, Ronny, Schönfield, Mirco y Van Meegdenburg, Hilde, “International bureaucrats in the UN Security Council debates: A speaker-topic network analysis”, *Journal of European Public Policy*, vol. 30, núm. 2, 2023, p. 217.

¹⁹¹ *Ibidem*, p. 16.

¹⁹² Kahler, Miles, “Statebuilding after Afghanistan and Iraq”, en Paris, Ronald y Sisk, Timothy, *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the contradictions of postwar peace operations*, Londres, Routledge, 2008, p. 17.

¹⁹³ Urquhart, Brian, “The United Nations rediscovered”, *World Policy Journal*, vol. 21, núm. 2, 2004, p. 3.

¹⁹⁴ Chesterman, Simon, “Walking softly in Afghanistan: the future of UN State-Building”, *cit.*

interesante tener en cuenta que en Irak falleció el comisionado de la UNTAET, Sergio Vieira de Mello, en un interesante simbolismo de los resultados de estas intervenciones en la percepción de la utilidad de la ONU.

La Comisión Brahimi y el intento de un acercamiento más suave por parte de la ONU a situaciones de crisis internacional, entonces, no fue un éxito en resolver los problemas que se habían identificado. Por el contrario, mientras que se disparó el presupuesto y el número de misiones temporales de la ONU entre 2000 y 2015 —pasando de menos de 20 mil “cascos azules” a principios de siglo a más de 100 mil en 2015—¹⁹⁵ la percepción de las Naciones Unidas entró en declive durante el mismo periodo. A pesar de esto, la teoría de la “huella ligera” sobrevivió en las actuaciones de las Naciones Unidas de las siguientes dos décadas.¹⁹⁶ La UNTAET fue entonces el último protectorado de Naciones Unidas. Nunca más se volvió a proponer una intervención de tal fuerza sobre países en situación de conflicto.

V. Conclusión

Las administraciones temporales de Naciones Unidas han sido, quizá, el proyecto político más ambicioso que tuvo esta organización al momento de buscar apoyar la construcción de Estados endebles, especialmente aquellos en situaciones de posconflicto. En la década de los noventa, debido en gran parte al unilateralismo global tras la caída de la Unión Soviética y el creciente poder del derecho internacional en su época dorada, estas entidades se constituyeron como experimentos de construcción de identidad nacional en Timor Oriental y Kosovo. Treinta años después, estas entidades han perdido su espacio en la narrativa histórica. Sin embargo, el análisis narrativo de la historia de estos países, así como su rol en el derecho internacional —como se ha visto— muestra que este olvido es un error. Las administraciones temporales de Naciones Unidas no sólo son una muestra del sistema internacional en sus tiempos, sino que son la expresión más certera de su poder bajo la égide del unilateralismo estadounidense en la época.

¹⁹⁵ Gao, George, “UN peacekeeping at new highs after post-Cold War surge and decline”, *Pew Research Center*, 2 de marzo de 2016.

¹⁹⁶ Rogers, James, y Delina Goxho, “Light footprint; heavy destabilising impact in Niger: why the Western understanding of remote warfare needs to be reconsidered”, *International Politics*, 2022.

El modelo de administración temporal, rescatado de la situación de Papúa Occidental y reformulado en los noventa, tuvo la oportunidad de reescribir completamente las misiones de paz de Naciones Unidas y convertirlas en herramientas fundamentales de construcción nacional. También son la muestra de los grandes poderes del Consejo de Seguridad, que tiene la facultad de manejar, de manera casi colonial, los territorios que determine. Esta herramienta, muestra de la teoría de los “poderes implícitos” del Consejo de Seguridad, incluso ha funcionado, según ciertas voces, para la creación de Estados nuevos como Kosovo.

De la misma forma, las administraciones temporales fueron una base fundamental para lo que posteriormente serían elementos fundamentales del derecho internacional en el siglo XXI, especialmente la creación de tribunales mixtos que, por regla general,¹⁹⁷ se crearon durante administraciones temporales para el manejo de elementos de justicia transicional en el territorio. De esta forma, el recuento histórico de estas entidades es un elemento faltante en la narrativa de la historia del derecho internacional penal, que muchas veces busca alejarse de sus orígenes en el sistema de Naciones Unidas.

El fin de las administraciones temporales también demuestra elementos fundamentales para el entendimiento histórico de la época. Su incrementado desprestigio se debió casi esencialmente al *commitment gap* —a falta de esfuerzo impuesto por los Estados decisorios en Naciones Unidas— que buscó maneras más “baratas” de realizar procesos de pacificación y construcción estatal. Como podemos observar con la función limitada y desprestigiante de Naciones Unidas (y la comunidad internacional en general) en situaciones de inestabilidad y conflicto armado —notablemente Afganistán e Irak— estas medidas no han sido exitosas. La reclamación de las administraciones temporales como herramienta fundamental de Naciones Unidas, que ayudó con la pacificación de dos países sujetos a gravísimos crímenes internacionales, es fundamental para la reconstrucción de confianza sobre el desempeño de la Organización a nivel de paz y seguridad.

¹⁹⁷ Con ciertas excepciones, notablemente las Cortes Especiales en Sierra Leona y el Tribunal Especial en Líbano.

VI. Bibliografía

- Abello-Galvis, Ricardo, “Contribución de la Universidad del Rosario al debate sobre el fallo de La Haya”, en Torres Villarreal, María Lucía y Trujillo García, Carlos Holmes, *Contribución de la Universidad del Rosario al debate sobre el fallo de La Haya: Análisis del caso Nicaragua v. Colombia*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2013, pp. 49-97.
- Ángel Pérez, Darío Alberto, “La hermenéutica y los métodos de investigación en ciencias sociales”, *Estudios de Filosofía*, núm. 44, 2011, pp. 9-37.
- Arvanti, Armita, Bayu Setiawan, Syamsunaser y Widodo, Pujo, “Dynamics of border conflict resolution between Indonesia-Timor Leste”, *International Journal of Humanities Education and Social Sciences*, 2023, pp. 157-166.
- Asamblea General, *Resolución 1246, DOC/UNGA/1246/99*.
- Banac, Ivo, “Was the Albanian opposition to the Serb Kingdom’s annexation in 1912 without justification?”, en Di Lellio, Anna, *The case for Kosova: passage to independence*, Londres, Anthem Press, 2006, pp. 53-58.
- Barigazzi, Jacopo y Moens, Barbara, “Germany suggests UN take control in Gaza after Israel-Hamas war ends”, *Politico*, 15 de noviembre de 2023.
- Bartelson, Jens, “Acabando con el imperio: lusotropicalismo como ideología imperial”, *Relaciones Internacionales*, núm. 30, 2016, pp. 11-26.
- Beauvais, Joel, “Benevolent despotism: a critique of U.N. State-building in East Timor”, *New York University International Law Journal*, núm. 33, 2000-2001, pp. 1101-1130.
- Bellamy, Alex, “Human wrongs in Kosovo 1974-99”, en Booth, Ken, *The Kosovo tragedy: The human rights dimensions*, Londres, Frank Cass, 2001, pp. 105-126.
- Bellamy, Alex, “Libya and the responsibility to protect: the exception and the norm”, *Ethics and International Affairs*, vol. 25, núm. 3, 2011, pp. 263-269.
- Berry, Ken, “UNTAC as a paradigm: a flawed success”, *Pacifica Review: Peace, Security and Global Change*, vol. 7, núm. 2, 1995, pp. 87-101.
- Birmingham, John, *Appeasing Jakarta: Australia’s complicity in the East Timor tragedy*, Melbourne, Black Incorporated, 2001.
- Brahimi, Lakhdar, “State-building in crisis and post-conflict countries”, *7th Global Forum on Reinventing Government*, Viena, Naciones Unidas, 2007, pp. 1-20.

- Brownlie, Ian y Crawford, James, “International organizations”, en *Brownlie’s Principles of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 156-190.
- Burchill, Scott, “East Timor, Australia, and Indonesia”, *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, núm. 1-2, 2000, pp. 59-65.
- Camboya, Consejo Nacional Supremo de, “Agreement concerning the sovereignty, independence, territorial integrity and inviolability”, *UN Treaty Series*. Núm. S/23179, Nueva York, Naciones Unidas, 30 de octubre de 1991.
- Camboya, Consejo Nacional Supremo de, “Agreement on a Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict”, *Treaty Series; Treaties and International Agreements Registered or Filed and Recorded with the Secretariat of the United Nations*, vol. 1663, Nueva York, Naciones Unidas, 1992, pp. 27 y ss.
- Carnero Rojo, Enrique, “The role of fair trial considerations in the complementarity regime of the International Criminal Court: from «No peace without justice» to «No peace with Victor’s justice?»”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 18, núm. 4, 2006, pp. 829-869.
- Carson, Christopher, “The Dayton Accords and the escalating tensions in Kosovo”, *UC Berkeley Undergraduate Journal*, vol. 26, núm. 1, 2013, pp. 68-84.
- Cater, Charles y Malone, David, “The genesis of R2P: Kofi Annan’s intervention dilemma”, en Bellamy, Alex y Dunne, Tim, *The Oxford Handbook on the Responsibility to Protect*, Oxford, Oxford University Press, 2016, pp. 114-130.
- Chandler, David, “The R2P is dead, long live the R2P: the successful separation of military intervention from the responsibility to protect”, *International Peacekeeping*, vol. 22, núm 1, 2015, pp. 1-5.
- Charney, Jonathan, “Self-determination: Chechnya, Kosovo, and East Timor”, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 34, núm. 2, 2001, pp. 455-467.
- Chesterman, Simon, “Walking softly in Afghanistan: the future of UN State-building”, *Survival: Global Politics and Strategy*, vol. 44, núm. 3, 2002, pp. 37-45.
- Chesterman, Simon, *You, the People: The United Nations, transitional administration, and State-building*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
- Cogan, Mark y McLain Gill, Don, “Legitimacy and international development in a Taliban-dominated Afghanistan”, *Journal of Indo-Pacific Affairs*, vol. 5, núm. 1, 2022, pp. 72-83.

- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *UNSC/RES/1272*. Consejo de Seguridad, *Resolución 1264*.
- Costa, Anna, "Britain in the aftermath of the Indonesian invasion of Timor, 1977: the fiction of neutrality and the reality of silent help", *Pacific Affairs*, vol. 86, núm. 1, 2013, pp. 95-115.
- Cotton, James, "Against the grain: the East Timor intervention", *Survival*, vol. 43, núm. 1, 2001, pp. 127-142.
- Cotton, James, *East Timor, Australia and regional order: intervention and aftermath in Southeast Asia*, Routledge, 2004.
- Criswell, Dianne, "Durable consent and a strong transitional peacekeeping plan: the successes of UNTAET in light of the lessons learned in Cambodia", *Washington International Law Journal*, vol. 11, núm. 3, 2002, pp. 577-612.
- Croissant, Aurel, "The perils and promises of democratization through United Nations Transitional authority; lessons from Cambodia and East Timor", *Democratization*, vol. 15, núm. 3, 2008, pp. 649-668.
- Crouch, Harold, "The TNI and East Timor policy", en Fox, James y Soares, Dionisio Babo, *Out of the ashes: destruction and reconstruction of East Timor*, Bathurst, Australian National University Press, 2000, pp. 141-167.
- Curtis, Grant, *Transition to what? Cambodia, UNTAC and the peace process*, Informe, Ginebra, United Nations Research Institute for Social Development, 1993.
- Daalder, Ivo, *Peace at any price? Kosovo deal costs Milosevic little, is unlikely to resolve crisis*, Brookings, 1998. <https://www.brookings.edu/articles/peace-at-any-price-kosovo-deal-costs-milosevic-little-is-unlikely-to-resolve-crisis/>
- De Coning, Cedric, "The UN transitional administration in East Timor (UNTAET): lessons learned from the first 100 days", *Journal of International Peacekeeping*, vol. 6, núm. 2-3, 2000, pp. 83-90.
- Dee, Moreen, "«Coalitions of the willing» and humanitarian intervention: Australia's involvement with INTERFET", *International Peacekeeping*, vol. 8, núm. 3, 2001, pp. 1-20.
- Diamond, Stephen, "Legal realism and historical method: J. Willard Hurst and American legal history", *Michigan Law Review*, vol. 77, núm. 3, 1979, pp. 784-794.
- Dickens, David, "The United Nations in East Timor: intervention at the military operational level", *Contemporary Southeast Asia*, vol. 23, núm. 2, 2001, pp. 213-232.

- “Dissenting Opinion of Judge K. Skubiszewski”, *Caso Timor Oriental (Portugal c. Australia)*, Corte Internacional de Justicia, 30 de junio de 1995.
- Dodge, Toby, “Afghanistan and the failure of liberal peacebuilding”, *Survival*, vol. 63, núm. 5, 2021, pp. 47-58.
- Downer, Alexander, “East Timor; looking back on 1999”, *Australian Journal of International Affairs*, vol. 54, núm. 1, 2000, pp. 5-10.
- Eckard, Steffen, Patz, Ronny, Schönfield, Mirco y Van Meegdenburg, Hilde, “International bureaucrats in the UN Security Council debates: A speaker-topic network analysis”, *Journal of European Public Policy*, vol. 30, núm. 2, 2023, pp. 214-233.
- Fawn, Rick, “The Kosovo —and Montenegro— effect”, *International Affairs*, vol. 84, núm. 2, 2008, pp. 269-294.
- Fernandes, Clinton, “R2P and the East Timor intervention”, en Thakur, Ramesh y Sampford, Charles, *Responsibility to protect and sovereignty*, Londres, Routledge, 2013.
- Ferraz, Ricardo, “The financial costs of the Portuguese colonial war, 1961-1974: analysis and applied study”, *Revista de Historia Económica / Journal of Iberian and Latin American Economic History*, vol. 40, núm. 2, 2022, pp. 243-272.
- Fetterly, Ross, “UNDOF: The catalyst for peace building on the Golan Heights”, en Woodcock, Alexander y Davis, David, *Cornwallis Group VII: Analysis for compliance and peacebuilding*, Toronto, Canadian Peacekeeping Press, 2003, pp. 83-98.
- Ford, Christian y Oppenheim, Ben, “Neotrusteeship or mistrusteeship? The «authority creep» dilemma”, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 41, núm. 1, 2008, pp. 55-108.
- Fox, James, “Tracing the path, recounting the past: historical perspectives of Timor”, en Fox, James y Soares, Dionisio Babo (eds.), *Out of the ashes: destruction and reconstruction of East Timor*, Canberra, ANU E Press, 2000, pp. 1-28.
- Fox, James, y Babo Soares, Dionisio, *Out of the ashes: destruction and reconstruction of East Timor*, Melbourne, ANU Press, 2003.
- Friedrich, Jüngen, “UNMIK in Kosovo: struggling with uncertainty”, *Max Planck Journal of United Nations Law*, núm. 9, 2005, pp. 225-293.
- Fukuyama, Francis, *The end of history and the last man*, Nueva York, Free Press, 1992.

- Futscher Pereira, Bernardo, *Orgulhosamente sós: a diplomacia em guerra (1962-1974)*, Alfragide, Dom Quixote, 2022.
- Gao, George, “UN peacekeeping at new highs after post-Cold War surge and decline”, *Pew Research Center*, 2 de marzo de 2016.
- Gifkins, Jess, “R2P in the UN Security Council: Darfur, Libya and beyond”, *Cooperation and Conflict*, vol. 51, núm. 2, 2016, pp. 148-165.
- Goldstone, Anthony, “Building a State and statebuilding: East Timor and the UN, 1999-2012”, en Berdal, Mats y Zaum, Dominik, *Political Economy of Statebuilding: Power after Peace*, Cham, Routledge, 2013, pp. 418-458.
- Gordon, Susannah, “Evaluating success of peacekeeping missions: lessons from East Timor and Solomon Islands”, en Bercovitch, Jacob y DeRouen, Karl, *Unraveling internal conflicts in east asia and the pacific: incidence, consequences, and resolution*, Plymouth, Lexington Books, 2011, pp. 241-269.
- Gow, James, “Kosovo after the Holbrooke-Milosevic agreement. What now?”, *The International Spectator*, vol. XXIII, núm. 4, 2008, pp. 17-22.
- Graça Feijó, Rui, “Timor-Leste: constitutional provisions, political conventions and legitimacy under strain”, en Facal, Gabriel, Lafaye de Micheaux, Elsa y Norén-Nilsson, Astrid, *The Palgrave Handbook of Political Norms in Southeast Asia*, Cham, Palgrave Macmillan, 2024, pp. 175-193.
- Grass, Kacper, “State-building in «the graveyard of empires»: Why the Soviet and United States interventions failed to establish stable regimes in Afghanistan”, *Revista Internacional de Pensamiento Político*, núm. 17, 2022, pp. 499-518.
- Gray, Christine, “Peacekeeping after the Brahimi Report: Is there a crisis of credibility for the UN?”, *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 6, núm. 2, 2001, pp. 267-288.
- Gruss, Daniel, “UNTEA and West New Guinea”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 9, núm. 1, 2005, pp. 197-226.
- Gunn, Geoffrey, *East Timor and the United Nations: The case for intervention*, Lawrenceville, The Red Sea Press, 1997.
- Hägerdal, Hans, *Lords of the land, lords of the sea: conflict and adaptation in early colonial Timor, 1600-1800*, Leiden, KITLV Press, 2012.
- Hägerdal, Hans, “Servião and Belu: Colonial conceptions and the geographical partition of Timor”, *Studies on Asia*, vol. 3, núm. 3, 2006, pp. 49-64.
- Harpur, Paul, “When is there sufficient information to decide if there is an R2P situation or not? From the intervention in Timor Leste to the crisis in

- Sri Lanka”, en Stamford, Charles, *R2P and sovereignty: 10 years after Kosovo and East Timor*, Farnham, Ashgate, 2011.
- Hastings, Peter, “The Timor problem”, *Australian Outlook*, núm. 1, 1975, pp. 18-33.
- Hayden, Sherman, “The Trusteeship Council: its first three years”, *Political Science Quarterly*, vol. 66, núm. 2, 1951, pp. 226-247.
- Hehir, Aidan, “The assumptions underlying the Kosovo specialist chambers and their implications”, *International Criminal Law Review*, vol. 20, núm. 1, 2020, pp. 17-42.
- Hoadley, Stephen, “East Timor: civil war; causes and consequences”, *Southeast Asian Affairs*, 1976, pp. 411-419.
- Hoadley, Stephen, “Indonesia’s annexation of East Timor: political, administrative, and developmental initiatives”, *Southeastern Asian Affairs*, 1977, pp. 133-142.
- Hoadley, Stephen, *The future of Portuguese Timor*, Singapur, ISEAS Publishing, 1975.
- Ingram, Sue, “Building the wrong peace: reviewing the United Nations transitional administration in East Timor (UNTAET) through a political settlement lens”, *Political Science*, vol. 64, núm. 1, 2012, pp. 3-20.
- Inoguchi, Takashi *et al.*, *Envisioning the United Nations in the Twenty-First Century. Proceedings of the Inaugural Symposium on the United Nations System in the Twenty-first Century 21-22, Tokyo, Japan*, Tokio, United Nations University, 21-22 noviembre de 1995.
- Irvin, George, *Rebuilding Cambodia’s economy: UNTAC and beyond*, Working Paper Series, núm. 149, Institute of Social Studies, 1993.
- Jago, Marianne, “InterFET: an account of intervention with consent in East Timor”, *International Peacekeeping*, vol. 17, núm. 3, 2010, pp. 377-394.
- Judah, Tim, “The growing pains of the Kosovo liberation army”, en Waller, Michael, Derezov, Kyril y Gökay, Bülent, *Kosovo: the politics of delusion*, Abingdon, Routledge, 2001, pp. 20-25.
- Kahler, Miles, “Statebuilding after Afghanistan and Iraq”, en Paris, Ronald y Sisk, Timothy, *The dilemmas of Statebuilding: confronting the contradictions of postwar peace operations*, Londres, Routledge, 2008.
- Keller, Lucy, “UNTAC in Cambodia; from occupation, civil war and genocide to peace”, *Max Planck Journal of United Nations Law*, núm. 9, 2005, pp. 127-178.

- Kiernan, Ben, "War, genocide, and resistance in East Timor, 1975-99: comparative reflections on Cambodia", en Kiernan, Ben, *Genocide and resistance in Southeast Asia*, Londres, Routledge, 2008, pp. 299-331.
- Kondoch, Boris, "The United Nations administration of East Timor", *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 6, núm. 2, 2001, pp. 245-265.
- Koomen, Arjen, *The UNTEA-equilibrium: a game theoretical approach on Dutch diplomatic interactions during the Western New Guinea dispute in historical comparative analysis (1949-1962)*, Tesis de Maestría, Utrecht, Universidad de Utrecht, 2020.
- Kosovo Thanks You, *Kosovo Thanks You*, 2024. <https://www.kosovothanksyou.com/>
- Kramer, Lloyd, "Historical narratives and the meaning of nationalism", *Journal of the History of Ideas*, vol. 58, núm. 3, 1997, pp. 525-545.
- Krieger, Heike, *The Kosovo conflict and international law: an analytical documentation 1974-1999*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- Lani, Remzi, "Rugova and the UCK: Chronicle of a shifting balance", *The International Spectator; Italian Journal of International Affairs*, vol. 34, núm. 4, 1999, pp. 29-40.
- Lawless, Robert, "The Indonesian takeover of East Timor", *Asian Survey*, núm. 10, 1976, pp. 948-964.
- Leach, Michael, "Timor-Leste in 2023: the return of the «old firm»", *Southeast Asian Affairs*, 2023, pp. 341-357.
- Leifer, Michael, "Indonesia and the incorporation of East Timor", *The World Today*, vol. 32, núm. 9, 1976, pp. 347-358.
- Lobban, Michael, "The varieties of legal history", *Clio Themis: Revue Electronique d'Histoire du Droit*, núm. 5, 2012, pp. 41-62.
- Lovelace, Anna, "When global governance wins: the role of the United Nations in decolonization", *UC Merced Undergraduate Research Journal*, vol. 7, núm. 2, 2014, pp. 74-82.
- Malley, William, "Statebuilding in Afghanistan: challenges and pathologies", *Central Asian Survey*, vol. 32, núm. 3, 2013, pp. 255-270.
- Marcos y De Figuereido, Rui, "Réflexions sur la compréhension actuelle de l'histoire du droit", en Poumarè, Jacques, *Histoire de l'histoire du droit*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse Capitole, 2006, pp. 471-483.
- McKinlay King, Julian, "A soul divided: the UN's misconduct over West Papua", *PORTAL Journal of Multidisciplinary International Studies*, vol. 16, núm. 1/2, 2019, pp. 59-81.

- McLaughlin, Rob, “Israel-Hamas 2023 Symposium; After the conflict: A UN transitional administration in Gaza?”, *Articles of War*, West Point Academy; Lieber Institute, 2023.
- McMahon, Daragh, Lightfoot, Natasha y Garbos, Marcel, *The Test of Transition: The UN Administration of Cambodia (1992-1993)*, Tesis, Nueva York, Columbia University, 2023.
- Melly-Caballero, Anthony, y Acharya, Amitav, *UN Peace Operations and Asian Security*, Londres, Routledge, 2005.
- Mertus, Julie, “The impact of intervention on local human rights culture: a Kosovo case study”, *Global Review of Ethnopolitics*, vol. 1, núm. 2, 2001, pp. 21-36.
- Milano, Enrico, “Il trasferimento di funzioni da UNMIK a EULEX in Kosovo”, *Rivista di Diritto Internazionale*, vol. 91, núm. 4, 2008, pp. 967-990.
- Moses, Jeremy, Bahador, Babak y Wright, Tessa, “The Iraq war and the responsibility to protect: uses, abuses and consequences for the future of humanitarian intervention”, *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 5, núm. 4, 2011, pp. 347-367.
- Murid Partaw, Ahmad, “The failure of democracy in Afghanistan”, *British Journal of Middle Eastern Studies*, vol. 49, núm. 2, 2022.
- Muschik, Eva-María, *Building States: The United Nations, development, and decolonization, 1945–1965*, Nueva York, Columbia University Press, 2022.
- Musgrave, Thomas, “An analysis of the 1969 Act of Free Choice in West Papua”, en Chinkin, Christie y Baetens, Freya, *Sovereignty, statehood and State responsibility: essays in honour of James Crawford*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, pp. 209-228.
- Myers, Zachary, y Dorn, Walter, “UN peacekeeping missions in the Middle East: a twenty-first century review”, *International Peacekeeping*, vol. 29, núm. 3, 2022, pp. 413-435.
- Naciones Unidas, *Report of the Panel on United Nations Peacekeeping*, Nueva York, UN Press, 2000.
- Naciones Unidas, *UN Security Council meetings and outcomes tables; Veto list*. 2024. <https://research.un.org/en/docs/sc/quick>
- Nuruzzaman, Mohammed, “«Responsibility to protect» and the BRICS: a decade after the intervention in Libya”, *Global Studies Quarterly*, vol. 2, núm. 4, 2022, pp. 1-12.
- Olasolo, Héctor, y Urueña-Sánchez, Mario, “La condición humana y el reconocimiento del individuo como sujeto del derecho internacional: una

- tensión creciente”, *Anuario Iberoamericano de Derecho Internacional Penal*, vol. 11, 2023, pp. 1-31.
- Olasolo, Héctor y Galain Palermo, Pablo, “El alcance de las actuaciones de los tribunales internacionales penales y los tribunales híbridos”, en Olasolo, Héctor y Galain Palermo, Pablo, *Los desafíos del derecho internacional penal: atención especial a los casos de Argentina, Colombia, España, México y Uruguay*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 70-80.
- Olszak, Norbert, “L’histoire du droit dans la Revue progressiste de droit français de Gérard Lyon-Caen (1952-1956)”, en Poumarède, Jacques, *Histoire de l’histoire du droit*, Toulouse, Presses de l’Université Toulouse Capitole, 2006, pp. 431-437.
- Pettifer, James, “The Kosovo liberation army: the myth of origin”, en Waller, Michael, Kyril, Drezov y Gökay, Bülent, *The politics of delusion*, Abingdon, Routledge, 2001, pp. 25-30.
- Pimenta, José, J. Sarmiento, y Azevedo, Anna de, “Lusotropicalism: tropical geography under dictatorship, 1926–1974”, *Singapore Journal of Tropical Geography*, vol. 32, núm. 2, 2011, pp. 220-235.
- Poth, Cheryl y Creswell, John, *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches*, Londres, Sage, 1997.
- Poumarède, Jacques, “Introduction”, en *Histoire de l’histoire du droit*, Toulouse, Presse de l’Université Toulouse Capitole, 2006.
- Proença Garcia, Francisco, Dias, Mónica y Duque, Raquel, “ONU na resolução de conflitos: o caso de Timor-Leste”, *Observare; Universidade Autonoma de Lisboa*, vol. 10, núm. 2, 2019, pp. 1-12.
- Quintana, Laura y Julián Hermida, “La hermenéutica como método de interpretación de textos en la investigación psicoanalítica”, *Perspectivas en Psicología: Revista de Psicología y Ciencias Afines*, vol. 16, núm. 2, 2019, pp. 73-80.
- Raustiala, Kal, *Who will Govern Gaza? Lessons from 1957*, Paper, Los Ángeles, UCLA School of Law, 2024.
- Razita, Sarah, y Santoso, Made Panji Teguh, “The decline of democracy in the South East Asian region”, vol. 3, núm. 1, 2024, pp. 1-9.
- Ricœur, Paul, *La mémoire, l’histoire, l’oubli*, Paris, Le Seuil, 2014.
- Rivera, Danielle Zoe, “Disaster colonialism: a commentary on disasters beyond singular events to structural violence”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 46, núm. 1, 2022, pp. 126-135.

- Robinson, Geoffrey, *East Timor 1999: crimes against humanity*, Reporte comisionado por la Oficina de Naciones Unidas del Alto Comisionado para los Refugiados, Los Angeles, University of California, 2003.
- Robinson, Geoffrey, *East Timor 1999: crimes against humanity*, Informe de la Oficina del Alto Comisionado por los Derechos Humanos, Los Angeles, UCLA, 2003.
- Robinson, Jennifer, “Self-determination and the limits of justice: West Papua and East Timor”, *Future Justice*, 2010, pp. 168-188.
- Rodríguez, Luís Nuno, “The international dimensions of Portuguese colonial crisis”, en Bandeira Jenónimo, Miguel y Costa Pinto, António, *The ends of European colonial empires: cases and comparisons*, Cham, Palgrave Macmillan, 2015, pp. 243-267.
- Rogers, James, y Delina Goxho, “Light footprint; heavy destabilising impact in Niger: why the Western understanding of remote warfare needs to be reconsidered”, *International Politics*, 2022.
- Roque, Ricardo, “The unruly island: colonialism’s predicament in late nineteenth-century East Timor”, *Portuguese Literary and Cultural Studies*, núm. 17/18, 2010, pp. 303-330.
- Russell, Peter, “The exclusion of Kosovo from the Dayton negotiations”, *Journal of Genocide Research*, vol. 11, núm. 4, 2009, pp. 487-511.
- Salih, Jusuf, “Ibrahim Rugova and his peaceful resistance for independence of Kosovo”, en Peterson, Christian Philip, Knoblauch, William y Loadenthal, Michael, *The Routledge history of world peace since 1750*, Londres, Routledge, 2018, pp. 142-153.
- Saltford, John, *The United Nations and the Indonesian takeover of West Papua, 1962-1969: The anatomy of betrayal*, Londres, Routledge, 2003.
- Sarvarian, Arman, “*Uti Possidetis Iuris* in the twenty-first century: consensual or customary”, *International Journal of Minorit and Group Rights*, núm. 22, 2015, pp. 511-532.
- Sayre, Francis, “Legal problems arising from the United Nations trusteeship system”, *American Journal of International Law*, vol. 42, núm. 2, 1948, pp. 263-298.
- Schofield, Clive, Emily Jones, y Christian Bueger, “Maritime boundary disputes in the South China Sea: a legal and historical analysis”, *Boundary and Territory Briefings*, vol. 3, núm. 5, 2013, pp. 1-20.
- Schreuer, Christoph, “East Timor and the United Nations”, *International Law Forum*, vol. 2, núm. 1, 2000, pp. 18-26.

- Schrijver, Nico, "Some aspects of UN involvement with Indonesia, West Irian and East Timor", *International Law Forum*, vol. 2, núm. 1, 2000, pp. 26-32.
- Shulman, Mark, "No peace without justice, no justice without law: a review essay", *Columbia Journal of Transnational Law*, núm. 57, 2018, pp. 649-661.
- Sikkink, Kathryn, *The justice cascade: how human rights prosecutions are changing world politics*, Nueva York, W.W. Norton and Company, 2011.
- Sikkink, Kathryn y Joon Kim, Hun, "The justice cascade: the origins and effectiveness of prosecutions of human rights violations", *Annual Review of Law and Social Science*, núm. 9, 2013, pp. 269-285.
- Simpson, Brad, "«Illegally and beautifully»: The United States, the Indonesian invasion of East Timor and the international community, 1974-76", *Cold War History*, vol. 5, núm. 3, 2005, pp. 281-315.
- Skilas, Pantelis y Roukanas, Spyros, "Development in post-conflict Kosovo", *South-Eastern Europe Journal of Economics*, núm. 2, 2007, pp. 267-287.
- Stahn, Carsten, "Justice under transitional administration: contours and critique of a paradigm [Phi]", *Houston Journal of International Law*, núm. 27, 2005, p. 311.
- Steele, Brent y Heinze, Eric, "Norms of intervention, R2P, and Libya: suggestions from generational analysis", *Global Responsibility to Protect*, vol. 6, núm. 1, 2014, pp. 88-112.
- Strohmeyer, Hansjörg, "Collapse and reconstruction of a judicial system: The United Nations missions in Kosovo and East Timor", *American Journal of International Law*, vol. 95, núm. 1, 2001, pp. 46-63.
- Surkhe, Astri, "The dangers of a tight embrace: Externally assisted statebuilding in Afghanistan", en Paris, Roland y Sisk, Timothy, *The dilemmas of Statebuilding. Confronting the contradictions of postwar peace operations*, Londres, Routledge, 2008. <https://www.taylorfrancis.com/books/edit/10.4324/9780203884836/dilemmas-statebuilding-roland-paris-timothy-sisk?refId=92d33fcc-fea1-4446-b336-44596458e0e4&context=ubx>
- Svensson, Emma, *Peace and democracy; liberalization and institutionalization in Cambodia and Timor-Leste*, Tesis, Lund, Lund University, 2007.
- Tansey, Oisín, "Kosovo: independence and tutelage", *Journal of Democracy*, vol. 20, núm. 2, 2009, pp. 153-167.
- Taylor, John, "The Emergence of a Nationalist Movement in East Timor", en Carey, Peter y Bentley, Carter, *East Timor at the crossroads: the forging of a nation*, Honolulu, University of Hawaii Press, 1995, pp. 21-42.

- Tebay, Neles, *West Papua: The struggle for peace with justice*, Londres, Catholic Institute for International Relations, 2005.
- Traub, James, "Inventing East Timor", *Foreign Affairs*, vol. 79, núm. 4, 2000, pp. 74-89.
- Urquhart, Brian, "The United Nations rediscovered", *World Policy Journal*, vol. 21, núm. 2, 2004, pp. 1-5.
- Van der Wilt, Harmen, "«No peace without justice» or «No justice without peace?» Some reflections on a complex relationship", *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, núm. 2, 2018, pp. 435-446.
- Verkhovets, Stepan, y Sahin, Selver, "Democratisation and social conflict in Timor-Leste: a not so great transformation", *Journal of Contemporary Asia*, vol. 54, núm. 1, 2024, pp. 44-60.
- Vickers, Miranda y Fraser, John, *Between Serb and Albanian: a history of Kosovo*, Londres, Hurst and Company, 1998.
- Vidmar, Jude, "International legal responses to Kosovo's declaration of independence", *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2009, pp. 779-851.
- Weatherbee, D. E., "Portuguese Timor: an Indonesian dilemma", *Asian Survey*, vol. 6, núm. 12, 1966, pp. 683-695.
- Webster, David, *Challenge the strong wind: Canada and East Timor, 1975-99*, Vancouver, UBC Press, 2020.
- Weller, Marc, "Interim-governance for Kosovo: The rambouillet agreement and the constitutional framework developed under UN administration", en Weller, Marc y Metzger, Barbara, *Settling self-determination disputes: complex power-sharing in theory and in practice*, Leiden; Boston, Martinus Nijhoff, 2008, pp. 243-265.
- White, Hayden, *Metahistory: The historical imagination in nineteenth-century, Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1973.
- White, Hugh, "The road to INTERFET: reflections on Australian strategic decisions concerning East Timor, December 1998-September 1999", *Security Challenges*, vol. 4, núm. 1, 2008, pp. 69-87.
- Yamashita, Hikaru, Yamashita, Hikaru, "Reimagining peacekeeping: the «Brahimi Report» and onward", *Boei Kenkyusho Kiyo*, vol. 8, núm. 1, 2005, pp. 39-79.
- Zaum, Dominik, *International justice and the prevention of atrocities*, Informe, La Haya, European Council on Foreign Relations, 2013.
- Zaum, Dominik, *The sovereignty paradox: the norms and politics of international statebuilding*, Nueva York, Oxford University Press, 2007.

Cómo citar

IIJ-UNAM

Freydell, Federico, “Los últimos protectorados; lecciones de las administraciones temporales de Naciones Unidas en Kosovo y Timor Oriental”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. 25, núm. 25, 2025, e19049. <https://doi.org/10.22201/ijj.24487872e.2025.25.19049>

APA

Freydell, F. (2025). Los últimos protectorados; lecciones de las administraciones temporales de Naciones Unidas en Kosovo y Timor Oriental. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 25(25), e19049. <https://doi.org/10.22201/ijj.24487872e.2025.25.19049>