

SOBERANÍA Y ADMINISTRACIÓN DE TERRITORIOS

Angel J. RODRIGO HERNÁNDEZ

SUMARIO:

INTRODUCCIÓN.— I. LAS REINTERPRETACIONES DE LA SOBERANÍA. A. *La soberanía cosmopolita*. B. *La soberanía según el modelo de Estado: entre la soberanía desagregada y la soberanía condicionada*. C. *La soberanía positiva y la soberanía negativa*. D. *La soberanía responsable*—II. SOBERANÍA Y ADMINISTRACIÓN DE TERRITORIOS: LA SOBERANÍA SUSPENDIDA. A. *La soberanía suspendida*. B. *La administración de territorios*: 1. Concepto y características de la administración de territorios. 2. Instituciones internacionales para la administración de territorios.— III. LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL INTERNACIONAL. A. *Objetivos*. B. *Fundamento jurídico*. C. *Régimen jurídico y órganos de la administración*. D. *Modalidades*.— CONSIDERACIONES FINALES.

INTRODUCCIÓN

El fin de la Guerra Fría y la aparición de un mundo unipolar bajo la hegemonía de Estados Unidos han provocado algunos cambios en el sistema internacional y en sus principales actores y ha hecho mucho más visibles algunos de los problemas internacionales que se hallaban ocultos tras la amenaza nuclear. Los cambios en el medio social internacional han provocado también transformaciones en el Derecho internacional que afectan a algunos de sus principios básicos e incluso a su propia estructura¹. Tales cambios, en distinto grado y sentido, conciernen también, como no podía ser de otra forma, a la soberanía. Sir R. Jennings constataba recientemente que “la cuestión de la soberanía y los debates sobre ella siempre han estado en el centro del sistema del Derecho internacional público. Las opiniones sobre la naturaleza

1. Vid. GARCÍA SEGURA, C. y RODRIGO HERNÁNDEZ, A. J. (eds.): *El imperio inviable. El orden internacional tras el conflicto de Iraq*, Madrid, Tecnos, 2004, en especial la introducción y las conclusiones.

y propósitos de la soberanía y sobre su lugar correcto en Derecho internacional necesariamente han variado a lo largo del tiempo porque los nuevos tiempos necesitan enfoques diferentes”². A lo largo de la segunda mitad del siglo XX, algunos de los principales triunfos del reconocimiento del principio de igualdad soberana y del principio de libre determinación de los pueblos como normas básicas del Derecho internacional fueron la descolonización y la extensión de la soberanía a las antiguas colonias. Ahora, los problemas y los debates alrededor de la soberanía son otros. El éxito de la generalización de la soberanía, paradójicamente, ha puesto de manifiesto la incapacidad de muchos de los nuevos Estados para ejercer lo que se ha denominado la *soberanía positiva* para proporcionar a sus ciudadanos bienes públicos como el orden, alimentación, sanidad, educación, para garantizar el respeto de los derechos humanos o para evitar conflictos internos o internacionales. Para hacer frente a estos problemas, en muchos casos, las instituciones y estrategias tradicionales de ayuda al desarrollo han sido insuficientes y a veces inadecuadas. A lo largo de la última década algunos territorios (Camboya, Bosnia-Herzegovina, Timor Oriental, Kosovo, Afganistán, Iraq) han sido objeto de administración territorial por entes diferentes del Estado soberano. La razones que pueden explicar esta práctica internacional pueden ser tanto de tipo interno (controversias relativas a la soberanía o problemas de gobernabilidad), como vinculadas al mantenimiento del orden internacional, ya que la administración territorial se lleva a cabo de forma selectiva sólo en aquellos casos que pueden poner en cuestión la estabilidad del orden internacional. La administración de territorios es una institución que tiene por objeto el ejercicio en distinto grado de funciones legislativas, ejecutivas y judiciales por terceros diferentes del Estado territorial, sean Estados u Organizaciones internacionales, en una determinada unidad territorial por medio de una estructura formalmente constituida situada en el territorio administrado. El desafío, ahora, desde el punto de vista del Derecho internacional, consiste no sólo en cómo administrar tales territorios para mejorar las condiciones sociales, económicas, culturales e institucionales de la población de dichos territorios (éste era ya el objetivo de los mandatos y de la administración fiduciaria), sino también en cómo hacerlo de forma compatible con la soberanía de los Estados que son objeto de administración. Es preciso, por tanto, explorar algunas explicaciones que tengan por objeto describir y justificar la paradoja de la administración de territorios y

2. Sir JENNINGS, R.: “Sovereignty and International Law”, en: KREIJEN, G. et. al. (eds.): *State Sovereignty and International Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2002, pp. 27-44, en particular, p. 27.

que pueda ayudar a reconciliar la administración de territorios con la soberanía de los Estados.

Los objetivos de este trabajo son, por un lado, examinar algunas de las reinterpretaciones que se están haciendo de la soberanía que pueden servir para explicar el cada vez más frecuente recurso a la administración de territorios por parte de terceros diferentes del Estado territorial. La expresión *reinterpretaciones de la soberanía*, en este trabajo, pretende hacer referencia a las reformulaciones de la soberanía que destacan algún elemento (el desplazamiento del vínculo territorial, su carácter instrumental para la consecución de objetivos políticos, el *décalage* entre la dimensión formal y empírica, los límites derivados de la protección de algunos valores), con el objetivo de ampliar su potencial explicativo y adaptarla a las nuevas necesidades y a las circunstancias cambiantes. Tales reinterpretaciones de la soberanía se han hecho desde enfoques diferentes: como la consecuencia necesaria del cambio en la distribución del poder en la política internacional, como una necesidad derivada de los cambios sociales o bien como un medio para proteger determinados valores. La explicación de carácter jurídico que se propone con el fin de hacer compatible el ejercicio de poderes legislativos, ejecutivos y judiciales por terceros diferentes del Estado territorial y de describir la administración de territorios como una excepción a la regla general relativa a la soberanía es el concepto de *soberanía suspendida*. Por otro lado, tras examinar la institución de la administración de territorios y sus distintas modalidades, se pretende examinar con mayor profundidad, la que parece más adecuada en la actualidad, *la administración territorial internacional*. La finalidad de este análisis es doble: contribuir a una mejor elaboración conceptual y su distinción respecto a figuras afines. Como se verá, ésta es una institución que, a pesar de tener algunas similitudes con otras como el protectorado, los mandatos, la administración fiduciaria o las operaciones de mantenimiento de la paz, tiene una autonomía propia porque tiene objetivos diferentes, un fundamento jurídico propio, opera en otro contexto y tiene unas exigencias de legalidad y de legitimidad internacionales distintas.

Este trabajo se estructura en tres partes. En la primera, se sintetizan algunas de las más importantes reinterpretaciones de la soberanía que se han hecho en la doctrina en los últimos años: la soberanía cosmopolita, la soberanía según el modelo de Estado, la distinción entre soberanía positiva y negativa y la soberanía responsable. En la segunda parte, se examina la relación entre soberanía y administración de territorios y algunas de las instituciones internacionales para la administración de territorios como el protectorado, los

órganos representativos de Estados, la ocupación militar, los mandatos y la administración fiduciaria. Y, en la tercera parte, se profundiza en la noción de administración territorial internacional mediante el análisis de sus objetivos, su fundamento jurídico, su régimen jurídico y los órganos de la administración y las distintas modalidades a través de las que puede operar.

I. LAS REINTERPRETACIONES DE LA SOBERANÍA

El debate sobre la soberanía, por ser ésta una cuestión central para el Estado y para el sistema de Estados, es un tema clásico y contemporáneo a la vez y trasciende las fronteras de las diferentes ciencias sociales. La soberanía tiene una dimensión histórica, una dimensión política, una dimensión jurídica e, incluso, una innegable dimensión mítica que, como advertía L. Henkin, conviene racionalizar por medio del lenguaje de la Teoría de las Relaciones internacionales y de la ciencia del Derecho internacional³. En los últimos años, y con enfoques diferentes, ha sido objeto de nuevos análisis debido a diversas circunstancias que han producido modificaciones en el sistema internacional y pueden haberlas provocado también en la propia soberanía de los Estados.

El concepto de soberanía, aunque no es infinitamente elástico, es de una amplitud enorme. La soberanía, en expresiones clásicas, era entendida a la vez como *summa potestas* y como *plenitudo potestatis* y, a partir del sistema internacional creado tras la paz de Westfalia, se caracterizaba por la territorialidad y por la exclusividad⁴. En una primera aproximación, la soberanía podría concebirse como “la autoridad legítima suprema dentro de un territorio”, porque no es sólo poder, ni sólo autoridad legítima sino que también ha de

3. HENKIN, L.: “The Mythology of Sovereignty”, en: MACDONALD, R. St. J. (ed.): *Essays in Honour of Wang Tieya*, The Hague, Kluwer, 1993, pp. 351-358; LAUTERPACHT, E.: “Sovereignty – Myth or Reality”, *International Affairs*, 1997, vol. 73, Nº 1, pp. 137-150 concluye que la soberanía, en el plano internacional, salvo cuando se refiere al título sobre un territorio, es un mito, que a veces tiene relación con las emociones, pero que afecta en muy poco a la vida diaria y al gobierno de un Estado, ya que las limitaciones inherentes a la pertenencia a la Comunidad internacional no afectan a la calidad del Estado como tal (p. 149).

4. GUGGENHEIM, P.: “La souveraineté dans l’histoire du Droit de gens. De Vitoria à Vattel”, *Mélanges offerts à Juraj Andrassy*, The Hague, Nijhoff, 1968, pp. 111-121.

ejercerse⁵. La doctrina realista reducía la soberanía al ejercicio del poder en un determinado territorio. La doctrina institucionalista considera la soberanía como un *status* social que habilita a los Estados para participar en el sistema internacional y en los procesos reguladores internacionales⁶. La doctrina constructivista ha señalado que la soberanía y los distintos elementos que integran el Estado, territorio, población y gobierno estable y efectivo, son una construcción social que es el resultado de la acción de estadistas, diplomáticos, intelectuales y de las interacciones entre los agentes más poderosos y los más débiles que se resisten a aquéllos en diferentes circunstancias históricas⁷. Son, en definitiva, el resultado de prácticas socialmente relevantes en el sistema de Estados.

En la ciencia del Derecho internacional, una definición clásica es la del árbitro Max Huber en el asunto de *la Isla de Palmas*: “La soberanía en las relaciones internacionales equivale a independencia. La independencia respecto a un parte del globo es el derecho a ejercer en dicho lugar las funciones estatales con exclusión de cualquier otro Estado”⁸. En este sentido, en la soberanía del Estado puede identificarse una doble dimensión: una *soberanía interna*, en el sentido en que “el Estado es para su población y territorio la autoridad suprema”, y una *soberanía externa o internacional*, “en la medida en la que los Estados, en sus relaciones recíprocas, no están sometidas a ningún poder superior, salvo al del Derecho internacional”⁹.

La soberanía, en todo caso, no se define por su contenido, ya que ha significado cosas diferentes a lo largo de momentos históricos diferentes, ni debe concebirse como poseedora de un contexto ontológico, fijo y esencial. La soberanía se define por su función para demarcar lo internacional de lo domés-

5. PHILPOTT, D.: “Sovereignty: An Introduction and Brief History”, *Journal of International Affairs*, 1995, vol. 48, N° pp. 353-368, en particular, p. 357.

6. CHAYES, A. y CHAYES, A. H.: *The New Sovereignty. Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 1995, pp. 26-27.

7. BIERSTEKER, Th. J. y WEBER, C.: “The social construction of state sovereignty”, en: BIERSTEKER, Th. J. y WEBER, C. (eds.): *State sovereignty as social construct*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pp. 1-21, en especial, p. 3.

8. NATIONS UNIES, *Recueil des Sentences Arbitrales*, vol. II, p. 838.

9. CARRILLO SALCEDO, J. A.: “Droit international et souveraineté des états. Cours général de droit international public”, *R. des C.*, vol. 257, 1996, p. 60.

tico¹⁰ y “desde una dimensión relacional entre el Estado y el Derecho internacional”¹¹.

Los cambios producidos en la Comunidad internacional en los últimos años han tenido efectos sobre la soberanía, y como en el caso de todas las grandes cuestiones de la Teoría de las Relaciones internacionales y del Derecho internacional, han generado reinterpretaciones de la misma desde distintos enfoques metodológicos¹² y con consecuencias de diferente tipo y alcance. Una de las más importantes ha sido la consideración de que la protección de los derechos humanos es una cuestión que no pertenece a la jurisdicción interna de los Estados sino que concierne a toda la Comunidad internacional. La creación de normas jurídicas internacionales y de mecanismos de garantía de los derechos humanos, aunque no ha desplazado a la soberanía como un principio constitucional, sí ha supuesto su erosión y relativización¹³. En este trabajo se van a examinar algunas de las reinterpretaciones que pueden ayudar a explicar la relación entre soberanía y el recurso frecuente en la práctica internacional a la administración de territorios por entes diferentes del titular de la soberanía territorial como son: la flexibilización del principio de territorialidad de la soberanía y la propuesta de una *soberanía cosmopolita*; la aparición de diferencias en el alcance de la soberanía según el modelo de Estado,

10. BARTELSON, J.: *A Genealogy of Sovereignty*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 246.

11. CASANOVAS Y LA ROSA, O.: *Unity and Pluralism in Public International Law*, The Hague, Martinus Nijhoff, 2001, p. 115.

12. El *postinternacionalismo* postula un sistema internacional bifurcado en el que la soberanía ya no sería el principio ordenador en la política internacional ni los Estados los actores más importantes, y en el que coexistirían dos tipos de actores, los *sovereignty bound* y los *sovereignty free* (multinacionales, partidos políticos, ONG's, ...). Vid. ROSENAU, J.: *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton, N.Y., Princeton University Press, 1990. Sobre el concepto de *sociedad postinternacional* puede verse en la doctrina española IBÁÑEZ, J.: “Sociedad postinternacional” en: GARCÍA SEGURA, C. y VILARIÑO PINTOS, E. (coords.): *Comunidad internacional y Sociedad internacional después del 11 de septiembre de 2001*, Bilbao, UPV/UPF/UCM, 2004, pp. 125-138.

El *análisis económico del Derecho* considera que la soberanía es un recurso retórico de gobiernos y políticos para maximizar sus propios intereses privados que está basado en un desacreditado punto de vista mercantilista cuya aplicación puede significar un detrimento en el bienestar de los individuos del Estado. El principio metodológico básico de este enfoque es el individualismo y, por ello, la soberanía no tiene ningún significado. El soberano, para esta perspectiva de análisis, es el individuo. Vid. LINARELLI, J.: “The Economics of Sovereignty”, en: HARDING, C. y LIM, C. L. (eds.): *Essays and Commentary on the European and Conceptual Foundations of Modern International Law*, The Hague, Kluwer, 1999, pp. 351-389.

13. Vid. sobre esta cuestión, y por todos, la obra clásica de CARRILLO SALCEDO, J. A.: *Soberanía de los Estados y derechos humanos en el Derecho internacional contemporáneo*, Madrid, Tecnos, 1995.

desde la *soberanía desagregada* de los Estados liberales a la *soberanía condicionada* de otro tipo de Estados; el progresivo *décalage* entre las dimensiones jurídica y empírica de la soberanía, en particular, en los Estados que tienen un origen colonial que puede explicarse por medio de los conceptos de *soberanía positiva* y de *soberanía negativa*; y el posible cambio en la concepción de la soberanía de forma que ésta ya no consistiría sólo en control sino también en responsabilidad, la denominada *soberanía responsable*.

A. La soberanía cosmopolita

La globalización¹⁴ ha provocado una flexibilización del principio de territorialidad de la soberanía característico de la concepción moderna de la misma, de forma que se ha producido una rearticulación del espacio político internacional en el que se han transformado las relaciones entre territorio y soberanía: el territorio se ha desnacionalizado parcialmente y la soberanía se ha fragmentado y se halla ubicada en una pluralidad de ámbitos institucionales privados unos y públicos otros¹⁵. Esta flexibilización del principio de territorialidad, junto con otros cambios de carácter tecnológico y financiero, tendría como consecuencia la progresiva pérdida de autoridad política de los Estados sobre la sociedad y la economía en favor de las fuerzas impersonales de los mercados mundiales, dando lugar a lo que se ha denominado la *retirada del Estado*¹⁶. Por ello, D. Held apunta la aparición de un nuevo modelo de soberanía, distinto de la soberanía clásica y de la soberanía internacional liberal, la *soberanía cosmopolita* que explica de forma diferente las relaciones de poder y autoridad en y a través de las comunidades políticas. La soberanía cosmopolita comprende ámbitos conectados de autoridad pública formados y delimitados por el ordenamiento cosmopolita, que es un derecho de los pueblos y no de los Estados. Este modelo destierra la idea de fronteras fijas y

14. Un examen sistemático de las definiciones de la globalización puede verse en GARCÍA SEGURA, C.: "La globalización en la Sociedad internacional contemporánea: Dimensiones y problemas desde la perspectiva de las Relaciones internacionales", *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz 1998*, Bilbao, Servicio editorial de la Universidad del País Vasco/Tecnos, 1999, pp. 321-326.

15. RUGGIE, J. G.: "Territoriality and beyond: problematizing modernity in international relations", *International Organization*, 1993, vol. 47, N° 1, pp. 139-174; y SASSEN, S.: *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*, trad. V. Pozanco, Barcelona, Edicions Bellaterra, 2001 (1ª ed. en inglés, 1996), pp. 21-47.

16. STRANGE, S.: *La retirada del Estado*, trad. J. Ibáñez, Barcelona, Icaria editorial/Intermón Oxfam, 2001 (1ª ed. en inglés, 1996), pp. 21-36 y 103-131.

territorios gobernados por Estados sólo, de manera que la soberanía cosmopolita estaría concebida como un sistema de centros de poder múltiple con marcos de regulación política de actividades y relaciones, formados y compartidos por un marco legal cosmopolita superpuesto¹⁷. Este modelo daría lugar a una *democracia cosmopolita* integrada por un conjunto de instituciones de ámbito regional e internacional y a un *derecho cosmopolita* diferente del derecho estatal y del Derecho internacional¹⁸.

B. *La soberanía según el modelo de Estado: entre la soberanía desagregada y la soberanía condicionada*

Una segunda reinterpretación de la soberanía se derivaría de la identificación de diferentes modelos de Estado cuya soberanía tendría a su vez distinto alcance. La versión más elaborada de esta reinterpretación es la ofrecida por la Teoría Liberal de las Relaciones internacionales y del Derecho internacional. A.M. Slaughter defiende que dicha teoría “permite, aún más, exige, una distinción entre diferentes tipos de Estados basada en su ideología y en su estructura política interna”, entre Estados liberales y Estados no liberales. Los atributos que permiten calificar a un Estado como liberal serían: solución pacífica de sus controversias internacionales; un gobierno democrático liberal, basado en la separación de poderes, garantías constitucionales de derechos políticos y civiles y en el imperio de la ley; economía de mercado; una densa red de transacciones transnacionales entre actores económicos y sociales; la existencia de múltiples canales de encuentro y comunicación entre élites gobernantes y órganos de la administración de diferentes países; y la desaparición de la distinción entre asuntos internos y externos. Según esta autora, la igualdad soberana sería un obstáculo formal en la evolución de la vida real de los Estados liberales, ya que éstos tendrían la *soberanía desagregada* en múltiples centros de autoridad política entre los que el poder queda controlado

17. HELD, D.: “Law of States, Law of Peoples: Three Models of Sovereignty”, *Legal Theory*, 2002, vol. 8, pp. 1-44, en particular, pp. 32-33.

18. HELD, D.: *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, trad. S. Mazzuca, Barcelona, Paidós, 1997 (1ª ed. en inglés, 1995); ARCHIBUGI, D. et al. (eds.): *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order*, Oxford, Polity Press, 1995.

Sobre el *derecho cosmopolita* vid. MCCARTHY, Th.: “Unidad en la diferencia: Reflexiones sobre el derecho cosmopolita”, trad. A. Rivero, *Isegoría*, 1997, N° 16, pp. 37-60, donde examina algunos de los presupuestos que deberían formar parte del derecho cosmopolita (pp. 56-59).

y equilibrado. Por ello, la soberanía ya no sería el principio organizativo en un mundo de Estados liberales, sino que el sistema resultante tendría un orden político liberal basado en lo que D. Deudney ha denominado el *principio de negarquía*, un orden entre la anarquía y la jerarquía en el que el poder sería controlado de forma horizontal más que vertical¹⁹. Esto exige redefinir la soberanía de acuerdo con el principio organizativo de negarquía de forma que sirva para proteger a las instituciones políticas de los Estados liberales en el desempeño de sus funciones individuales y en el control y equilibrio de unas respecto a otras. Un elemento normativo de la soberanía redefinida sería la no interferencia en las funciones ejecutivas, judiciales y legislativas por parte de las instituciones integrantes de cada Estado en el sistema. Un segundo elemento tendría relación con la interacción entre instituciones desagregadas de los diferentes Estados como centros de autoridad transnacional para conseguir la representación y regulación de grupos de individuos en la sociedad transnacional y un derecho de participación en el proceso administrativo, ejecutivo, judicial y legislativo transnacional²⁰.

R. Cooper ha apuntado también, de forma más esquemática, que el ejercicio de la soberanía depende del modelo de Estado. Los Estados postmo-

19. DEUDNEY, D.: "Binding sovereigns: authorities, structures, and geopolitics in Philadelphian systems", en: BIERSTEKER, Th. J. y WEBER, C. (eds.): *op. cit.*, 1996, pp. 190-239, define la *negarquía* como "el acuerdo entre instituciones necesario para prevenir simultáneamente la emergencia de jerarquía y de anarquía" (p. 205).

20. SLAUGHTER, A. M.: "International Law in a World of Liberal States", *EJIL*, 1995, vol. 6, pp. 503-538; "A Liberal Theory of International Law", *PASIL*, 2000, pp. 240-249; y "Towards an Age of Liberal Nations", *Harvard International Law Journal*, 1992, vol. 33, pp. 393-405; MORAVCSIK, A.: "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics", *International Organization*, 1997, vol. 51, Nº 4, pp. 513-553.

Existen algunas críticas a esta tesis desde diferentes enfoques:

Desde un enfoque liberal puede verse en ÁLVAREZ, J. E.: "Do Liberal States Behave Better? A Critique of Slaughter's Liberal Theory", *EJIL*, 2001, vol. 12, Nº 2, pp. 183-246.

Desde un enfoque constructivista puede verse la crítica de REUS-SMIT, Ch.: "The Strange Death of Liberal International Theory", *EJIL*, 2001, vol. 12, Nº 3, pp. 573-593.

Desde un enfoque crítico puede verse el trabajo de KOSKENNIEMI, M.: "Carl Schmitt, Hans Morgenthau, and the Image of Law in International Relations", en: BYERS, M. (ed.): *The Role of Law in International Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 17-34, en especial, pp. 29-34.

Una crítica desde un autor que pertenece a la escuela de Reims es la de SALMON, J.: "Le droit international à l'épreuve au tournant du XXI siècle", *CEBDI*, vol. VI (2002), capítulo VII, pp. 249-268. Este autor concluye que los beneficiarios de este debilitamiento son los conglomerados económicos más poderosos, los grupos ocultos mafiosos, una sociedad civil incierta, entidades infraestatales a veces peligrosas, organizaciones internacionales débiles y, sobre todo, la potencia hegemónica, Estados Unidos (p. 268).

dermos no ponen especial énfasis en la soberanía ni en la separación entre asuntos internos y externos y están dispuestos a transferirla a instituciones internacionales. Los Estados modernos reivindicán y defienden el ejercicio de su soberanía en su sentido clásico que atribuye valor a sus fronteras y sirve para defender el interés nacional. Y los Estados premodernos pertenecen a un mundo de Estados fracasados que han perdido la legitimidad o el monopolio del uso de la fuerza o ambos, pero que son soberanos sólo formalmente²¹.

Otra reinterpretación de la soberanía según el modelo de Estado, con un resultado diferente, es la formulada en el *proyecto imperial* que se deduce de la *Estrategia Nacional de Seguridad de los Estados Unidos de América* aprobada por el presidente G.W. Bush el 17 de septiembre de 2002, que transforma la soberanía de los demás Estados en una *soberanía condicionada*. En ella se reconoce como el único modelo sostenible para el éxito nacional el basado en la libertad, la democracia y la libre empresa. Tales valores se derivan de la dignidad humana y son adecuados y verdaderos para todo individuo y para toda sociedad y no son negociables. De ellos se deriva un determinado modelo de Estado basado en la primacía del derecho, los límites al poder absoluto del Estado, la libertad de expresión, la libertad de trabajo, la igualdad social, el respeto a la mujer, la tolerancia étnica y religiosa y el respeto a la propiedad privada. Estados Unidos, se afirma en dicho documento, tiene la oportunidad y la responsabilidad de extender dichos valores y modelo de Estado por todo el globo. La soberanía de los Estados estaría condicionada al respeto de los valores y del modelo estatal apuntado. Aquellos Estados que tiranizan a su propio pueblo y se aprovechan de sus recursos naturales, que no cumplen el Derecho internacional y amenazan a sus vecinos, que están empeñados en adquirir armas de destrucción masiva, que patrocinan el terrorismo global y que rechazan los valores humanos básicos y odian a Estados Unidos son calificados como Estados canallas o díscolos (*rogue states*). Frente a estos Estados y para impedir que lleven a cabo actos hostiles, Estados Unidos podría actuar, si fuera necesario, de forma preventiva incluso mediante el uso de la fuerza²². Esta exigencia de respeto a determinados valores sustantivos y a

21. COOPER, R.: "The Post-Modern State", en LEONARD, M. (ed.): *Re-Ordering the World*, London, The Foreign Policy Centre, 2002, pp. 11-20. Un análisis más extenso puede verse en su obra *The Post-Modern State and the World Order*, 2ª ed., London, Demos, 2000.

22. Vid. *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, en especial, introducción y capítulos II y V (el texto está disponible en <http://www.whitehouse.gov>).

Sobre los Estados díscolos *cfr.* KLARE, M.: *Rogue States and Nuclear Outlaws: America's Search for a New Foreign Policy*, New York, Hill and Wang, 1995;

las obligaciones de protegerlos supone una reinterpretación paradójica de la soberanía, ya que, por un lado, se exige que el Estado sea eficaz en el cumplimiento de sus deberes y obligaciones internacionales; y, por otro lado, dicha soberanía es *contingente* puesto que está condicionada al respeto de los valores y las normas²³. Como consecuencia, los Estados dispondrían de una especie de *subsoberanía* en la que la intervención sería posible por motivos formales de tipo humanitario pero realmente la finalidad última sería el mantenimiento del orden imperial entendido como la concepción de los Estados Unidos del orden internacional. De esta forma, la soberanía de algunos Estados sería lo que se denominaba en otro contexto una *soberanía limitada*, que estaría sujeta a condición y la exigencia de cumplimiento sería unilateral y selectiva, en función de la relación de los Estados con el hegemón²⁴ y de su conexión con el pretendido orden imperial. Dicha soberanía se ve limitada bien por medio de lo que A. Remiro ha llamado el imperialismo legislativo y judicial americano que invade competencias de otros Estados²⁵, bien mediante la criminalización de decisiones soberanas ajenas o incluso, como se ha apuntado, por medio del uso de la fuerza.

C. *La soberanía positiva y la soberanía negativa*

En tercer lugar, a pesar de que el principio de igualdad soberana es uno de los principios fundamentales del Derecho internacional por su importancia sistémica reconocido en el art. 2.1 de la Carta de las Naciones Unidas, no implica necesariamente que todos los Estados tengan la misma soberanía ya que, como advirtió H. Kelsen, se trata de una igualdad *ante* el Derecho internacional y no *dentro* del Derecho internacional²⁶. El aspecto más destacable en la práctica internacional contemporánea es el incremento progresivo de la

CHOMSKY, N.: *Estados canallas. El imperio de la fuerza en los asuntos mundiales*, trad. M. Salomón, Barcelona, Paidós, 2001.

23. IKENBERRY, G. J.: "La ambición imperial de Estados Unidos", *Foreign Affairs, en español*, 2002, otoño-invierno (vid. <http://www.foreignaffairs-esp.org>).

24. GARCÍA SEGURA, C.: "Sociedad internacional o desorden mundial después del 11 de septiembre de 2001", en: GARCÍA SEGURA, C. y VILARIÑO PINTOS, E. (Coords.): *Comunidad internacional y sociedad internacional después del 11 de septiembre de 2001*, Bilbao/Barcelona/Madrid, UPV/UPF/UCM, 2004.

25. REMIRO BROTONS, A. et al.: *Derecho internacional*, Madrid, McGraw Hill, 1997, pp. 100-106.

26. KELSEN, H.: "Théorie du droit international public", *R. des C.*, 1953, vol. 84, pp. 104-105.

distancia entre las dimensiones jurídica y empírica de la soberanía. Este progresivo *décalage* es explicado de distinta forma por la doctrina, ya sea mediante la distinción entre soberanía positiva y negativa, como el resultado de un pasado colonial o bien, de forma más general, como algo inherente a la propia soberanía. R.H. Jackson, tomando como punto de partida la distinción de I. Berlin entre libertad positiva y libertad negativa²⁷, utiliza los conceptos de soberanía positiva y soberanía negativa para describir y explicar las diferencias entre los Estados del Tercer Mundo y los Estados desarrollados. La *soberanía positiva* tiene una dimensión formal y una dimensión sustantiva y significa ser titular no sólo de los derechos de no intervención y otras inmunidades internacionales sino también poseer los recursos para proporcionar bienes políticos a los ciudadanos y para elaborar y aplicar políticas públicas internas e internacionales. Es un atributo no sólo legal sino *político* (entendido en sentido amplio), y es una característica propia de un Estado desarrollado²⁸. Esta soberanía positiva era la regla tradicional que regía la admisión en la sociedad de Estados, ya que no bastaba la mera soberanía formal sino que era preciso demostrar la capacidad para el autogobierno y para la participación en las relaciones internacionales. Según este autor, tras la independencia de las colonias aparecieron una pléyade de nuevos Estados y su incorporación a la sociedad de Estados supuso un cambio en la regla básica tradicional de admisión y en la soberanía. Estos Estados son poseedores de lo que él denomina *soberanía negativa*. Ésta es un atributo jurídico formal y, por tanto, algo que puede conferir la sociedad internacional por medio del reconocimiento, de la que se derivan la independencia y la no intervención en los asuntos internos²⁹. Para R. H. Jackson, la mayoría de los Estados que tienen un origen colonial poseerían soberanía negativa, entendida como un *status*, pero en menor medida gozaría de soberanía positiva, concebida como capacidad para proporcionar bienes públicos a sus ciudadanos como son la autoridad institucional, el poder organizado para proteger los derechos humanos o el bienestar económico. Por ello, los denomina *casi Estados*³⁰. La soberanía negativa,

27. BERLIN, I.: *Dos conceptos de libertad y otros escritos*, trad., intr. y nota A. Rivero, Madrid, Alianza 2001 (1ª ed. en inglés 1958), pp. 43-114, de forma sintética, entiende por libertad positiva la libertad para hacer algo, para conducir una forma de vida determinada; y por libertad negativa la ausencia de interferencias en la acción de los individuos derivadas de otros hombres, es decir, el reconocimiento de un "coto vedado" o "una ciudadela interior".

28. JACKSON, R. H.: *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 29.

29. JACKSON, R. H.: *op. cit.*, p. 27-28.

30. *Ibid*, pp. 21-26.

como regla básica, sólo garantiza la existencia nominal de los Estados pero no puede impedir la inviabilidad de algunos de ellos y evitar su fracaso. La experiencia histórica relativa a los Estados resultantes de la descolonización ha llevado a algún autor a proponer una inversión de los términos, de forma que lo empírico preceda a lo jurídico porque no “existen atajos para la estatalidad”³¹.

Para algunos autores, este fenómeno es la continuación de la paradoja de la soberanía, que tiene su origen en la necesidad de los Estados europeos de administrar nuevos territorios que iban integrando sus dominios coloniales. M. Koskenniemi ha examinado la práctica estatal y los discursos elaborados por la doctrina internacionalista del siglo XIX y de la primera mitad del siglo XX sobre la administración de territorios y destaca que, para hacer frente a las dificultades jurídicas y políticas que se derivaban de la utilización de empresas privadas para el descubrimiento y ocupación de nuevos territorios, los Estados europeos otorgaron a las colonias la soberanía, su soberanía, como un regalo de civilización (*a gift of civilization*), para conseguir mejor sus objetivos. No obstante, la soberanía como un regalo de civilización fracasó ya que era más un instrumento para la lucha entre Estados europeos que un programa para reorganizar la sociedad no europea. Las causas que explican este fracaso son, por un lado, que rara vez se exportaba la soberanía fuera del territorio metropolitano de una forma efectiva, de manera que continuó el control del poder en tales territorios a través de formas indirectas (protectores, *hinterlands*, esferas de interés,...); y, por otro lado, allí donde se extendió la soberanía (en el Congo tras pasar de “Estado independiente” propiedad del rey Leopoldo I a la soberanía de Bélgica)³², los beneficios no fueron evidentes, ya que la soberanía no fue unida a la civilización puesto que no tenía un significado determinado, simplemente creaba un derecho de exclusividad en favor del Estado europeo titular. Los fracasos de la extensión de soberanía llevaron a algunos iusinternacionalistas y a varios Estados a postular tras la I Guerra Mundial la “internacionalización de la misión de civilización” de los territorios coloniales, primero con la institución de los man-

31. KREIJEN, G.: “The Transformation of Sovereignty and African Independence: No Shortcuts to Statehood”, en: KREIJEN, G. et al. (eds.): *State, Sovereignty and International Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2002, pp. 45-107.

32. Cfr. SALMON, J.: “La nature juridique de l’Etat indépendant du Congo et des entités qui l’ont précédé”, en *Le Centenaire de l’Etat indépendant du Congo. Recueil d’études*, Bruxelles, Académie des Sciences d’outre-mer, 1988, pp. 147-182.

datos y, tras la adopción de la Carta de las Naciones Unidas, con el sistema de administración fiduciaria³³.

La extensión de la soberanía de los Estados europeos a los territorios coloniales y la justificación jurídica de la doctrina positivista del siglo XIX e incluso la internacionalización de la administración de los Estados metropolitanos por medio de los mandatos o fideicomisos, que suponía la supervisión de la misma por la Sociedad de las Naciones y por la ONU, habrían tenido una influencia decisiva sobre la soberanía de los Estados no europeos resultantes de la descolonización. A. Anghie ha realizado un formidable trabajo con el fin de analizar la relación entre soberanía y colonialismo, en definitiva, entre Derecho internacional y colonialismo, y ha concluido que no puede hacerse una adecuada valoración de la soberanía sin analizar el efecto constitutivo del colonialismo sobre la soberanía de los Estados no europeos y sin tener en cuenta las distinciones raciales y culturales que genera y refuerza. Por ello, sostiene que existen dos clases de soberanía: la soberanía de los Estados europeos, que significa el reconocimiento del poder, la autoridad y la posibilidad de defender la cultura propia; y la soberanía que fue transferida a los Estados no europeos tras su independencia, que no es la misma, que tiene un carácter específico y diferente a la de los Estados europeos. La adquisición de la soberanía en el mundo no europeo estaba sometida a la consecución del estándar de civilización establecido por los Estados europeos, que se concretaba en la asimilación de ideas europeas como orden social, organización política, progreso, desarrollo,... Esto suponía, en la práctica, que para acceder a la independencia casi tenían que renunciar a sus propias prácticas culturales y a sus modelos de organización política. La soberanía para los Estados no europeos ya independizados no ha supuesto, concluye este autor, la autonomía política y la autoafirmación cultural; al contrario, dado que fue formada por el encuentro y por la práctica colonial, ha consistido en alienación y subordinación que son la reproducción de las desigualdades del colonialismo, y no a pesar del Derecho internacional sino a causa de él. Por esta razón, la estructura básica de la misión de civilización puede ser reconstruida en el vocabu-

33. KOSKENNIEMI, M.: "Sovereignty: a gift of civilization – international lawyers and imperialism, 1870-1914", en su: *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law 1870-1960*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 98-178.

Cfr. GONG, G. W.: *The "Standard of Civilization" in International Society*, Oxford, Clarendon Press, 1984.

lario contemporáneo de los derechos humanos, la gobernabilidad, la democracia y la liberalización económica³⁴.

Krasner, por su parte, concluye que el *décalage* entre las dimensiones jurídicas y empírica de la soberanía es inherente a la misma, ya que ésta no es otra cosa que *hipocresía organizada*. Este autor identifica a los gobernantes como los actores decisivos para elegir las políticas, reglas e instituciones en las relaciones internacionales y señala que siempre han deseado disfrutar de la soberanía legal internacional y de la soberanía westfaliana. La primera consiste en el reconocimiento internacional de una determinada entidad, un Estado, con un territorio y una autonomía jurídica formal. La segunda sería el “acuerdo institucional para organizar la vida política basado en dos principios: la territorialidad y la exclusión de actores externos de las estructuras de autoridad internas”. Ahora bien, ambas pueden concebirse como ejemplos de hipocresía organizada porque unas veces los gobernantes se adhieren a las normas que las regulan porque les proporcionan ventajas materiales o ideológicas y, otras, las han violado por idénticas razones por medio de convenciones, contratos, coerciones e imposiciones³⁵.

D. La soberanía responsable

Por último, como apuntó la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal en su informe *La responsabilidad de proteger*, se está produciendo una transformación de la soberanía concebida como control a la soberanía entendida como responsabilidad, a la que se le ha denominado *soberanía responsable*. Este cambio es el resultado de la identificación y reconocimiento de algunos intereses y valores de la Comunidad internacional,

34. ANGHIE, A.: “Finding the Peripheries: Sovereignty and Colonialism in Nineteenth-Century International Law”, *Harvard International Law Journal*, 1999, vol. 40, Nº 2, pp. 1-80; y “Colonialism and the Birth of International Institutions: Sovereignty, Economy, and the Mandate System of the League of Nations”, *New York University Journal of International Law and Politics*, 2002, vol. 34, pp. 513-633.

35. KRASNER, S.: *Soberanía, hipocresía organizada*, trad. I. Hierro, Barcelona, Paidós, 2001 (1ª ed. inglés, 1999), pp. 13-66.

También COSNARD, M.: “Sovereign equality – ‘the Wimbledon sails on’”, en : BYERS, M., y NOLTE, G. (eds.): *United States Hegemony and the Foundations of International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 117-134, en especial, pp. 120-126, destaca que el simple hecho de que existan normas y situaciones desiguales ni es un síntoma del ocaso del principio de igualdad soberana ni el resultado de la hegemonía de los Estados Unidos, ya que es una posibilidad que siempre ha existido en el Derecho internacional y no tiene efectos sobre dicho principio.

como la dignidad humana y la libertad de las personas y de los pueblos, que crean responsabilidades a los Estados por el solo hecho de ser miembros de la misma, tanto en el desempeño de sus funciones internas (el respeto de los derechos básicos de los ciudadanos), como en sus obligaciones externas (el respeto de la soberanía de otros Estados). La soberanía como responsabilidad ha llegado a ser el contenido mínimo de la buena ciudadanía internacional (*good international citizenship*). Esta modificación en la concepción de la soberanía tiene un triple significado: las autoridades estatales son responsables de las funciones de protección de la seguridad y de la vida de los ciudadanos y de la promoción de su bienestar; las autoridades políticas nacionales son responsables frente a los ciudadanos internamente y frente a la Comunidad internacional a través de la ONU; y los agentes del Estado son responsables de sus acciones tanto por comisión como por omisión³⁶.

En el ámbito interno, y en el plano económico y social, el ejercicio de la soberanía responsable podría dar lugar, apunta R. Falk, a la reaparición de Estados comprometidos (*compassionate state*) con el bienestar humano que, frente a las consecuencias negativas de la globalización, se alinearían con fuerzas sociales progresistas, “negándose a asumir la disciplina del capital global si las consecuencias de ésta fueran daños sociales, ambientales y espirituales” para sus ciudadanos³⁷.

El incumplimiento por parte de los Estados de su responsabilidad de proteger podría dar lugar a diferentes tipos de medidas como la intervención armada para la protección de la vida y de la dignidad de ciudadanos de tales Estados primero y, después, a la administración del territorio por parte de terceros como Organizaciones internacionales. La intervención humanitaria mediante el uso de la fuerza autorizada por el Consejo de Seguridad es una excepción al principio de igualdad soberana reconocida en el Derecho internacional. Mayores problemas plantea el supuesto de la intervención humanitaria en casos de inacción del Consejo de Seguridad, como excepción al principio de soberanía y al principio de prohibición del uso de la fuerza. El

36. The International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, International Development Research Centre, 2001, párrs. 1.35 y 2.7 a 2.15.

37. Vid. sobre la *soberanía responsable*, FALK, R.: *La globalización deprecadora. Una crítica*, trad. H. Bevis y A. Resines, Madrid, Siglo veintiuno de Argentina editores, 2002 (1ª ed. en inglés 1999), p. 3, 8-9 y 218-221.

MASCARILLA MIRÓ, O.: *Los “Trilemas” de la globalización*, Barcelona, Centro de Estudios Internacionales, 2003, denomina a esta difícil relación entre globalización económica, soberanía nacional de los Estados y estado de bienestar el *trilema político-social* (pp.67-77).

examen de la doctrina³⁸, de la práctica estatal y de la práctica institucional³⁹ permite afirmar que aun cuando es arriesgado concluir que haya cristalizado una norma de Derecho internacional consuetudinario en ese sentido, dicha regla podría estar emergiendo. La clave para que el proceso consuetudinario

38. Vid. los informes *The Responsibility to Protect*, *op. cit.*, 2001, párrs. 4.15 a 4.43; The Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report*, *op. cit.*, pp. 292-294.

En la doctrina, entre otros, CHARNEY, J. I.: "NATO's Kosovo Intervention: Anticipatory Humanitarian Intervention in Kosovo", *AJIL*, 1999, vol. 93, pp. 838-839; ROTH, B. R.: "Bending the law, breaking it, or developing it? The United States and the humanitarian use of force in the post-Cold War era", en: BYERS, M. y NOLTE, G. (eds.): *op. cit.*, 2003, pp. 232-263 sostiene que la argumentación en favor de las intervenciones humanitarias se puede realizar de diferentes formas: una, borrando la distinción entre derecho y moral como hacen los autores de escuela de New Haven; otra, manteniendo la distinción pero considerando la intervención justificable sólo moralmente pero contraria al derecho y considerando que tal violación no es un precedente legal, como hace el positivismo moralista; y, por último, él propone reinterpretar las normas para permitir el desarrollo de una excepción que permita la intervención humanitaria en determinados casos. La justificación sería que, en estos casos, algunos principios y políticas de la Comunidad internacional (protección de los derechos humanos, libre determinación, buen gobierno), favorecen una excepción y suponen la fuente material que daría origen a la nueva regla. Esta justificación debe estar sometida al test de la opinión de la comunidad de Estados representada por la Asamblea General por medio de la activación del procedimiento previsto en la resolución "Unión pro Paz" (pp. 256-263).

En la doctrina española GUTIÉRREZ ESPADA, C.: "Uso de la fuerza, intervención humanitaria y libre determinación (La "Guerra de Kosovo")", *ADI*, 2000, vol. XVI, pp. 93-132 destaca que el problema es no es tanto la creación de una nueva excepción a la regla general sino el establecimiento de los parámetros que sirvan de referencia para saber "las coordenadas y circunstancias generales en las cuales podría intervenir por razones humanitarias y tiempo limitado por parte de un Estado o grupo de Estados". Este autor propone, aunque reconoce los problemas que de ello se derivan, que fuera la Asamblea General como órgano de participación universal la que determinara tales parámetros (pp. 125-132); también ESCUDERO ESPINOSA, J. F.: *Cuestiones en torno a la intervención humanitaria y el Derecho internacional actual*, León, Universidad de León, 2002, pp. 358-360.

39. En la práctica institucional existen ejemplos que pueden ser interpretados como un apoyo a la intervención humanitaria. En algunos casos, dicho apoyo es más explícito, como en el de las instituciones europeas, la OTAN y la Unión Africana, que en el art. 4.h/ de su tratado constitutivo reconoce a ésta el derecho a "intervenir en un Estado miembro para cumplir una decisión de la Asamblea [adoptada por mayoría de dos tercios] en supuestos de graves circunstancias, como: crímenes de guerra, genocidio y crímenes contra la humanidad" (vid. el texto en <http://www.africa-union.org>).

En otros casos, el apoyo es tácito, como en el de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad relativa a Kosovo, que puede ser interpretada como una legalización *ex post facto* de la intervención sin autorización del Consejo de Seguridad. También se pueden interpretar como una legalización *ex post facto* de las intervenciones de la Economic Community of West African States (ECOWAS), lideradas por Nigeria, en Liberia por medio de la resolución 788 (1992), que impone un embargo de armas contra los grupos liberianos opuestos a ECOWAS, y en Sierra Leona por medio de la resolución 1132 (1997), que impone un embargo de armas contra el gobierno *de facto*.

concluya podría estar en la determinación de los requisitos de la intervención humanitaria con el apoyo de la mayoría de Estados de la Comunidad internacional.

II. SOBERANÍA Y ADMINISTRACIÓN DE TERRITORIOS: LA SOBERANÍA SUSPENDIDA

La regla general relativa al ejercicio de la soberanía es que ésta la ejerce el Estado sobre su territorio. Ahora bien, esta regla siempre ha tenido excepciones de diferente tipo, ya fueran con el consentimiento del Estado territorial o sin él⁴⁰. Una de tales excepciones es la institución de la administración de territorios a la que en los últimos años se está recurriendo con mayor frecuencia y con gran variedad de modalidades. El incremento del recurso a la administración de territorios se puede explicar como un efecto irónico del propio éxito de la soberanía. Como consecuencia del principio de la libre determinación de los pueblos, las antiguas colonias y otros pueblos gobernados por unidades políticas más grandes consiguieron la independencia y la estatalidad. Los nuevos Estados tenían una soberanía formalmente igual a la de los Estados ya existentes. La soberanía, por tanto, se generalizó y fue reconocida bajo la formulación de la igualdad soberana como un principio básico del Derecho internacional. El éxito del reconocimiento generalizado de la igualdad soberana de todos los Estados empezó a relativizarse tras el desbloqueo de las relaciones internacionales derivado del fin de la Guerra Fría. En muchos de los nuevos Estados se pusieron de manifiesto graves problemas de pobreza y alimentación, de descomposición institucional, de violaciones masivas de derechos humanos y de conflictos armados internos que amenazaban con convertirse en internacionales. Para hacer frente a estos problemas, las instituciones y estrategias tradicionales de ayuda al desarrollo son insuficientes e inadecuadas. Aún más, en algunos casos pueden agravar los problemas, como es el supuesto de las ayudas financieras internacionales, que en ocasiones no se utilizan para la reconstrucción de las infraestructuras básicas o de la economía sino que, previo enriquecimiento de las élites locales, acaban destinadas a la compra de armas y alimentando la corrupción, la deuda del Estado y los conflictos armados. En los últimos años, en estos casos más graves, se

40. KRASNER, S.: *op. cit.*, 2001, pp. 42-62 identifica cuatro modalidades a través de las que pueden operar las excepciones a la soberanía estatal: los convenios, los contratos, la coerción y la imposición.

ha recurrido con frecuencia a la institución de la administración de territorios, que supone una excepción en el ejercicio de la soberanía territorial por el Estado. Por ello, conviene examinar con mayor profundidad la contradictoria relación entre la soberanía y la administración de territorios e intentar alguna explicación que permita armonizar ambas instituciones.

A. *La soberanía suspendida*

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

La soberanía territorial sería el conjunto de competencias que un Estado ejerce sobre las actividades que se desarrollan en su territorio y tiene un carácter exclusivo. “El principio de exclusividad de las competencias territoriales del Estado implica —según J. Pueyo— la prohibición, en principio absoluta, para cualquier Estado de realizar toda actividad en un territorio extranjero, sin que medie su consentimiento o amparado [...] por normas de Derecho internacional”⁴¹.

La expresión soberanía territorial enuncia la regla general en esta materia: la soberanía la ejerce el Estado sobre su territorio. Ahora bien, en determinadas situaciones excepcionales, el ejercicio del poder público para la gestión del territorio y la población y para dirigir sus relaciones exteriores, en otras palabras, la administración del territorio, la han ejercido o pueden llevarla a cabo un tercero o terceros, sean Estados u Organizaciones internacionales. En la actualidad, las causas que originan estos supuestos excepcionales de administración pueden ser la disputa sobre la titularidad de la soberanía,

41. PUEYO LOSA, J.: “Las competencias del Estado (I): Competencias territoriales”, en: DÍEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de Derecho internacional público*, 14ª ed., Madrid, Tecnos, 2003, p. 380.

los desastres naturales, la descomposición e ineficacia de Estados que no tienen capacidad estatal para ejercer su poder despótico ni su poder infraestructural⁴² (el supuesto de los denominados *failed states*)⁴³, las emergencias humanitarias derivadas de un genocidio o de la violación grave y masiva de derechos humanos, la ocupación militar,... En definitiva, con independencia de las causas concretas que originen la administración de territorios, ésta es el resultado de la internacionalización de problemas internos o externos de los Estados, ya sea porque se hayan puesto en peligro valores esenciales de la Comunidad internacional (protección de la vida de los seres humanos, emergencias humanitarias), porque su conducta pueda suponer una amenaza para el orden internacional en el caso de los denominados Estados canallas (apoyo al terrorismo internacional, posesión de armas de destrucción masiva), o bien porque existan diferencias relativas a la titularidad de la soberanía (controversias sobre reivindicaciones territoriales).

Las distintas reinterpretaciones de la soberanía tienen un rendimiento explicativo variable de la paradoja de la administración de territorios por terceros diferentes del Estado territorial, según la relevancia que le otorguen a los elementos fácticos, ideológicos, jurídicos o morales. La reinterpretación cosmopolita de la soberanía resalta una tendencia de enorme interés, la flexibilización de su carácter territorial. Ahora bien, algunos autores, aún admitiendo el incremento en las formas de gobernabilidad no estatal, hacen una valoración menos optimista de los efectos de la flexibilización de la territorialidad de la soberanía. Para ellos, el concepto de soberanía, en el sentido del internacionalismo liberal, mantiene su utilidad analítica para explicar las relaciones territoriales y de poder entre Estados porque las formas de gobernabilidad no estatales sólo pueden sobrevivir si se encuentran incrustadas dentro de un marco político y legal otorgado por Estados capaces para adoptar están-

42. Vid. sobre el concepto de capacidad estatal y su naturaleza cambiante HALL, J. A. e IKENBERRY, G. J.: *El Estado*, trad. J. Alborés, Madrid, Alianza, 1993, pp. 28-33.

La distinción entre la dimensión despótica del poder, entendida como capacidad para actuar de forma arbitraria sin limitaciones constitucionales, y la dimensión infraestructural del poder, concebida como la capacidad de penetrar en la sociedad y organizar las relaciones sociales, es de MANN, M.: *Las fuentes del poder social*, 2 vols. Madrid, Alianza, 1991-1997 (1ª ed. en inglés 1986).

43. REMIRO BROTONS, A.: *Civilizados, bárbaros y salvajes en el nuevo orden internacional*, Madrid, McGraw Hill, 1996, describe los *Estados fallidos* como "una combinación perversa de descomposición institucional, colapso económico, violación de derechos humanos, desintegración social y corrupción masiva" (p. 87).

Sobre los Estados fracasados puede verse: DE RIVERO, O.: *Los Estados inviables. No-desarrollo y supervivencia en el siglo XXI*, Madrid, Los libros de la catarata, 2003.

dares de conducta y hacerlos cumplir para mantener el orden regional o mundial⁴⁴.

La reinterpretación de la soberanía según el modelo de Estado también tiene serias limitaciones para explicar la paradoja de la administración de territorios. Por un lado, la *soberanía desagregada* de los Estados liberales supone, en última instancia, como afirma la propia A.M. Slaughter, el fin de la soberanía como principio organizativo de la sociedad internacional de Estados⁴⁵. Y, por otro lado, la *soberanía condicionada* implica una reintroducción, por vía de hecho, de cierto neoimperialismo basado en relaciones jerárquicas entre los Estados según los valores y el modelo de Estado que resulta inaceptable en el mundo actual y que es contraria a principios básicos del Derecho internacional como el principio de igualdad soberana, el principio de no intervención en los asuntos internos y el principio de libre determinación de los pueblos⁴⁶.

La reinterpretación de la soberanía que identifica una dimensión formal y otra sustantiva, que advierte del progresivo *décalage* entre ambas dimensiones y que sitúa el inicio de la misma en el origen colonial de los nuevos Estados proporciona algunos elementos que pueden ayudar a explicar la paradoja de la administración de territorios. Y es que, si bien la *soberanía positiva* tiene un contenido variable en función de la capacidad de cada Estado de proporcionar bienes públicos a sus ciudadanos, la *soberanía negativa* tiene un carácter formal que es imprescindible para la propia existencia de los Estados primero, después para su supervivencia como sujetos de Derecho internacional y, por último, para la continuidad del sistema internacional.

En el caso de la *soberanía responsable*, esta reinterpretación aporta, en las circunstancias actuales, el elemento más novedoso para explicar la para-

44. VAN STADEN, A. y VOLLAARD, H.: "The Erosion of State Sovereignty: Towards a Post-territorial World?", en: KREIJEN, G. et al. (eds.): *op. cit.*, 2002, pp. 165-184, en especial, pp. 181-184.

45. SLAUGHTER, A. M.: *op. cit.*, 1995, p. 535.

46. KRISCH, N.: "More equal than rest? Hierarchy, equality and US predominance in international law", en: BYERS, M. y NOLTE, G. (eds.): *op. cit.*, 2003, pp. 135-175 afirma que Estados Unidos, para evitar los límites que se derivan del principio de igualdad soberana, ha optado por retirarse del Derecho internacional mediante una combinación de instrumentos. Por un lado, recurriendo a las instituciones internacionales en las que se puede imponer incluso a través del derecho. Y, por otro lado, por medio de instituciones de derecho interno para condicionar las normas internacionales y la conducta de los demás Estados (sanciones internacionales, certificaciones, tribunales internos, normas con efectos extraterritoriales). Este autor concluye que la superioridad jerárquica de Estados Unidos o es incompatible con la igualdad soberana o ésta ha sido abandonada como principio de Derecho internacional.

doja de la administración de territorios y, sobre todo, para proporcionarle legitimidad, la responsabilidad que tienen todos los Estados por el solo hecho de serlo de respetar algunos valores y obligaciones esenciales tanto en el plano interno como en el internacional. El incumplimiento de tales responsabilidades puede habilitar distintas modalidades de intervención de la Comunidad internacional, entre otras, la administración de territorios, siempre y cuando se den unos determinados requisitos.

La explicación de carácter jurídico que algunos autores han apuntado es que en estas situaciones legales anormales que dan origen a la paradoja de la administración de territorios, la soberanía estaría suspendida o *in abeyance*⁴⁷. A. Yannis señala que el concepto de *soberanía suspendida* tiene como objetivo reconciliar el derecho con la realidad a la espera de un acuerdo final sobre la cuestión y sirve como una racionalización legal de una realidad política que permitiría al sistema jurídico internacional asegurar a la vez la legalidad internacional y la estabilidad de las relaciones jurídicas internacionales en las mencionadas situaciones excepcionales. El concepto de soberanía suspendida implica que la soberanía no es aplicable cuando un territorio es objeto de administración territorial transitoria por Estados o por Organizaciones internacionales hasta tanto en cuanto no se alcance una solución satisfactoria sobre los problemas que hayan dado lugar a tales situaciones extremas⁴⁸.

El concepto de soberanía suspendida tiene un carácter descriptivo ya que proporciona una explicación jurídica a una situación de hecho, la imposibilidad o la incapacidad de ejercer los poderes jurídicos que constituyen la soberanía; describe el carácter temporal o transitorio de esa ausencia de poder para administrar el propio territorio hasta que se alcance una solución definitiva; permite explicar un aspecto muy importante de la administración de territorios, que la suspensión no tiene como consecuencia necesaria la pérdida de la soberanía, de forma que, finalizada la situación excepcional, podrá vol-

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

48. YANNIS, A.: "The Concept of Suspended Sovereignty in International Law and Its Implications in International Politics", *EJIL*, 2002, vol. 13, Nº 5, pp. 1037-1052.

ver a ser ejercida por su titular; y, además, puede contribuir a incrementar la transparencia y responsabilidad de la administración transitoria del territorio en cuestión.

No obstante, dicho concepto puede suscitar problemas de legalidad y de legitimidad. Los primeros pueden plantearse en asuntos tan importantes como los relativos a la competencia para determinar el inicio y fin de la suspensión, a la capacidad para concluir tratados, al derecho de legación, al ejercicio de la protección diplomática de personas residentes en el territorio administrado o a la responsabilidad internacional. Los problemas de legitimidad están vinculados al temor a que el concepto sirva para reintroducir relaciones jerárquicas en el sistema internacional, de forma que los Estados más poderosos puedan incitar o decidir la suspensión de la soberanía de otros Estados para satisfacer sus intereses nacionales⁴⁹. Por ello, conviene examinar con mayor profundidad la institución de la administración de territorios y las distintas modalidades a través de las cuales puede operar.

B. LA ADMINISTRACIÓN DE TERRITORIOS

1. *Concepto y características de la administración de territorios*

La administración territorial, según M. Kohen, “incluye todas las hipótesis en las que un Estado ejerce las prerrogativas del poder público sobre un territorio sin tener su soberanía territorial”⁵⁰. La administración de territorios, en un sentido más amplio, es una institución que tiene por objeto el ejercicio de funciones legislativas, ejecutivas y judiciales por terceros diferentes del Estado territorial, sean Estados u Organizaciones internacionales, ya sea de forma global o bien de forma limitada a ciertas materias, de una determinada unidad territorial por medio de una estructura formalmente constituida situada en el territorio administrado. Cuando en determinadas circunstancias es preciso recurrir a cualesquiera de las instituciones internacionales existentes en el

49. FERGUSON, N.: *Colossus: The Price of America's Empire*, New York, Penguin Press, 2004 arguye que, en la mayoría de los casos, la independencia política, en particular en África, ha sido un fracaso y que puede ser necesario recurrir a la administración de tales territorios para extender el imperio liberal estadounidense y mantener así el orden internacional.

50. KOHEN, M.: *Possession contestée et souveraineté territoriale*, Paris, PUF/IUHEL, 1997, p. 79.

Derecho internacional para la administración de territorios, implica que la *administración normal*, la administración por medio del ejercicio de la soberanía territorial ha fracasado.

La administración de territorios se caracteriza por su carácter evolutivo, en función de las circunstancias concretas, de los problemas existentes y del desarrollo de la misma; por su carácter excepcional, que no implica necesariamente que sea temporal o provisional, aunque es lo más frecuente, ya que se pueden identificar algunos supuestos que tenían carácter definitivo y otros en los que hay una indefinición sobre el destino final de la administración, como es el caso de “la autonomía sustantiva” de Kosovo⁵¹; por su heterogeneidad, ya que se puede llevar a cabo por medio de diferentes instituciones administradoras; y por la inexistencia de un modelo tipo de administración de territorios común a todas las instituciones existentes.

2. *Instituciones internacionales para la administración de territorios*

En la práctica internacional se han utilizado diversas instituciones internacionales para la administración de territorios: protectorados, diferentes modalidades de órganos representativos de Estados, ocupación militar, mandatos, administración fiduciaria, administración directa por Organizaciones internacionales,... Algunas de ellas tuvieron una gran importancia en otros momentos de la historia y ahora apenas sí son utilizadas. Otras, en cambio, no han perdido su vigencia y con algunas modificaciones son de aplicación frecuente.

Las instituciones internacionales para la administración de territorios se pueden clasificar, según el tipo de sujeto internacional que lleva a cabo la administración, en instituciones internacionales en las que la administración la

51. La resolución 1244 (1999), del Consejo de Seguridad, en sus párrafos 10 y 11 se refiere al destino final con una fórmula intencionadamente ambigua que puede ser determinada en el futuro mediante un acuerdo político. Los diferentes actores locales, con vistas a las elecciones de 2004, proponen un destino final radicalmente distinto. La minoría serbia y el gobierno de Serbia desean la *cantonización* de Kosovo basada en criterios étnicos. En cambio, los actores locales albaneses sostiene que el destino final de Kosovo no puede ser otro que la independencia sin condiciones.

La Comisión Internacional Independiente sobre Kosovo, en *The Kosovo Report. Conflict, International Response, Lessons Learned*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 259-281 y 284-288 recomienda la *independencia condicional*, en la que la tolerancia entre las distintas comunidades albanesa y serbia sería la condición moral y política para la libre determinación.

Cfr. TOMUSCHAT, Ch.: “Yugoslavia’s Damaged Sovereignty over Province of Kosovo”, en: KREIJEN, G. et al. (eds.): *op. cit.*, 2002, pp. 323-347.

realizan uno o varios Estados: protectorado, órganos representativos de Estados, ocupación militar, mandatos y administración fiduciaria; y en instituciones internacionales en las que son las Organizaciones internacionales las que gestionan el territorio: la administración territorial internacional que, por su importancia actual, será objeto de un examen más detallado en la parte III de este trabajo.

El *protectorado* es, según J. Crawford, una institución creada generalmente mediante un tratado internacional entre dos o más sujetos de Derecho internacional por el que la entidad dependiente pone a disposición del Estado o Estados protectores la dirección de sus relaciones exteriores y, en otros casos, además de dicha atribución, diversos derechos de intervención interna sin que ello suponga la anexión o incorporación formal en el territorio del Estado o Estados protectores. Dicho autor distingue tres tipos de protectorados, según sus características y las condiciones en las que operan: los Estados protegidos, los protectorados internacionales y los protectorados coloniales. Los Estados protegidos serían un tipo de protectorado en el que la entidad dependiente, a pesar de su protección, se califica a sí misma como Estado, como es el caso de Liechtenstein respecto a Suiza. Los protectorados internacionales serían aquellos en los que la entidad dependiente, aun no llamándose a sí misma Estado, goza de algún estatuto jurídico internacional separado del cual se derivan derechos incluso frente al Estado protector, como era el controvertido caso de Marruecos respecto a Francia y España⁵². Por último, los protectorados coloniales eran, en palabras del árbitro Max Huber en el asunto de la *Isla de Palmas*, “una forma de administración de un territorio colonial sobre la base de la autonomía para los nativos”⁵³.

52. CRAWFORD, J.: *The Creation of States in International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1979, pp. 187-208.

ROUSSEAU, Ch.: *Derecho internacional público*, 3ª ed. (trad. F. Giménez Artiguez), Barcelona, Ariel, 1966, pp. 142-150 tiene una concepción más restringida del protectorado y destaca tres rasgos: ser un régimen establecido por dos Estados, ser un régimen convencional y el establecimiento de la distribución de competencias. En este autor se pueden encontrar un buen número de ejemplos de protectorado.

53. NATIONS UNIES, *Recueil des Sentences Arbitrales*, vol. II, p. 835; también la sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 16 de marzo de 2001 sobre la *Delimitación marítima y cuestiones territoriales entre Qatar y Bahrein* (vid. *I.C.J. Reports*, 2001, párrs. 38-48).

Sobre el protectorado colonial puede verse CRAWFORD, J.: *op. cit.*, 1979, pp.198-199; ANGHIE, A.: *op. cit.*, 1999, pp. 54-57; y KOHEN, M.: “Les questions territoriales dans l’arrêt de la C.I.J. du 16 mars 2001 en l’affaire *Qatar c. Bahrein*”, *RGDIP*, 2002, T. 106, pp. 295-328, en particular, pp. 300-304 para la situación jurídica de los Estados protegidos.

La administración de territorios *por medio de órganos representativos de Estados* se realizó a través de varias modalidades: mediante el condominio entre varios Estados que ejercían la administración compartida, de forma que se evitaba el problema de la titularidad de la soberanía, como fue el caso de Cracovia y Shangai, o lo es aún el condominio franco-español sobre la Isla de los Faisanes en el cauce del río Bidasoa; mediante comisiones fluviales, como la del Rhin y la del Danubio; mediante comisiones internacionales para realizar plebiscitos en el territorio en cuestión, como la creada por el art. 88 del Tratado de Versalles de 1919 para la realización de un plebiscito en 1921 en la Alta Silesia; y mediante comisiones mixtas establecidas para implementar determinadas políticas, como fue el caso de la comisión creada para llevar a cabo el intercambio de poblaciones entre Grecia y Turquía en 1923, que tenía competencia para modificar derechos de propiedad en cada territorio⁵⁴.

La *ocupación militar*, según A. Roberts, puede ser identificada a partir de la “imagen de fuerzas armadas de un Estado ejerciendo algún tipo de dominación o autoridad sobre un territorio habitado fuera de las fronteras internacionales aceptadas de dicho Estado”. Asimismo, este autor, a partir de las disposiciones pertinentes de los diferentes tratados internacionales sobre la materia, de las decisiones de los tribunales y de la ciencia del Derecho internacional, y con expreso reconocimiento de la enorme variedad de modalidades que puede tener, apuntó también algunos rasgos que pueden ayudar a identificar la ocupación militar: la presencia de fuerzas militares en un territorio sin autorización o que no esté regulada por un tratado válido; el desplazamiento en tal territorio del sistema ordinario de orden público y gobierno y su sustitución por su propia estructura de mando; la diferente nacionalidad e intereses de los habitantes del territorio por un lado y las fuerzas ocupantes por otro; y la necesidad práctica de establecer algún tipo de reglas que permitan regular la vida de la sociedad y reducir los peligros del choque entre fuerzas militares y habitantes⁵⁵. La ocupación militar, en suma, es una modalidad de administración provisional de un territorio, a través de la cual está prohibida toda modificación unilateral del estatuto jurídico de dicho territorio y que está sometida al control internacional que se deriva de la obligación de

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

55. ROBERTS, A.: “What is A Military Occupation”, *BYIL*, 1984, vol. LV, pp. 249-305, en particular, la definición y sus rasgos característicos en pp. 299-301. Este autor identifica hasta diecisiete modalidades de ocupación militar que no son mutuamente excluyentes.

respetar las normas del Derecho internacional humanitario (IV Convención relativa a las leyes y costumbres de la guerra terrestre, adoptada en La Haya el 18 de octubre de 1907 y su Reglamento anexo; las Convenciones de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y el Protocolo adicional I de 10 de junio de 1977)⁵⁶. D.J. Scheffer denomina a este conjunto de normas aplicables a la ocupación militar, *derecho de la ocupación* y lo define como como el Derecho internacional de la ocupación militar (a menudo acompañada por la administración civil), de un territorio soberano extranjero⁵⁷. Aunque es una modalidad de administración de territorios poco frecuente en la Comunidad internacional actual, la ocupación militar todavía es utilizada en los últimos tiempos en algunos casos de especial relevancia como ha sido el de Iraq⁵⁸ y lo es todavía en el de los territorios palestinos ocupados⁵⁹.

Los *mandatos* eran una institución internacional que tenía su origen en el art. 22 del Pacto de la Sociedad de las Naciones para la administración de territorios y colonias de los Estados perdedores de la I Guerra Mundial, en concreto de Alemania y del Imperio Otomano. Los mandatos, según la Corte Internacional de Justicia en su opinión consultiva sobre el *Estatuto internacional del Sudoeste africano*, habían sido creados, “en interés de los habitantes del territorio y de la humanidad en general, como una institución internacional a la que se le había asignado un fin internacional: una misión sagrada de civilización”⁶⁰. Asimismo, la Corte señaló que el régimen de los mandatos

56. KOHEN, M.: *op. cit.*, 1997, pp. 94-105.

57. SCHEFFER, D. J.: “Beyond Occupation Law”, *AJIL*, 2003, vol. 97, p. 843 en nota 2.

58. Un examen detallado de la ocupación militar de Iraq desde el punto de vista del Derecho internacional puede verse en CASTILLO DAUDÍ, M.: “La ocupación militar de Irak ante el Derecho internacional”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 2003, vol. LV, N° 1, pp. 223-243; en SCHEFFER, D. J.: *op. cit.*, 2003, vol. 97, pp. 842-860; y en NGUYEN-ROUALT, F.: “L’*intervention armée en Irak et son occupation au regard du droit international*”, *RGDIP*, 2003, T. 107, N° 4, pp. 835-864, en especial, pp. 853-861.

La administración territorial de Iraq tuvo características particulares ya que tenía una naturaleza jurídica mixta, derivada del derecho de la ocupación y de las resoluciones del Consejo de Seguridad, y una estructura dual en la había una administración a través de la que operaban las potencias ocupantes (la Autoridad Provisional de la Coalición) y una administración territorial internacional creada por el Consejo de Seguridad (la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq). Vid. un examen detallado de dicha administración en RODRIGO HERNÁNDEZ, A. J.: “La administración territorial de Iraq”, en: GARCÍA SEGURA, C. y RODRIGO HERNÁNDEZ, A. J.: *op. cit.*, 2004.

59. Vid. la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 9 de julio de 2004 sobre las *Consecuencias jurídicas de la edificación de un muro en el territorio palestino ocupado (I.C.J. Reports 2004*, párrs. 89-101).

60. *I.C.J. Reports 1950*, p. 132.

estaba sometido a dos principios básicos: el de no anexión y el de que el bienestar y el desarrollo de los pueblos administrados constituía “una misión sagrada de civilización”⁶¹. Se caracterizaban porque la administración de tales territorios era confiada a un Estado; porque el mandatario estaba obligado a presentar al Consejo de la Sociedad de las Naciones una memoria anual y por la supervisión internacional de dicho órgano de la Sociedad de las Naciones. Eran, por tanto, una modalidad de administración de territorios por un Estado sometida a control internacional. La administración de tales territorios fue confiada a algunos de los Estados vencedores de la I Guerra Mundial porque los territorios en cuestión estaban “habitados por pueblos aún no capacitados para dirigirse por sí mismos en las condiciones particularmente difíciles del mundo moderno”, teniendo en cuenta que “el bienestar y el desarrollo de estos pueblos constituye una misión sagrada de civilización” (art. 22.1). El contenido de los mandatos no era igual sino que podía depender del grado de desarrollo del pueblo, la situación geográfica del territorio, sus condiciones económicas o de otras circunstancias. Según dicho contenido, el Pacto de la Sociedad de las Naciones distinguió tres clases de mandatos. Los mandatos de clase A, que fueron utilizados para la administración de territorios que habían pertenecido al Imperio Otomano, que tenían un cierto grado de desarrollo en cuanto naciones independientes y hasta que fueran capaces de dirigirse a sí mismos. Respecto a estos territorios, y después de los *acuerdos Sykes-Picot* de 1916 concluidos entre Francia y Gran Bretaña, la primera fue designada potencia mandataria sobre Siria y Líbano y la segunda sobre Palestina, Transjordania e Iraq. Los mandatos de clase B se aplicaron a los pueblos de Africa Central (Camerún, Togo, Tanganica y Ruanda-Burundi), y se les otorgaron a las mandatarios una serie de derechos y de limitaciones internacionales. Y la administración de los mandatos de clase C, que se aplicaron al Sudoeste africano (Namibia) y a algunas islas del Pacífico austral, y estaba regulada por las leyes del Estado mandatario dado que los territorios coloniales administrados eran considerados como una parte integrante del territorio del mandatario⁶².

61. *Ibid*, p. 131.

62. Vid. sobre los mandatos MIAJA DE LA MUELA, A.: *La emancipación de los pueblos coloniales y el derecho internacional*, 2ª ed., Madrid, 1968, en particular, pp. 39-47; ROLIN, L.: “La pratique des mandats internationaux”, *R. des C.*, vol. 19 (1927-IV), pp. 493-628; Quincy WRIGHT, *Mandates Under The League of Nations*, 1930.

Un análisis más actual y con un enfoque radicalmente diferente es el de ANGHIE, A.: *op. cit.*, 2002, pp. 513-633, en el que se interpreta el sistema de mandatos como una institución destinada a administrar territorios para convertirlos en Estados sobe-

La *administración fiduciaria* de territorios era, porque tras la independencia de las Islas Palau en 1994 ya no quedan territorios fideicomitidos, una institución internacional creada y regulada por los capítulos XII y XIII de la Carta de las Naciones Unidas. Se caracterizaba porque la administración de los territorios, mediante un acuerdo, podía ser confiada a uno o más Estados o a la propia Organización (art. 81); por la obligación de la autoridad administradora de presentar informes; y por la supervisión del régimen internacional de administración fiduciaria por la ONU y, en particular, por el Consejo de Administración Fiduciaria (cap. XIII). Era una modalidad de administración territorial ejercida, en la mayoría de los casos, por un Estado y sometida al control internacional de los órganos competentes de la ONU. Sus objetivos eran fomentar la paz y la seguridad internacionales; “promover el adelanto político, económico, social y educativo de los habitantes de los territorios fideicomitidos, y su desarrollo progresivo hacia el gobierno propio o la independencia”; y “promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales” (art. 76). El régimen de administración fiduciaria podía aplicarse a las siguientes categorías de territorios: los territorios que al acabar la II Guerra Mundial se hallaban bajo el régimen de los mandatos; “los territorios que, como resultado de la segunda guerra mundial, fueren segregados de Estados enemigos”; y “territorios voluntariamente colocados bajo este régimen por los Estados responsables de su administración” (art. 77.1)⁶³.

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

rano e incorporarlos al sistema internacional pero que poseen una soberanía diferente de la soberanía que tienen los Estados europeos.

63. DÍEZ DE VELASCO, M.: *Las Organizaciones internacionales*, 13ª ed., Madrid, Tecnos, 2003, pp. 265-274; CHOWDHURY, R. N.: *International Mandates and Trusteeship Systems. A Comparative Study*, The Hague, Nijhoff, 1955; VEDOVATO, G.: “Les accords de tutelle”, *R. des C.*, vol. 76 (1950-I), pp. 613-700.

III. LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL INTERNACIONAL

La *administración territorial internacional* consiste en la sustitución total o parcial de los actores locales en las tareas de gestión y administración de un territorio por una o varias Organizaciones internacionales⁶⁴. En ocasiones, en la doctrina y en la práctica internacional se hace referencia a esta actividad con las expresiones de *governabilidad internacional* (*international governance*)⁶⁵ y de *reconstrucción tras conflictos armados*⁶⁶, de los que la administración territorial sería una de sus modalidades. Pero en aras de una mayor precisión conceptual, parece preferible la expresión *administración territorial internacional*, que desde un punto de vista jurídico, sería el ejercicio, en mayor o menor grado, de funciones legislativas, ejecutivas y judiciales por parte de una o varias Organizaciones internacionales en una determinada unidad territorial por medio de una estructura formalmente constituida en el territorio administrado.

La participación de las Organizaciones internacionales en la administración de territorios, en contra de lo que en ocasiones suele afirmarse, no es algo nuevo, al contrario, tiene un larga tradición, en particular en los casos de la Sociedad de las Naciones y de la ONU. La Sociedad de las Naciones administró, entre otros, la ciudad libre de Danzing (1920-10939), el Sarre alemán (1920-1935), y la ciudad y el distrito colombianos de Leticia (1933-1934). La

64. WILDE, R.: "From Danzing to East Timor and Beyond: The Role of International Territorial Administration", *AJIL*, 2001, vol. 95, p. 585.

65. KORHONEN, O.: "International Governance in Post-Conflict Situations", *Leiden Journal of International Law*, 2001, pp. 495-529; M. BRUS, "Bridging the Gap between State Sovereignty and International Governance: The Authority of Law", en: KREIJEN, G. et al. (eds.): *op. cit.*, 2002, pp. 3-24 distingue dos sentidos en la expresión *international governance*. En sentido interno, la gobernabilidad internacional sería "usada para restaurar la capacidad y la autoridad de los Estados para ejercer sus poderes soberanos sobre la base de restricciones y expectativas de la comunidad internacional dentro de un contexto de valores e intereses compartidos incorporados en el actual derecho internacional, en particular sus normas relativas a la paz y seguridad y al respeto a los derechos humanos y la dignidad humana" (p. 10). Por contra, la gobernabilidad internacional, en sentido amplio, consistiría además en el desarrollo de procedimientos para la creación de decisiones efectivas y para su aplicación dentro de varias áreas de cooperación internacional (pp. 10-11).

66. TORROJA, H.: "Evolución y límites de la competencia de la ONU de reconstrucción tras conflictos armados", *Agenda ONU*, 2002, N° 5, pp. 11-69 ha realizado un muy útil esfuerzo de precisión terminológica y conceptual que le lleva a utilizar la expresión de *reconstrucción tras conflictos armados* en sentido amplio para referirse a los aspectos económicos, sociales, humanitarios y políticos, incluida la restauración del Estado (pp. 14-21). Esta autora señala que una de las modalidades de reconstrucción sería la *administración de Estados o de un territorio* en los supuestos en los que se realizan "actividades propias de los poderes públicos estatales" (pp. 25-26).

ONU, a partir de los años sesenta, ejerció la tarea de administradora de Irian Occidental (1962-1963)⁶⁷, con menos competencias, en el Congo (1960-1964) y después en Namibia y en Camboya. En la actualidad la ONU es la organización de referencia en materia de administración territorial internacional, en especial a partir del último decenio en el que su labor como administradora se ha hecho más frecuente y ha operado a través de una mayor variedad de modalidades.

La administración territorial internacional se caracteriza por ser una institución para la administración de territorios por medio de una o varias Organizaciones internacionales, como en el caso de Kosovo en el que participan la ONU, la Unión Europea y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa; por su enorme heterogeneidad, ya que cada caso es diferente en función de los problemas existentes en el territorio, de las causas que han originado la administración, de los objetivos asignados a la misma, del ámbito de competencias atribuidas, de las condiciones y grado de institucionalización de los actores locales,..., de forma que parece difícil identificar un modelo tipo de administración territorial internacional; porque está constituida formalmente para cada caso una estructura de gestión sobre el territorio que opera respecto a una unidad territorial particular; y porque, como señala R. Wilde, la identidad espacial de la Organización internacional y sus agentes es distinta y opuesta a la identidad local de la unidad territorial y de la población administrada⁶⁸.

La administración territorial internacional suscita importantes cuestiones de legalidad internacional, de legitimidad y de aplicación práctica. Alrededor de esta institución vuelven a aparecer algunos de los principales debates que se están planteando en la filosofía moral y política (la posible existencia de valores universales y las instituciones políticas adecuadas para su reconocimiento y garantía), en la Teoría de las Relaciones internacionales (la posible reintroducción de relaciones jerárquicas entre Estados en función de sus desiguales poder y capacidades) y en la ciencia del Derecho internacional (la dificultad de armonizar los diferentes tipos de intervenciones en otros Estados con algunos principios básicos del ordenamiento jurídico internacional como son el principio de igualdad soberana, el de no intervención y el de prohibición del uso de la fuerza). Algunas de estas cuestiones van a ser objeto de

67. Vid. un examen detallado de algunos ejemplos de administración internacional en KORHONEN, O.: *op. cit.*, 2001, pp. 503-524; y en WILDE, R.: *op. cit.*, 2001, *passim*.

68. WILDE, R.: *op. cit.*, 2001, p. 585.

responder con una buena relación coste-eficacia a la creciente inestabilidad nacional y miseria humana. Adecuadamente concebido, gestionado y financiado, un régimen de conservación sería la respuesta⁷⁵.

Ahora bien, R. Wilde ha advertido de la limitación de esta institución a alguna de sus posibles finalidades considerándola bien como algo excepcional que es el resultado del desarrollo progresivo de otras formas de intervención como son las diferentes generaciones de operaciones de mantenimiento de la paz; bien como un fenómeno que opera tras los conflictos armados con el objetivo de la construcción o reconstrucción del Estado o de la nación; como una responsabilidad de la Comunidad internacional ante los casos de Estados fracasados; o bien reducida a un enfoque tecnocrático que puede ser útil para gestionar situaciones conflictivas⁷⁶. Este autor apunta que, en esencia, la finalidad de esta institución es intentar hacer frente a dos tipos de problemas, el de la soberanía y el de la gobernabilidad. El problema de la soberanía se deriva de las dificultades para identificar quién es el titular de la soberanía y quién ejerce el control efectivo de la administración. En el primer caso, el problema de la soberanía está originado por la incertidumbre respecto a qué actores locales desempeñan o pueden desempeñar el control administrativo efectivo sobre el territorio. Éste era uno de los problemas que estaban en el origen de la administración de la ciudad de Mostar entre bosniocroatas y bosniomusulmanes (1994-1996) y de Eslavonia oriental entre croatas y serbiocroatas (1995-1998). En el segundo, el problema reside en la disputa entre Estados de la soberanía sobre el territorio en cuestión, como ocurría en el caso del Sarre entre Francia y Alemania y en el de la ciudad y distrito de Leticia entre Colombia y Perú en 1933⁷⁷.

El problema de la gobernabilidad interna tiene relación no con la identidad de los actores locales o extranjeros que ejerzan o puedan ejercer el control del territorio, sino con la forma en la que los actores locales llevan a cabo la administración, bien porque sean incapaces de conducir la gestión de los asuntos públicos, esto es, por ausencia de gobernabilidad, como en el Congo entre 1960 y 1964; o bien porque ejerzan el poder gubernamental de forma

75. HELMAN, G. B. y RATNER, S. R.: "Saving Failed States", *Foreign Policy*, 1992-1993, N° 89, pp. 3-20, en particular, pp. 12-20.

Una crítica de la noción de Estados fracasados por sus vínculos con el colonialismo puede verse en GORDON, R.: "Saving Failed States: Sometimes a Neocolonialism Notion", *American University Journal of International Law and Policy*, 1997, vol. 12, pp. 903 y ss.

76. WILDE, R.: "Representing International Territorial Administration: A Critique of Some Approaches", *EJIL*, 2004, vol. 15, N° 1, pp. 71-96.

77. WILDE, R.: *op. cit.*, 2001, pp. 587-592.

contraria a ciertos objetivos políticos, es decir, por ausencia de *good governance*. En este último caso, la administración territorial internacional puede tener tres tipos de objetivos: atribuir un determinado estatuto a la unidad territorial concernida (ciudad libre a Danzing o autonomía sustancial a Kosovo); otorgar poderes administrativos a ciertos actores locales; y asegurar el desarrollo de determinadas políticas democráticas, como la celebración de elecciones (Namibia), el respeto de los derechos humanos o el promover una cultura política y social multiétnica (Bosnia-Herzegovina)⁷⁸.

B. *Fundamento jurídico*

El fundamento jurídico de la administración territorial internacional es una de las cuestiones más debatidas⁷⁹ debido a la todavía escasa elaboración conceptual de la institución, por un lado, y, por otro, a la diversidad de modalidades a través de las que opera en la práctica. Además, la base jurídica última de la administración territorial internacional ha de buscarse en la Carta de las Naciones Unidas ya que la ONU es la principal organización administradora. La participación de otras Organizaciones internacionales, aunque puede tener un fundamento propio dentro su tratado constitutivo, necesita un vínculo que explique la relación con la ONU.

Una primera propuesta ha consistido, con distintas variantes y matizaciones, en extender la aplicación del régimen de administración fiduciaria regulado por los capítulos XII y XIII de la Carta de las Naciones Unidas. Se arguye que los objetivos de este régimen siguen siendo válidos: fomentar la paz y seguridad internacionales; promover el adelanto político, económico, social y educativo de los habitantes de los territorios y su desarrollo progresivo hacia el gobierno propio o la independencia; y promover el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales (art. 76). En todo caso, se señala que sería necesaria una “adaptación constructiva” del capítulo XII de la Carta que, tras su reforma, convirtiera al Consejo de Administración Fiduciaria en el órgano responsable de la administración territorial internacional⁸⁰.

78. *Ibid.*, pp. 592-602.

79. Vid. DE SOLÀ, M.: “La competencia de administración de territorios por las Organizaciones internacionales”, *REDI*, 1982, Nº 1, pp. 125-137

80. *The Responsibility to Protect*, *op. cit.*, 2001, párrs. 5.22 a 5.24; SELLARES SERRA, J.: *Administración Internacional de un Estado por Naciones Unidas. Camboya 1991-1993*, Barcelona, 2002, pp. 551-552 (tesis doctoral leída el 11 de julio de 2002 en la Universidad de Barcelona disponible en la página web de internet

No obstante, esta tesis plantea importantes problemas de tipo jurídico y político. Por un lado, el régimen de administración fiduciaria sólo es aplicable a las categorías de territorios enumerados en el art. 77 y, en todo caso, está excluida de forma expresa su aplicación a “territorios que hayan adquirido la calidad de miembros de las Naciones Unidas” (art. 78). Por otro lado, la reforma de la Carta relativa a este régimen es muy difícil y poco probable. Junto a estos límites jurídicos, la tesis suscita algunas reticencias de tipo político: en primer lugar, dicho régimen tiene connotaciones colonialistas que hacen políticamente poco adecuada su extensión a los casos actuales de administración territorial internacional; en segundo lugar, dado que los Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad no tienen reconocidas en el Consejo de Administración Fiduciaria unas prerrogativas equivalentes al derecho de veto, ya que en él cada miembro tiene un voto (arts. 86 y 89), tales Estados se oponen a la aplicación del régimen de la administración fiduciaria; y, por último, la administración territorial internacional opera en un contexto diferente para hacer frente a los problemas derivados de Estados fracasados, de Estados en los que existen situaciones de emergencia humanitaria o de Estados que pueden suponer una amenaza para el orden internacional. Además, aunque comparten el objetivo de fomentar y contribuir al autogobierno de los pueblos administrados, el contexto, los condicionantes temporales y la modalidad de autogobierno son diferentes. A diferencia de la administración fiduciaria que podía durar décadas, la administración territorial internacional está presionada para lograr su objetivo en un período más corto de tiempo que no excede de algunos años tanto por sus costes financieros y políticos como por las dificultades que conlleva. Por ello, la finalidad de la administración debe ser la creación de capacidad en los actores locales antes que su perpetuación⁸¹. Por todo ello, el fundamento jurídico de la acción de la ONU difícilmente puede ser el régimen de administración fiduciaria previsto en los capítulos XII y XIII de la Carta.

<http://www.apronuc.com>), RUFFERT, M.: “The Administration of Kosovo and East-Timor by The International Community”, *ICLQ*, 2001, vol. 50, p. 631.

81. Vid. en este sentido la recomendación que hizo la Comisión Internacional Independiente sobre Kosovo, *The Kosovo Report*, *op. cit.*..., pp. 286-287: “...the Commission [...] believes strongly that in a post-imperial age, it is a wrong, as a matter of principle, for the UN or any outside authority to exercise protectorate powers over national communities anywhere in the long-term and indeed, very difficult, given the complexity of contemporary society. The international community’s long-term objective should be to build local capacity and do itself out of a job”.

También la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía estatal, *The Responsibility to Protect*, *op. cit.*, párrs. 5.30 y 5.31.

La regla general derivada del principio de soberanía, como ya se ha apuntado, es que la administración del territorio la realiza el Estado territorial y, en caso de dificultades económicas, sociales y humanitarias, puede solicitar ayuda a las instituciones internacionales de cooperación en materias que existen en la Comunidad internacional. La administración territorial internacional es una excepción a la regla general, es una institución a la que se recurre en situaciones excepcionales cuando las instituciones y estrategias para la cooperación internacional ya no son suficientes. Dicha institución opera en un contexto de Estados soberanos y no de territorios coloniales, por lo que se utiliza sólo cuando los problemas derivados de la desintegración del Estado, de una emergencia humanitaria, de un conflicto interno, etc, pueden poner en peligro el orden internacional. En otros términos, la administración territorial internacional no es ni ha de ser una modalidad más de ayuda al desarrollo sino un último recurso en favor de la población del territorio en cuestión cuando el Estado soberano no asuma la responsabilidad de satisfacer necesidades básicas de sus ciudadanos y pueda poner en cuestión normas y valores básicos de la Comunidad internacional como la vida, la dignidad y la paz y seguridad internacionales. Por ello, el órgano competente para identificar estos supuestos excepcionales, para decidir la administración internacional, para supervisar su implementación y para poner fin a la misma es el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El fundamento jurídico de la administración territorial internacional, por tanto, reside en la “responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacionales” que tiene el Consejo de Seguridad (art. 24 de la Carta)⁸². La explicación específica del fundamento jurídico en cada caso concreto dependerá de la modalidad de administración territorial que se establezca, de la amplitud de las competencias legislativas, ejecutivas y judiciales de dicha administración, del carácter consensual o impuesto de la misma y de la calificación que dicho órgano haga de las circunstancias que se den en cada situación. Así, los supuestos de problemas más graves relativos a la soberanía, a la gobernabilidad o al orden internacional, pueden y suelen ser calificados por el Consejo de Seguridad como una ame-

82. TORROJA, H.: *op. cit.*, 2002, pp. 53-61 ha advertido de los principales límites jurídicos y políticos del ejercicio de la competencia del Consejo de Seguridad en materia de reconstrucción tras los conflictos armados y de la dificultad para encajar tales funciones en el necesario equilibrio institucional de la ONU. Ahora bien, el concepto de reconstrucción tras los conflictos armados es más amplio que el de administración territorial internacional. Ésta es un supuesto excepcional al que se recurre en situaciones especialmente graves vinculadas al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, por lo que los problemas jurídicos y políticos que suscita la competencia del Consejo de Seguridad tienen un carácter ligeramente diferente.

naza para la paz y la seguridad internacional y la base jurídica correspondiente es el capítulo VII de la Carta⁸³. En cambio, en los casos en los que no haya disputas relativas a la soberanía y exista el acuerdo y la colaboración de los actores locales implicados, la base jurídica puede ser la competencia genérica del Consejo de Seguridad, sin necesidad de actuar en el marco del capítulo VII⁸⁴.

C. Régimen jurídico y órganos de la administración

Establecido el fundamento jurídico, es preciso examinar el régimen jurídico y los órganos de la administración territorial internacional con el fin de contribuir a una mejor elaboración de dicha institución. Así, entre otras cuestiones jurídicas, conviene examinar, al menos, la creación de los órganos de la administración, la naturaleza jurídica de tales órganos y de las normas jurídicas creadas para alcanzar los objetivos para los que ha sido creada, la posible responsabilidad por daños ocasionados y, por último, la, en ocasiones, delicada cuestión del destino final del territorio administrado como es el caso de Kosovo.

En primer lugar, la creación de los órganos de la administración territorial y la atribución de competencias a los mismos ha sido explicada como un ejercicio del poder que tiene el Consejo de Seguridad de crear órganos subsidiarios (art. 29) y de adoptar las medidas necesarias que no impliquen el uso de la fuerza (art. 41)⁸⁵, y que, a pesar de no estar previstos, se pueden

83. Este es el caso, entre otros, de la administración territorial del Timor Oriental, en el que la Administración Transitoria de Naciones Unidas en Timor Oriental (UNTAET) fue establecida por la resolución 1272 (1999), del Consejo de Seguridad con la base jurídica del capítulo VII de la Carta; y el de Kosovo, en el que la administración provisional fue creada por la resolución 1244 (1999), con la base jurídica del capítulo VII de la Carta.

84. Este fue el caso de Camboya, en el que la resolución 745 (1992), del Consejo de Seguridad estableció la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC) sin necesidad de recurrir al capítulo VII, ya que se habían firmado los Acuerdos de París de 23 de octubre de 1991.

También ha sido el caso de Afganistán, en el que la resolución 1401 (2002), del Consejo de Seguridad estableció la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA) sin actuar en el marco del capítulo VII, ya que existía el Acuerdo de Bonn de 5 de diciembre de 2001.

85. DAUDET, Y.: *op. cit.*, 2002, p. 488; MATHESON, M. J.: "United Nations Governance of Postconflict Societies", *AJIL*, 2001, vol. 95, nº 1, pp. 83-84.

justificar con el recurso a la teoría de las competencias implícitas del Consejo de Seguridad⁸⁶.

Una segunda cuestión que es preciso analizar es la relativa a la naturaleza de los órganos que integran la administración territorial internacional. Por un lado, es indudable que son representantes y órganos subsidiarios de las Organizaciones internacionales administradoras, fundamentalmente de la ONU, pero a la vez actúan también como órganos de los territorios administrados en los que pueden desempeñar funciones ejecutivas, judiciales o legislativas⁸⁷. Por ello, los órganos de la administración tienen una naturaleza jurídica mixta.

En tercer lugar, se plantea la cuestión de la naturaleza de las normas jurídicas que adoptan los órganos competentes de la administración territorial internacional. Y. Daudet sostiene que, en el caso de Kosovo que es extensible también al del Timor oriental, el derecho creado por la administración territorial internacional presenta una naturaleza mixta: es derecho del territorio administrado y también, “bajo otro ángulo, un derecho de las Naciones Unidas” o, al menos, “se puede ver en él una práctica de las Naciones Unidas en materia de derecho”⁸⁸. Tal es así que en el *Informe Brahimi* se propone a dicha organización la creación de un código jurídico tipo, que incluya principios, reglas jurídicas y procedimientos, que pudiera ser conocido y aplicado de forma interina por las administraciones territoriales internacionales hasta que fueran adoptadas las normas específicas para el territorio administrado⁸⁹.

En cuarto lugar, conviene analizar la cuestión de la responsabilidad por los daños que el personal y los órganos de la administración territorial internacional puedan causar en el desempeño de su misión. Basada en la aplicación por analogía de la regla existente para las operaciones de mantenimiento de la paz —las Naciones Unidas son responsables de los daños ocasionados por su personal—, algunos autores defienden la atribución de la responsabilidad a la ONU o a otra organización administradora por tales daños⁹⁰.

Y, por último, se plantea la cuestión de los límites que tanto la administración territorial internacional como, en última instancia, el Consejo de Se-

86. RUFFERT, M.: *op. cit.*, 2001, vol. 50, pp. 620-621.

87. RUFFERT, M.: *op. cit.*, 2001, pp. 626-627.

88. DAUDET, Y.: *op. cit.*, 2002, pp. 527-533.

89. *Informe Brahimi*, párrafos 81-83 (doc. A/55/305-S/2000/809, de 21 de agosto de 2000).

90. RUFFERT, M.: *op. cit.*, p. 630; con algunas dudas y precisiones Y. DAUDET, *op.cit.*, pp. 533-536.

guridad tienen para decidir sobre el destino final del territorio administrado. Esto es, la posible competencia del Consejo Seguridad para cambiar el estatuto jurídico, fronteras, estructura política y legal del territorio respecto a la situación anterior. Algunos autores han defendido que en determinadas situaciones y siempre que fuera necesario para restaurar y mantener la paz y seguridad internacionales, el Consejo de Seguridad podría decidir sobre tales cuestiones⁹¹, siempre que demuestre que actúa de buena fe y cumpla algunas condiciones que otorgarían legitimidad a la decisión como el examen en profundidad del alcance del riesgo para la paz y de las posibles alternativas a la decisión tomada⁹².

D. Modalidades

La administración territorial internacional se caracteriza, entre otros rasgos, por su heterogeneidad y por su carácter evolutivo ya que no existe un modelo tipo ideal sino que opera por medio de diversas modalidades que pueden ir cambiando a lo largo de su puesta en práctica. Tales modalidades se pueden clasificar de distinta manera según el criterio elegido. En este trabajo se va a recurrir a dos criterios: el grado de intervención en la unidad territorial administrada y el carácter consensual o impuesto de la administración.

R. Caplan ha identificado cuatro modalidades de administración territorial internacional según el grado de intervención en la unidad territorial concernida, es decir, según la amplitud de las competencias de la administración internacional: las administraciones de carácter global, las administraciones que tienen una función de supervisión de la gestión de los actores locales, las administraciones que tienen una misión de asesoría y asistencia a las autoridades locales y las operaciones en territorios en los que el conflicto continúa, no se han establecido sanciones de la ONU y en las que las interven-

91. MATHESON, M. J.: *op. cit.*, 2001, p. 85.

Por contra, TOMUSCHAT, Ch.: *op. cit.*, 2002, p. 345 concluye que, en el caso de Kosovo, el estatuto final del territorio deberá ser negociado entre la Comunidad internacional y Yugoslavia, ya que el preámbulo de la resolución 1244 (1999) reconoce una "autonomía sustantiva" para Kosovo (párr. 11) y a la vez la integridad territorial y la soberanía de la República Federativa de Yugoslavia (párr. 11). Vid. también sobre este caso *The Kosovo Report*, *op. cit.*, pp. 99-130.

92. KIRGIS, F. L.: "Security Council Governance of Postconflict Societies: A Plea for Good Faith and Informed Decision Making", *AJIL*, 2001, vol. 95, pp. 579-592.

ciones son a través de estructuras informales⁹³. En la administración territorial internacional de carácter global, la administración tiene competencias integrales de tipo legislativo, ejecutivo y judicial para gobernar el territorio en cuestión. Según dicho autor, este tipo de administraciones están mejor equipadas para lograr con éxito los objetivos establecidos a la operación⁹⁴. En esta modalidad se pueden encuadrar las administraciones de Kosovo, establecida por la resolución 1244 (1999), de 10 de junio, que creó la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo (MINUK)⁹⁵ y la del Timor Oriental, creada por la resolución 1272 (1999), de 25 de octubre, que dispuso la Administración Territorial de las Naciones Unidas del Timor Oriental (ATNUTO)⁹⁶.

La modalidad de administración que tiene una función supervisora, como es el caso de la de Bosnia-Herzegovina, ha atribuido a la administración territorial internacional el seguimiento y control de la aplicación por los actores locales de los Acuerdos de Paz de Dayton. Una dificultad importante en el desarrollo de esta administración es la falta de recursos adecuados para hacer frente a los incumplimientos de los actores locales de sus obligaciones derivadas de los acuerdos mencionados. Este es el caso también de Camboya, donde para la aplicación de los acuerdos de París de 23 de octubre de 1991, Naciones Unidas creó mediante la resolución 745 (1992), de 22 de febrero, del Consejo de Seguridad la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en

93. CAPLAN, R.: *A new trusteeship? The international administration of war-torn territories*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

94. CAPLAN, R.: *op. cit.*, 2002, pp. 10 y 83.

95. LAGRANGE, E.: "La Mission Intérimaire des Nations Unies au Kosovo, nouvel essai d'administration directe d'un territoire", *AFDI*, 1999, pp. 335-370; RUFFERT, M.: *op. cit.*, 2001, pp. 613-631; STHAN, C.: "The United Nations Transitional Administrations in Kosovo and East Timor; A First Analysis", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2001, pp. 105-183; ZIMMERMANN, A. y STAHN, C.: "Yugoslav Territory, United Nations Trusteeship or Sovereign State? Reflections on the Current and Future Legal Status of Kosovo", *Nordic Journal of International Law*, 2001, vol. 70, Nº 4, pp. 423-460.

MILANO, E.: "Security Council Actions in the Balkans: Reviewing the Legality of Kosovo's Territorial Status", *EJIL*, 2003, vol. 14, Nº 5, pp. 999-1022 sostiene que la presencia militar y la administración territorial internacional de Kosovo establecidas por la resolución 1244 (1999), de 10 de junio, es ilegal porque está basada en el acuerdo de Kumanovo entre los gobiernos de Yugoslavia y de Serbia y la Fuerza Internacional de Seguridad (vid. 38 *ILM* (1999) 1217), de 3 de junio de 1999, que supone una violación del art. 52 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969 porque ha sido conseguido mediante la amenaza o el uso de la fuerza en violación de los principios de Derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas.

96. Vid. SAURA ESTAPÀ, J. y AGUILERA VAQUÈS, M.: "La gestión por las Naciones Unidas del proceso de autodeterminación de Timor oriental", *Agenda ONU*, 1999, Nº 2, pp. 87-120; CAHIN, G.: "L'action internationale au Timor orientale", *AFDI*, 2000, pp. 139-175.

Camboya (APRONUC) en 1992, que tenía poderes de supervisión y control sobre las instituciones gubernamentales camboyanas⁹⁷.

En las operaciones de administración territorial internacional que tienen una función de asesoría y asistencia, la administración directa la realizan las autoridades locales, y las Naciones Unidas tienen atribuida la misión de seguimiento y asistencia a la aplicación de los acuerdos que regulan los problemas de soberanía o gobernabilidad que hubiere. Este es el caso de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Afganistán (MANUA), establecida por medio de la resolución 1401 (2002), de 28 de marzo, del Consejo de Seguridad que creó la administración territorial internacional para Afganistán, en aplicación del Anexo II del Acuerdo de Bonn alcanzado el 5 de diciembre de 2001 por el cual se le atribuye a las Naciones Unidas la labor de seguimiento, asistencia y asesoría a la Autoridad interina⁹⁸. Un caso muy especial de administración territorial de este tipo es el de Iraq, ya que la administración territorial tenía una naturaleza jurídica mixta derivada de la ocupación militar de Estados Unidos y de Gran Bretaña, por un lado, y, por otro, de las resoluciones del Consejo de Seguridad que determinaron su creación y competencias; y era también una administración con una estructura dual en la que la mayoría de las competencias legislativas, ejecutivas y judiciales las ejercía la Autoridad Provisional de la Coalición creada por los Estados ocupantes. Junto a esta estructura, el Consejo de Seguridad, mediante la resolución 1500 (2003), de 14 de agosto, creó la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq (MANUI) con las competencias establecidas en la resolución 1483 (2003), de 22 de mayo, para asistir y ayudar en la administración territorial de Iraq a la Autoridad creada por los Estados ocupantes, aunque, debido a la situación de inseguridad existente, apenas pudo ejercer tales competencias. Después, tras la devolución del ejercicio de la soberanía al Estado iraquí el 28 de junio de 2004, la resolución 1546 (2004), de 8 de junio, reorientó las funciones de la MANUI hacia la asistencia y asesora-

97. Los Acuerdos de París de 1991 pueden verse reproducidos en 31 *ILM* 174 (1992). Un estudio exhaustivo de este supuesto de administración es el de SELLARES SERRA, J.: *Administración Internacional de un Estado por Naciones Unidas. Camboya 1991-1993* (tesis doctoral leída el 11 de julio de 2002 en la Universidad de Barcelona disponible en la página web de internet <http://www.apronuc.com>); también ISOART, P.: "L'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge", *AFDI*, 1993, vol. XXXIX, pp. 157-177 y en su "L'ONU et la Cambodge", *RGDIP*, 1993, T. 93, N° 3, pp. 646-687.

98. El Acuerdo de Bonn sobre el restablecimiento de instituciones permanentes de gobierno en Afganistán puede verse en <http://www.unama-afg.org/docs/bonn.html>. El mandato y la estructura de dicha Misión puede verse en el informe del Secretario General de 18 de marzo de 2002 (doc. S/2002/278).

miento a las autoridades iraquíes provisionales para la elaboración de una constitución, para la celebración de elecciones y para la reconstrucción de las demás instituciones políticas del Estado iraquí (párr. 7)⁹⁹.

La administración territorial internacional, según algunos autores, puede tener otras modalidades, según tenga un carácter consensual o por el contrario haya sido impuesta. Una primera modalidad estaría basada en el consentimiento de los actores locales, a los que la administración territorial podría ayudar, asesorar y supervisar. Este ha sido el caso de Namibia, Camboya y lo es todavía de Afganistán. En cambio, existiría otra modalidad que tendría un carácter impuesto a los actores locales por las Organizaciones internacionales administradoras, principalmente por la ONU, al que se ha denominado modelo *neocolonialista* y cuyos ejemplos son Bosnia-Herzegovina, Kosovo y Timor Oriental¹⁰⁰.

No obstante, conviene recordar que no existe un modelo ideal aplicable en todos los casos y que el diseño institucional, las competencias y los objetivos de cada administración territorial internacional dependen de las circunstancias concretas y de los problemas que tenga que resolver. En todo caso, la intervención de terceros en la administración de un territorio mediante el ejercicio de poderes públicos siempre es una cuestión extraordinariamente delicada. Por ello, la administración territorial necesita contar con legitimidad de origen y con legitimidad de ejercicio porque sólo así los órganos y las normas gozarán de la autoridad y la adhesión de la población del territorio administrado que son imprescindibles para el éxito de la misión. La administración territorial internacional, en cierto sentido, es también una técnica de ingeniería social internacional cuya eficacia se reduce si no cuenta con el apoyo y la participación de los actores locales implicados y, en último término, de la población del territorio administrado. Las Organizaciones internacionales administradoras deben desarrollar estrategias que tengan como objeto generar la adhesión y el consentimiento de la población administrada¹⁰¹ y han de recu-

99. Un examen detallado de este caso puede verse en RODRIGO HERNÁNDEZ, A. J.: "La administración territorial de Iraq", en: GARCÍA SEGURA, C. y RODRIGO HERNÁNDEZ, A. J. (eds.): *op. cit.*, 2004, cap. VI.

100. KREILKAMP, J. S.: "U.N. Postconflict Reconstruction", *New York University Journal of International Law and Politics*, 2003, vol. 35, pp. 619-670.

101. BEAUVAIS, J. C.: "Benevolent Despotism: A Critique of U.N. State-Building in East Timor", *New York University Journal of International Law and Politics*, 2001, vol. 33, pp. 1101-1178. Este autor propone para evitar el *despotismo benevolente* de las Organizaciones administradoras un modelo de intervención abierto a la participación de los agentes locales desde el principio y no sólo como objetivo (pp. 1167-1177); DOYLE, M. W.: "UN Intervention and National Sovereignty", en: DAUSPECKGRUBER, W. (ed.): *The Self-Determination of Peoples. Community, Nation,*

rrir a la modalidad de administración que mejor se adapte a los factores que pueden facilitar el desarrollo de la misma (orden, cultura jurídica, tamaño de la clase media, formación profesional de los funcionarios, posible existencia de sociedad civil organizada, etc.)¹⁰².

CONSIDERACIONES FINALES

La Comunidad internacional contemporánea es un modelo de organización social que tiene como sujetos primarios y principales a los Estados soberanos. Ahora bien, difícilmente puede mantenerse el orden internacional si se ignoran los graves problemas de soberanía y de gobernabilidad que tienen muchos de esos Estados. La institución de Derecho internacional a la que se recurre en supuestos excepcionales para hacer frente a los casos cuyos problemas son más graves es la administración de territorios por parte de terceros diferentes del Estado territorial. Pero a diferencia de otros momentos de la historia de las relaciones internacionales, ahora ya no se interviene en territorios coloniales sino que, dada la generalización de la soberanía, se hace en Estados soberanos. A esta aparente contradicción se le puede denominar la paradoja de la administración de territorios. Esta paradoja puede ser descrita como una excepción a la regla general, según la cual la soberanía la ejerce el Estado territorial, por la que terceros (Estados u Organizaciones internacionales) pueden desempeñar en distinto grado funciones legislativas, ejecutivas y judiciales en una determinada unidad territorial por medio de una estructura formalmente constituida situada en el territorio administrado. El concepto que sintetiza la paradoja de la administración de territorios es el de *soberanía suspendida*, ya que permite reconciliar el derecho con la realidad y proporciona una racionalización legal de una realidad política que permite asegurar

and State in an Interdependent World, London, Lynne Rienner Publisher, 2002, pp. 67-100.

102. EZTZIONI, A.: "A self-restrained approach to nation-building by foreign powers", *International Affairs*, 2004, vol. 80, N° 1, pp. 1-17. A pesar de que este autor propone dicha adaptación a los factores existentes, su tesis es razonablemente escéptica sobre las posibilidades de la reconstrucción de Estados porque el cambio social deliberado como resultado de la intervención de terceros extranjeros es muy difícil de conseguir; porque no es fácil alterar los hábitos, costumbres y relaciones establecidas a lo largo del tiempo por la población local a no ser que tenga sus propias razones para hacerlo; y porque los poderes externos tienen limitaciones para comprender la cultura y la sociedad local y no están dispuestos a hacer sacrificios en términos económicos y humanos durante mucho tiempo (pp. 3-5).

a la vez la legalidad internacional y la estabilidad de las relaciones jurídicas internacionales en tales situaciones excepcionales. Ahora bien, dicha paradoja de la administración de territorios, como excepción a la soberanía del Estado territorial, necesita además alguna explicación que le proporcione legalidad y legitimidad internacionales.

Por un lado, desde el punto de vista de la legalidad internacional, es preciso reelaborar el concepto de soberanía con el fin de lograr el adecuado equilibrio entre su dimensión sustantiva y su dimensión formal. Algunas de las distintas reinterpretaciones de la soberanía que se han hecho en los últimos años contienen elementos que pueden contribuir a este objetivo. En el caso de la dimensión sustantiva, la soberanía ya no puede ser la garantía de impunidad para cualquier tipo de conducta incluidas las más execrables, por ello tiene especial interés la noción de *soberanía responsable*. Esta consiste no sólo en derechos sino también en obligaciones que todos los Estados tendrían, por el solo hecho de formar parte de la Comunidad internacional, tanto hacia sus propios ciudadanos como hacia los demás Estados. En este sentido, sería conveniente explorar con mayor profundidad la propuesta de crear un *código de ciudadanía global* para Estados y pueblos, formulada por algunas comisiones internacionales de estudio, que podría representar el contenido mínimo sustantivo de la soberanía que todo Estado habría de respetar¹⁰³. Ahora bien, la exigencia de este contenido sustantivo mínimo no puede transformar la soberanía de los Estados en una *soberanía condicionada* al respeto a un determinado modelo de Estado y a algunos valores sujetos a la interpretación unilateral y selectiva de los Estados más poderosos. Por ello, es necesario reivindicar la dimensión formal de la soberanía, la *soberanía negativa* de la que se derivan la independencia y la no intervención en los asuntos internos y que es absolutamente imprescindible para la propia existencia de los Estados primero, para su supervivencia como sujetos de Derecho internacional después y, por último, para la continuidad del sistema internacional. La soberanía, en sentido formal, como señala P.M. Dupuy, es una ficción legal pero, a diferencia de otras, es una *ficción legal constituyente* para el ordenamiento jurídico internacional. Debido a su naturaleza constituyente, requiere su aceptación si no se quiere poner en cuestión todo el edificio del Derecho internacional. Esto no impide que dicho principio tenga excepciones (sistema de votación por mayoría, derecho de veto, etc.), pero éstas deben ser negociadas, acordadas y escritas en tratados y no pueden ser impuestas por el mero deseo

103. Vid. *The Kosovo Report*, op. cit., p. 291; y *The Responsibility to Protect*, op. cit., párrs. 1.35 y 8.33.

del poder. El principio de igualdad soberana “significa no sólo que todos los Estados están igualmente sujetos a las mismas obligaciones generales impuestas dentro del sistema jurídico internacional”, sino también que “todos los Estados, cualquiera que sea su posición material, deben tener un tratamiento jurídico idéntico dentro del sistema”¹⁰⁴. La reivindicación de la dimensión formal de la soberanía no es suficiente por sí misma pero es imprescindible para preservarla del poder y de la moral.

Por otro lado, desde el punto de vista de la legitimidad internacional, resulta necesario mejorar la elaboración conceptual y la aplicación práctica de la institución de la *administración territorial internacional*. En primer lugar, para poder dar respuesta a algunas críticas que se le han hecho y para reforzar su legitimidad de origen, es preciso argumentar mejor su justificación desde el punto de vista político y moral. Y, en segundo lugar, en cuanto técnica de ingeniería social internacional, es conveniente aprender de la aplicación práctica de cada caso para mejorar su eficacia y suscitar así la legitimidad de ejercicio que ayude a conseguir los objetivos para los que haya sido creada.

La institución de la administración de territorios, como ya se ha mostrado a lo largo de este trabajo, no es nueva, cuenta con una larga trayectoria y ha operado mediante diferentes modalidades. Los rasgos más novedosos de la práctica internacional más reciente son, por un lado, que ahora ya no se utiliza en un contexto de territorios coloniales o de relaciones jerárquicas entre Estados, sino que se recurre a ella en una Comunidad internacional de Estados igualmente soberanos; y, por otro lado, se ha producido una ampliación de las causas que pueden originar la administración de un territorio a supuestos de Estados fracasados, de emergencia humanitaria y de Estados cuya conducta o conflicto interno pueda suponer una amenaza para el orden internacional. Entre las diferentes instituciones que existen en el Derecho internacional para la administración de territorios, en principio y salvo excepciones muy concretas, sólo la administración territorial internacional tendría legitimidad de origen. En otras palabras, la suspensión de la soberanía de un Estado y su ejercicio por Organizaciones internacionales sólo sería legítima cuando tal Estado tenga graves problemas de soberanía o de gobernabilidad que supongan un incumplimiento de su obligación de proteger a sus ciudadanos o que puedan representar un peligro para el orden internacional, el Consejo de Seguridad haya constatado tal situación y haya determinado la administración del territorio. Ahora bien, esta presunción de poseer legitimidad de

104. DUPUY, P. M.: “Comments on chapters 4 and 5”, en: BYERS, M. y NOLTE, G. (eds.): *op. cit.*, 2003, pp. 178-179.

origen debe ser reforzada mediante una mejor justificación teórica y por medio de una distinción de otras figuras afines. No sin cierta razón, se ha tildado a la administración territorial internacional de *imperialismo humanitario*, de *despotismo benevolente* o, sin atenuantes, de *neocolonialismo*. Por ello, es necesario ofrecer buenos argumentos para que, a pesar de tales críticas, esté razonablemente justificado el recurso a esta institución. Y tales razones no son otras que las que están en el origen de la administración de un territorio. A diferencia de lo que ocurría con otras instituciones de administración de territorios como los protectorados, los mandatos y la administración fiduciaria, que, bajo el noble objetivo de la “misión sagrada de civilización”, eran instrumentos para implementar el imperialismo en territorios coloniales y que perseguían la satisfacción de los intereses nacionales de los Estados más poderosos, la administración territorial internacional opera sólo en supuestos excepcionales respecto a Estados soberanos en interés ya no de los Estados sino de la población de los mismos y, en última instancia, en interés de la Comunidad internacional. En definitiva, la justificación moral de esta institución no es otra que los motivos que la han originado, la protección de la vida, la integridad física y la dignidad de los ciudadanos del propio Estado en el que se interviene. Además, la administración territorial, aunque tiene algunas similitudes con el protectorado, los mandatos, la administración fiduciaria o las operaciones para el mantenimiento de la paz, es una institución diferente a ellas, que tiene unos objetivos distintos, un fundamento jurídico propio, opera en otro contexto y tiene unas exigencias de legalidad y de legitimidad internacional diferentes.

En segundo lugar, es preciso también incrementar la legitimidad de ejercicio de la administración territorial internacional. La situación social, económica, institucional y humanitaria en la que se encuentran en la actualidad un número relevante de Estados lleva a suponer que, a pesar de la enorme reticencia existente en la Comunidad internacional a verse envuelta en operaciones de administración de territorios de otros Estados y pueblos¹⁰⁵, habrá más casos de soberanía suspendida mediante la administración territorial internacional de algunos de esos Estados. Para responder con eficacia y solucionar los problemas en ciernes, la Comunidad internacional, en especial la ONU, debe aprender de la experiencia acumulada durante la última década para mejorar esta institución en cuanto técnica de ingeniería social internacional. Partiendo de un salubre escepticismo respecto a las posibilidades de la ingeniería social, la solución de los problemas pasa por suscitar el acuerdo y

105. CAPLAN, R.: *op. cit.*, 2002, p. 11.

la participación de los actores locales, mejorar la capacidad de los órganos y del personal de las Naciones Unidas, disponer de los instrumentos jurídicos adecuados y proporcionar los recursos financieros necesarios. En suma, las Organizaciones internacionales administradoras han de incrementar la eficacia de la administración territorial internacional para contribuir a su legitimidad de ejercicio.