

La administración de territorios: del protectorado a la administración territorial internacional

Ángel J. RODRIGO HERNÁNDEZ*

Resumen: El objetivo de este trabajo es examinar la evolución institucional de la administración de territorios por terceros distintos del estado territorial y, en particular, profundizar en la distinción entre dos modalidades de la misma: el protectorado y la administración territorial internacional. La tesis que se defiende es que, aunque la administración territorial internacional tiene algunas similitudes con el protectorado internacional, son instituciones diferentes porque tienen objetivos distintos, el fundamento jurídico no es el mismo, operan en otro contexto y tienen exigencias de legalidad, legitimidad y eficacia internacionales distintas en su aplicación práctica. En síntesis, el protectorado, en sus diversas versiones, era un instrumento al servicio de los intereses estratégicos, económicos o militares de las grandes potencias; era una institución más para la formalización jurídica de relaciones jerárquicas de hecho entre estados o entidades. Por contra, la administración internacional de territorios, en la actualidad, es una herramienta que, fundamentalmente, se utiliza para la protección de valores e intereses generales de la comunidad internacional como la paz y los derechos humanos fundamentales.

Palabras clave: Soberanía territorial, soberanía suspendida, administración de territorios, protectorado, administración territorial internacional, comunidad internacional.

The Administration of Territories: from the Protectorate to the International Territorial Administration

Ángel J. RODRIGO HERNÁNDEZ*

Abstract: The object of this paper is to analyze the institutional evolution of the administration of territories conducted by third parties different from the territorial state and, more precisely, to deepen in the distinction between two of its forms: the protectorate and the international territorial administration.

Although these two forms share some similarities, the main thesis is that the international protectorate and the international territorial administration constitute two different institutions. That is because they have different goals, they are based on two distinct legal foundations, they operate in different contexts and they each entrain different requirements for international legality, legitimacy and efficacy in their implementation. The protectorate, in its various forms, was used as an instrument serving the strategic, economic and military interests of the great powers; it was one of many institutions used to formalize, in legal terms, the *de facto* hierarchical relations among states or political entities. In contrast, today's international administration of territories is a tool that, in essence, is used to protect the general values and interests of the international community, such as peace and fundamental human rights.

Keywords: Territorial Sovereignty, Suspended Sovereignty, Territorial Administration, Protectorate, International Territorial Administration, International Community.

Introducción

La administración de territorios por terceros distintos del estado territorial tiene una larga historia y una variada práctica en la comunidad internacional. Los diferentes supuestos de administración de territorios han ido evolucionando y adaptando sus fines, medios y modalidades utilizados en cada momento, en función del éxito obtenido y de su adecuación al contexto jurídico y político internacional en el que han operado.

En los últimos años, a los supuestos más recientes de administración de territorios se les ha denominado a veces, con la expresión no del todo correcta, protectorados internacionales¹. Por ello, el objetivo de este trabajo es examinar la evolución institucional de la administración de territorios y, en particular, distinguir el protectorado de la administración territorial internacional.

Para llevar a cabo dicho análisis, se sintetizan algunas ideas básicas sobre la soberanía territorial y la administración de territorios, expuesta como una excepción a la regla general del ejercicio de competencias sobre un territorio, y se propone, entre otros, el concepto de soberanía suspendida para explicar la aparente paradoja que plantea la relación entre ambas instituciones (1). En segundo lugar, se examina el concepto, características y clases de protectorados (2). Y, por último, se analizan el concepto, características, fines y dificultades de la administración territorial internacional (3).

La tesis que se defiende es que, aunque la administración territorial internacional tiene algunas similitudes con el protectorado, son instituciones diferentes porque tienen objetivos distintos, el fundamento jurídico no es el mismo, operan en otro contexto y tienen exigencias de legalidad, legitimidad y eficacia internacionales diferentes en su aplicación práctica. En síntesis, se destaca que mientras el protectorado, en sus diversas versiones, era un instrumento al servicio de los intereses nacionales de las grandes potencias, la administración internacional de territorios es una herramienta que, fundamentalmente, se utiliza para la protección de valores e intereses generales de la comunidad internacional.

¹ Véase, por ejemplo, el informe del International Crisis Group, *The New Kosovo Protectorate*, Sarajevo, 20 June 1999, p. 2 (<http://www.icg.org>); también en el informe de la Comisión Internacional Independiente sobre Kosovo, en *The Kosovo Report. Conflict, International Response, Lessons Learned*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 286-287.

1. Soberanía territorial y administración de territorios: la soberanía suspendida

1.1. La soberanía territorial

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 realicen 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 *plenitud* de las competencias estatales significa, según el profesor Pueyo Losa, que al estado le “corresponden –sin ningún tipo de limitaciones, en principio- todas las facultades necesarias para el adecuado desarrollo de sus funciones...”².

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*. De acuerdo con dicho autor, “el principio de exclusividad de las competencias territoriales del estado implica, por tanto, 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”³.

La regla general relativa al ejercicio de la soberanía, como se acaba de exponer, 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 él⁴. Una de tales excepciones es la institución de la administración de territorios a la que se ha recurrido y se está recurriendo con cierta frecuencia en los últimos años. El incremento del recurso a la administración de territorios se puede explicar como una consecuencia paradójica de la generalización de la soberanía. Como consecuencia del fin de la Guerra Fría por un lado, y del principio de la libre

² PUEYO LOSA, J. “Las competencias del Estado (I): Competencias territoriales”, en: M. Díez de Velasco, *Instituciones de Derecho internacional público*, 16ª ed., Madrid, Tecnos, 2007, p. 419.

³ *Ibidem*, p. 420.

⁴ KRASNER, S., *Soberanía: Hipocresía organizada*, trad. I. Hierro, Barcelona, Paidós, 2001 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 (pp. 43-63).

determinación de los pueblos, por otro, las antiguas colonias y otros pueblos gobernados por unidades políticas más grandes consiguieron la independencia y el acceso a la estatalidad. Los nuevos estados tienen una soberanía formalmente igual a la de los estados ya existentes. La soberanía, por tanto, se ha generalizado y ha sido 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 amenazan 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.

Por ello, en determinadas situaciones excepcionales, el ejercicio del poder público para la gestión del territorio y la población así como para dirigir sus relaciones exteriores, en otras palabras, la administración del territorio, lo ha ejercido o puede llevarlo 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, los desastres naturales, la descomposición e ineficacia de estados que no tienen capacidad para ejercer su poder (el supuesto de los denominados *failed states*)⁵, 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

⁵ CASANOVAS, O., "Los Estados fracasados", en: C. GARCÍA y A. RODRIGO (eds.), *La seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, Madrid, Tecnos, 2008, pp. 83-90 señala que "se pueden considerar Estados fracasados tanto a aquellos Estados en los que la organización política ha desaparecido y se han convertido en un escenario de lucha entre grupos y facciones, como los Estados en los que un poder tiránico tiene sometida a la población a violaciones masivas de los derechos humanos más fundamentales" (p. 84). 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).

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).

En los últimos años, en estos casos más graves, se ha recurrido con frecuencia a la institución de la administración de territorios, lo cual supone, como ya se ha señalado, 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 territorial y la administración de territorios. Una de las nociones que pueden ayudar a explicar esta paradoja es la de soberanía suspendida.

1.2. La soberanía suspendida

El problema principal que se plantea es cómo explicar desde un punto de vista jurídico el ejercicio legal de competencias soberanas por un tercero. La práctica internacional muestra que no existe una explicación única, que ésta puede depender de la modalidad de administración de territorios utilizada, del contexto histórico en el que operan y de los intereses en presencia. M. Aznar ha sistematizado las explicaciones relativas al desempeño de poderes legislativos, ejecutivos y judiciales por medio de la administración *internacionalizada* del territorio (en la que los sujetos administradores pueden ser estados y organizaciones internacionales) a partir del análisis de la práctica internacional en tres modelos. El primero estaría integrado por los casos de *soberanía ausente* como fueron, entre otros, los de Cracovia, el Congo, Danzig y Trieste. En ellos, la soberanía estaba ausente porque no existía entidad a la que se le reconociera la soberanía sobre el territorio. El ejercicio de las competencias soberanas “estaba regulado por el régimen de administración internacionalizada. Éste, por así decirlo, sustituye la noción de soberanía”⁶.

El segundo modelo sería el de los casos de *soberanía en transición*, que explicaría la administración internacionalizada en los supuestos de un proceso de independencia y de libre determinación. En ellos se “«trasmite» o «traslada» la soberanía de la potencia colonial al pueblo en el proceso de independencia”. La soberanía, en estos casos, “acaba

⁶ Véase AZNAR GÓMEZ, M., *La administración internacionalizada del territorio*, Barcelona, Atelier, 2008, pp. 267-268.

residiendo en el pueblo del territorio tras su independencia”, existiera una soberanía anterior o no existiera porque las potencias administradoras no fueran soberanas del territorio⁷.

Un tercer modelo sería el de los supuestos de *soberanía suspendida*. Algunos autores han apuntado que en estas situaciones legales anormales que dan origen a la paradoja de la administración de territorios, la soberanía estaría suspendida o *in abeyance*⁸. 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 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 que no se alcance una solución satisfactoria sobre los problemas que hayan dado lugar a tales situaciones extremas.⁹ M. Aznar ha propuesto que en lugar de la expresión “soberanía suspendida” sería más exacto hablar de “suspensión temporal del ejercicio por parte del soberano de competencias, igualmente soberanas, sobre un territorio determinado a favor de un tercero”¹⁰. No obstante, el concepto de soberanía suspendida puede ser especialmente adecuado para explicar los casos de administración *internacional* de territorios por organizaciones internacionales ya que, en la actualidad, opera en un contexto de estados soberanos ya sea respecto a todo o parte de su territorio. En la comunidad internacional actual integrada por estados soberanos, dicho concepto 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

⁷ Véase AZNAR GÓMEZ, M., *La administración...*, *op. cit.*, pp. 269-271.

⁸ SCHACHTER, O., “Sovereignty-Then and Now”, en: R.St.J. Macdonald (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 periodo de la intervención y el posterior hasta restablecer la paz y la estabilidad, y no una suspensión *de iure*.

⁹ YANNIS, A., “The Concept of Suspended Sovereignty in International Law and Its Implications in International Politics”, *EJIL*, 2002, vol. 13, N° 5, pp. 1037-1052.

¹⁰ Véase AZNAR GÓMEZ, M., *La administración...*, *op. cit.*, p. 282.

consecuencia necesaria la pérdida de la soberanía, de forma que, finalizada la situación excepcional, podrá volver 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 nacionales¹¹. 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.

1.3. 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”¹². 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 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

¹¹ FERGUSON, N., *Coloso. Auge y decadencia del imperio americano*, trad. M. Chocano, Barcelona, Debate, 2004, pp. 245-282 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.

¹² KOHEN, M., *Possession contestée et souveraineté territoriale*, París, PUF/IUHEI, 1997, p. 79.

o provisional, aunque es lo más frecuente, ya que se pueden identificar algunos supuestos que tenían carácter definitivo y otros en los que existía una indefinición sobre el destino final de la administración, como era el caso de “la autonomía sustantiva” de Kosovo¹³ que acabó con la declaración unilateral de independencia del día 17 de febrero de 2008; 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.

En la práctica internacional se han utilizado diversas instituciones internacionales para la administración de territorios¹⁴: protectorados, diferentes modalidades de órganos representativos de estados (condominio, comisiones internacionales, comisiones mixtas)¹⁵, la ocupación militar¹⁶, los mandatos¹⁷, la administración fiduciaria¹⁸, o la

¹³ 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 *cantonalización* de Kosovo basada en criterios étnicos. En cambio, los actores locales albaneses sostienen 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. op. cit.*, 2000, pp. 259-281 y 284-288 recomendó 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. Véase TOMUSCHAT, Ch., “Yugoslavia’s Damaged Sovereignty over Province of Kosovo”, en: G. Kreijen *et al* (eds.), *op. cit.*, 2002, pp. 323-347.

¹⁴ Véase un análisis sintético de las diferentes modalidades de administración de territorios en RODRIGO, A., “Soberanía y administración de territorios”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2004, vol. XX, pp. 302-307.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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; KOHEN, M., *op. cit.*, 1997, pp. 94-105; y SCHEFFER, D.J., “Beyond Occupation Law”, *AJIL*, 2003, vol. 97, p. 843 en nota 2. Un examen detallado de la ocupación militar de Irak 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 que 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 C. García Segura y Angel J. Rodrigo Hernández, *op. cit.*, 2004.

¹⁷ Véase 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; WRIGHT, Q., *Mandates Under The League of Nations*, 1930. Un análisis más actual y con un enfoque radicalmente diferente es el de ANGHIE, A., “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, en el que se interpreta el sistema de mandatos como una institución destinada a administrar territorios para convertirlos en Estados soberanos e incorporarlos al sistema internacional, pero que poseen una soberanía diferente de la soberanía que tienen los Estados europeos.

¹⁸ DÍEZ DE VELASCO, M., *Las Organizaciones internacionales*, 14ª ed., Madrid, Tecnos, 2007, pp. 275-284; 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.

administración internacional por medio de 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 aplicables en la práctica actual.

Las instituciones internacionales para la administración de territorios se pueden clasificar según diferentes criterios. Así, en primer lugar, según el tipo de sujeto internacional que lleva a cabo la administración, se puede distinguir entre las modalidades en las que la administración la realizan uno o varios estados: protectorado, órganos representativos de estados, ocupación militar, mandatos y administración fiduciaria; y aquellas otras modalidades en las que son las organizaciones internacionales las que gestionan el territorio: la administración territorial internacional. En segundo lugar, según la amplitud de las competencias ejercidas se puede diferenciar entre las modalidades que tienen por objeto la administración territorial de forma limitada a unas determinadas materias, las administraciones de carácter global, las que son sólo de supervisión y aquéllas otras de asistencia. Y, en tercer lugar, según el interés protegido, se distingue entre aquellas modalidades que persiguen un interés estatal y aquéllas otras en las que se quieren proteger intereses generales de la comunidad internacional en beneficio de las personas administradas.

Las instituciones internacionales para la administración de territorios en las que tal administración la llevan a cabo uno o varios estados apenas son utilizadas 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 y de Irak. 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 y distinguirla de una institución próxima pero diferente que es la del protectorado.

2. El protectorado como un instrumento al servicio de los intereses de las grandes potencias

2.1. Concepto de protectorado

El protectorado, en cuanto modalidad de administración de territorios, ha sido definido de diversas maneras. J. Crawford lo concibe como 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 protectores¹⁹. Para G. Hoffmann, un protectorado es “una relación jurídica entre un estado ‘protector’ y un estado o grupo de estados ‘protegidos’” cuya base jurídica “es un tratado concluido entre los dos estados, por el que el protector está obligado a defender al estado protegido frente a la agresión y a otras violaciones del derecho”.²⁰ Ch. Rousseau tiene una concepción más restringida del protectorado en la que destaca tres rasgos: ser un régimen establecido por dos estados, ser un régimen convencional y el establecimiento de la distribución de competencias²¹.

Una definición descriptiva del protectorado, que comprende un gran número de los supuestos que se han dado en la historia de las relaciones internacionales, sería la de una modalidad de administración de territorios en la que por medio de un tratado entre uno o varios estados protectores y un estado soberano o una entidad política que no alcanza a serlo por su escasa institucionalización y soberanía, como era un grupo tribal o un principado feudal, acuerda que aquél o aquéllos puedan ejercer su protección en diversa medida, en particular, en lo relativo a las relaciones exteriores, a la defensa militar y al mantenimiento del orden interno.

2.2. Características de los protectorados

La Corte Permanente de Justicia Internacional, en su opinión consultiva sobre los *decretos de nacionalidad en Túnez y Marruecos*, observó que “a pesar de las características comunes que poseen los protectorados de Derecho Internacional, tienen características jurídicas individuales resultantes de las condiciones particulares de su

¹⁹ CRAWFORD, James, *The Creation of States in International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1979, p. 187.

²⁰ HOFFMANN, Gerhard, “Protectorates”, *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 10, Amsterdam, 1987, p. 336.

²¹ ROUSSEAU, Charles, *Derecho internacional público*, 3ª ed. (trad. F. Giménez Artiguez), Barcelona, Ariel, 1966, pp. 142-150.

génesis y de su grado de desarrollo”²². No obstante la heterogeneidad de la práctica en la materia se puede apuntar algunas características comunes. En este sentido, el protectorado se podría caracterizar, entre otros rasgos, porque su base jurídica es un acuerdo internacional, porque el estado protegido o la entidad dependiente consiente el ejercicio de competencias por parte del estado protector, porque tiene un carácter instrumental de los intereses del estado protector que solía ser una gran potencia, porque el estado protegido o la entidad dependiente no desaparece ni es anexionada territorialmente, porque no existe supervisión internacional y porque los efectos del protectorado respecto a terceros estados dependen del reconocimiento de éstos.

El protectorado tenía su fundamento jurídico, en la mayoría de los casos, en un tratado internacional concluido entre partes que tenían en muchas ocasiones un poder de negociación muy desigual. A veces, una de las partes, la parte protegida, podía ser un estado más pequeño o débil o bien la máxima autoridad de una entidad política basada en un grupo tribal, un clan o un reino feudal.

Esta modalidad de administración de territorios tiene su origen en el consentimiento, más o menos libre, de la parte protegida que permitía que el estado protector pudiera ejercer determinadas competencias legislativas, ejecutivas y judiciales. La amplitud de las funciones “protegidas” variaba según las circunstancias de cada caso pero, en general, solían alcanzar al ejercicio de las relaciones internacionales, a la defensa militar del territorio y a la posibilidad de intervenir en los asuntos de orden público.

En la mayoría de los casos, la finalidad de esta modalidad de administración de territorios, estuviera formulada de forma explícita o bien de forma tácita tras eufemismos como la ayuda al progreso, la amistad entre los pueblos u otros similares, era servir a los intereses estratégicos, económicos, políticos o militares de las grandes potencias, que solían ser los estados “protectores”.

El protectorado no suponía la desaparición jurídica del estado protegido o de la entidad dependiente ya que éstos seguían existiendo como una entidad jurídicamente diferente del estado protector y no se producía la anexión territorial de aquél. El estado protegido, aun con su soberanía reducida por el contenido del tratado que establecía el

²² Véase *Décrets de nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc, avis consultatif du 7 de février 1923, C.P.J.I., série B, n° 4, p. 27.*

protectorado, podía concluir acuerdos válidos con terceros estados. Por este motivo, G. Hoffmann concluye que el denominado protectorado de Bohemia y Moravia, establecido por Alemania entre 1939 y 1945, no era un protectorado internacional ya que, según el gobierno nazi de la época, formaba parte del Estado alemán y las normas que regulaban las relaciones entre ambos eran parte del derecho alemán²³.

El protectorado, en cuanto modalidad de administración de territorios, estaba regulado por el tratado que lo establecía y no era objeto de supervisión internacional por parte de otros estados u organizaciones internacionales, como ocurría en el caso de otras instituciones como los mandatos, el régimen de administración fiduciaria o la administración territorial internacional.

Por último, como ha afirmado la jurisprudencia internacional, los tratados que el estado protegido y terceros estados hubieran concluido con anterioridad seguían siendo válidos y no quedaban afectados por el protectorado. Además, éste sólo producía efectos para terceros si éstos habían reconocido dicho protectorado²⁴.

2.3. Clases de protectorados

Los protectorados se pueden clasificar en función de diversos criterios²⁵. J. Crawford, por su parte, distingue, según la amplitud de las competencias ejercidas y las circunstancias concretas, entre tres tipos de protectorados: los que llama estados protegidos, los protectorados internacionales y los protectorados coloniales.

Los *estados protegidos* son una modalidad de protectorado en la que, por medio de un tratado, se opera una amplia delegación de competencias a favor del estado protector pero en la que sigue existiendo el estado protegido, persiste la independencia formal y alguna forma de autogobierno en el estado protegido. La cuestión fundamental es cuál es el núcleo mínimo de competencias que el estado protegido ha de retener para poder seguir siendo considerado como un estado. Crawford apunta como regla general aplicable a esta cuestión que las derogaciones de independencia estén basadas en el consentimiento local, que no supongan poderes extensivos de control interno del estado protegido y que no quede éste sin algún grado de influencia sobre los asuntos exteriores. Este autor cita, entre otros ejemplos de esta modalidad de protectorado, el caso de

²³ HOFFMANN, Gerhard, "Protectorates"... *op. cit.*, p. 336.

²⁴ Véase *Décrets de nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc, avis consultatif du 7 de février 1923, C.P.J.I., série B, n° 4*, p. 27.

²⁵ Véase una primera clasificación en el estudio clásico de ENGELHARD, E., *Les protectorats anciens et modernes: étude historique et juridique*, Paris, Pedone, 1896.

Bután que, mediante el tratado de amistad de 8 de agosto de 1949, aceptó ser “guiado por el consejo del Gobierno de India respecto a sus relaciones exteriores” e India se comprometió a “no interferir en la administración interna de Bután”; el caso de Liechtenstein, que ha dejado en Suiza la conducción de sus asuntos externos; el de Samoa Occidental y Nueva Zelanda; y el de Tonga y Gran Bretaña²⁶.

Los *protectorados internacionales* son, según la clasificación de J. Crawford, “aquellos territorios cuyos gobiernos, al acordar la protección, mantienen un estatuto internacional separado pero carecen en alguna medida de las características de la estatalidad, tal como ésta se entiende”. El estatuto de los protectorados internacionales es muy diferente y se ha de examinar caso por caso. No obstante, según este autor, existe una especie de convención que considera a estas entidades apenas ya independientes sujetas a protectorado como estados en sentido formal, al menos para algunos objetivos: permanece la subjetividad del estado anterior al protectorado y, por tanto, sus tratados siguen en vigor; sus relaciones internacionales, formalmente, son distintas a las del estado protector; sus gobernantes gozan de inmunidad soberana, al menos en los tribunales del estado protector; los tribunales de la entidad protegida mantienen su propia nacionalidad; y sus relaciones con el estado protector siguen regidas por el Derecho Internacional. En la práctica, algunos supuestos de protectorados que se formalizaron mediante la modalidad de *estados protegidos* evolucionaron hacia un *protectorado internacional* como resultado natural de la dinámica de las relaciones entre el estado protector y el estado o entidad protegida.

Ahora bien, el objeto de esta institución, en general, no es la anexión territorial de entidades sino alcanzar un gobierno separado y seguro que sirva de forma directa o indirecta a los intereses del estado protector²⁷. Algunos ejemplos de esta modalidad fueron, entre otros, los protectorados internacionales de Francia y España en Marruecos o los de Gran Bretaña en Brunei y Zanzibar. En el caso de Marruecos, el protectorado fue creado por medio del Tratado de Fez de 30 de marzo de 1912, que situó la mayor parte de su territorio bajo influencia de Francia, y por el acuerdo de 27 de noviembre de 1912, que reconoció una pequeña zona costera bajo el control de España²⁸. La evolución del

²⁶ Véase CRAWFORD, J., *The Creation of...*, *op. cit.*, pp. 188-194.

²⁷ *Ibidem.*, pp. 194-198.

²⁸ Véase SALAS LARRAZABAL, Ramón, *El protectorado de España en Marruecos*, Madrid, Mapfre, D.L., 1992. Un análisis reciente del contexto histórico de la creación del protectorado español puede verse en JIMÉNEZ PIERNAS, C. y REQUENA CASANOVA, M., “Spain’s Part in the 1906 Algeciras Conference: Internationalisation of the Moroccan Question and the Interest of Spain”, *Spanish Yearbook of International Law*, 2008, vol. XII, pp. 1-18.

protectorado llevó a que las competencias ejercidas por los estados protectores fueran cada vez mayores, de forma que los ámbitos sobre los que las autoridades marroquíes tenían libertad para decidir eran muy pocos. No obstante, como reconoció la Corte Internacional de Justicia en el *asunto relativo a los derechos de los nacionales de Estados Unidos de América en Marruecos*, éste seguía teniendo personalidad jurídica internacional ya que, en virtud del Tratado de Fez, “Marruecos había llegado a ser un estado soberano pero concluía un acuerdo de carácter contractual por el cual Francia se comprometía a ejercer ciertos poderes soberanos en nombre y por cuenta de Marruecos y a encargarse, en principio, de todas las relaciones internacionales de Marruecos”²⁹. El caso de Brunei comenzó como un estado protegido de Gran Bretaña por medio del acuerdo de 17 de septiembre de 1888 y por medio del acuerdo suplementario de 2 de enero de 1906 se transformó en un protectorado internacional³⁰. Otro tanto sucedió respecto a Zanzibar entre 1890 y 1963.

J. Crawford señala que, salvo dos excepciones (el protectorado de Adén entre 1873 y 1967 y el de las Islas Salomón británicas entre 1893 y 1978), los *protectorados coloniales* estaban restringidos a África y pueden considerarse, en gran medida, como una consecuencia directa del Acta General de la Conferencia de Berlín, que asimilaba colonias y protectorados exigiendo para ambos la ocupación efectiva y la notificación a las otras potencias³¹. El árbitro Max Huber, en el laudo dictado en el asunto de la *Isla de Palmas*, definió los protectorados coloniales africanos como “una forma de administración de un territorio colonial sobre la base de la autonomía para los nativos”³². Los protectorados coloniales, en muchos casos, eran el resultado de la evolución, más por vía de hecho que por medio de instrumentos jurídicos que le dieran cobertura, de los protectorados internacionales inducida por los estados protegidos (las grandes potencias coloniales) con el fin de ejercer la autoridad completa sobre tales territorios. No obstante, el Derecho Internacional no era del todo irrelevante en las relaciones entre entidad dependiente y estado protector, ya que no era posible la anexión formal del

²⁹ Véase *I.C.J. Reports 1952*, p. 188.

³⁰ Véase CRAWFORD, J., *The Creation of...*, *op. cit.*, pp.197-198. Este autor completa la evolución al señalar que fue firmado en 1971 un nuevo acuerdo que reconocía a Brunei las competencias para el total autogobierno interno, y a su vez Gran Bretaña retenía la responsabilidad en asuntos exteriores con tan sólo una limitada modalidad de consulta conjunta (p. 198, nota 74).

³¹ *Ibidem*, pp., 198-201.

³² 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*, párrafo. 38). Sobre el protectorado colonial puede verse también ANGHIE, A., “Finding the Peripheries: Sovereignty and Colonialism in Nineteenth-Century International Law”, *Harvard International Law Journal*, 1999, vol. 40, N° 2, 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.

territorio y los tratados concluidos con anterioridad por las autoridades locales seguían produciendo efectos respecto a terceros estados.³³ Algunos ejemplos de protectorados coloniales fueron los de Gran Bretaña en Kenia (1920-1963), Gambia (1894-1965), Suazilandia (1902-1968) o Uganda (1894-1962), y los de Francia en Alto Volta (actual Burkina Faso) desde 1895, Chad desde 1897 y de Costa de Marfil desde 1889 hasta la fecha de la independencia de cada uno de estos países.

3. La administración territorial internacional como un instrumento al servicio de la comunidad internacional

La administración territorial internacional, como ya se ha señalado, es una modalidad de administración de territorios que tiene una larga trayectoria en las relaciones internacionales y en el Derecho Internacional. Este trabajo tiene como objetivo principal analizar dicha institución en cuanto instrumento al servicio de la comunidad internacional para proteger y satisfacer algunos de sus intereses y valores fundamentales. Para ello, se van a examinar el concepto y características de la misma, los fines que pueden explicar su creación y algunas dificultades a las que tiene que hacer frente.

3.1. Concepto y características de la administración territorial internacional

La administración territorial internacional, desde un punto de vista jurídico, sería una modalidad de administración de territorios que consiste en 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 administrado³⁴.

Una noción próxima pero ligeramente diferente es la de *administración internacionalizada del territorio* que ha elaborado M. Aznar. Según este autor, la administración internacionalizada del territorio sería aquel “régimen jurídico según el cual, en cumplimiento de un interés general de la comunidad internacional, una organización o institución internacional (o varias) o un estado (o grupo de estados), ejercen *de iure* y de manera habitualmente provisional competencias soberanas sobre un territorio bajo control internacional en nombre de la comunidad internacional”³⁵. Se trata de una noción más amplia que la que se utiliza en este trabajo, que está integrada por los siguientes elementos: a/ por el carácter jurídico del régimen puesto que no se trata

³³ Véase CRAWFORD, J., *The Creation of...*, *op. cit.*, pp. 199-200.

³⁴ Véase RODRIGO, A., *op. cit.*, 2004, p. 308; en un sentido similar WILDE, R., “From Danzing to East Timor and Beyond: The Role of International Territorial Administration”, *AJIL*, 2001, vol. 95, pp. 583-606, en particular, p. 585.

³⁵ Véase AZNAR GÓMEZ, M., *La administración...*, *op. cit.*, pp. 33 y 337.

de una simple situación *de facto* sino que el ejercicio de los poderes del administrador deriva de una base jurídica; b/ porque es el resultado de los intereses políticos de los estados de obtener seguridad y orden social, es decir, de mantener la paz y seguridad internacionales; c/ porque los sujetos activos de la administración pueden ser tanto estados como organizaciones internacionales; d/ porque el alcance material de la administración depende de cada momento histórico y de los intereses en presencia; y e/ por la provisionalidad³⁶. M. Aznar explica el recurso al adjetivo *internacionalizada* para calificar esta modalidad de administración de territorios porque en algunos casos son los estados los que la crean para dejar después su gestión en manos de una o varias organizaciones internacionales; porque la administración no se encomienda siempre a una institución internacional; porque son los estados, actuando a través de organizaciones internacionales, los que asumen el control; y porque los intereses en presencia son variados y no responden siempre a intereses de la comunidad internacional³⁷.

El concepto que se utiliza en este trabajo, la *administración territorial internacional*, tiene un contenido más restringido que el administración internacionalizada del territorio con el que comparte algunos elementos pero, a su vez, posee otros que hacen de él una noción más estricta. La administración territorial internacional se caracteriza, en primer lugar, porque el sujeto activo que realiza la administración del territorio es una o varias organizaciones internacionales, como fue el caso de Kosovo, en el que llegaron a participar la ONU, la Unión Europea y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa. Se trata de una administración territorial ya no *internacionalizada*, en la que pueden participar estados y organizaciones internacionales, sino *internacional*, en la que el ejercicio de las competencias legislativas, ejecutivas y judiciales lo realizan directa y únicamente una o varias organizaciones internacionales.

Una segunda característica es la inexistencia de un modelo tipo de administración territorial internacional y, por tanto, de una gran heterogeneidad en los supuestos concretos en los que se ha recurrido a ella. Esto se explica porque, dado que cada caso tiene problemas particulares, las causas que han originado la administración pueden ser distintas y posee unas condiciones determinadas respecto al grado de institucionalización y vertebración de los actores locales; los objetivos de la administración, el alcance de las

³⁶ *Ibidem*, pp. 33-36 y 335-337.

³⁷ *Ibid.*, p. 37.

competencias atribuidas y las modalidades de la estructura de gestión de la administración territorial internacional han de ser necesariamente distintos para poderse adaptar y cumplir con eficacia la misión encomendada.

Una tercera característica es que los intereses protegidos mediante esta institución son intereses generales de la comunidad internacional, como pueden ser el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales o la protección de la vida y la dignidad humana en situaciones de catástrofes humanitarias.

La cuarta característica es que la supervisión internacional de esta modalidad de administración de territorios se produce en un doble plano. Por un lado, en el plano intergubernamental, en el seno de los órganos competentes de las organizaciones internacionales administradoras y, en todo caso, en el del Consejo de Seguridad y en el de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Y, por otro lado, en el plano no gubernamental, en el seno de la sociedad civil global en la que sus diferentes actores interesados, con su valoración y críticas, pueden condicionar de una forma decisiva la legitimidad de la administración y la eficacia de la gestión.

La última característica es que la administración territorial internacional tiene un carácter provisional que se puede explicar tanto por los costes políticos, económicos y jurídicos que implica como por el fin de la misma. Esta institución implica para las organizaciones administradoras y para sus estados miembros un enorme esfuerzo político y una gran cantidad de recursos militares, económicos y humanos que se hace difícil soportar durante mucho tiempo. Además, el fin de la administración territorial internacional es proteger intereses generales y valores de la comunidad internacional y proporcionar los medios adecuados para que puedan satisfacer los bienes públicos de la población cuyo territorio se administra, ya sean la construcción del estado, su reconstrucción o la institucionalización de los actores locales. Una vez que los problemas y las soluciones han sido identificados y puestos en práctica, parece razonable que sean los actores locales los que adquieran la responsabilidad primordial en administrar el territorio y activen la soberanía suspendida.

3.2. Los fines de la administración territorial internacional

Los objetivos para los que se establece la administración internacional de un territorio pueden ser varios en función de las circunstancias de cada caso concreto. Algunos de los fines principales de esta institución están directamente vinculados con la protección de

intereses y valores generales de la comunidad internacional como son la paz, la vida y la dignidad humana. En cambio, otro de los objetivos de la administración territorial internacional tiene un carácter instrumental de los anteriores, como es la (re)construcción de estados que sean capaces por sí mismos de asumir la responsabilidad primaria en la garantía de los fines anteriores.

Uno de los fines fundamentales que se pueden atribuir a la administración territorial internacional es el *mantenimiento de la paz y seguridad internacionales*. La administración internacional de un territorio es un instrumento más, junto a otros, al servicio de la paz y seguridad internacionales. Cualesquiera que sean las causas que pongan en peligro dicho interés general de la comunidad internacional, ya sea una disputa sobre la titularidad de la soberanía en un determinado territorio, la disputa entre diferentes actores locales sobre el ejercicio de la soberanía respecto a una población o territorio concretos o la existencia de un conflicto armado internacional o interno, si tales situaciones de hecho pueden implicar un peligro para la paz y seguridad internacionales, la administración territorial internacional puede ser un instrumento adecuado para hacerles frente. Esta institución sería una de las herramientas fundamentales para la consolidación de la paz. En este sentido, el conocido como *informe Brahimi* entiende la administración civil de transición como una técnica de gestión de situaciones conflictivas que, con la experiencia adecuada, es posible aprender, enseñar, practicar y mejorar.³⁸ Por ello, aunque reconoce que las Naciones Unidas están ante un dilema desagradable que implica considerar que la administración internacional de territorios puede dejar de ser una actividad extraordinaria y pasar a tener un carácter ordinario, recomienda el estudio y aprendizaje de esta técnica de gestión y la creación de “un centro especializado y con responsabilidades bien definidas” para hacer frente a tales tareas³⁹. Con este fin, la ONU, por medio de sendas resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad, creó la Comisión de Consolidación de la Paz con las funciones de: a/ agrupar a todas las entidades pertinentes para reunir recursos, proponer estrategias integradas de consolidación de la paz y asesorar sobre tales estrategias; b/ centrar la atención en las tareas de reconstrucción y consolidación de las instituciones necesarias para la recuperación después de los conflictos y apoyar la elaboración de estrategias

³⁸ Véase el *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas*, doc. A/55/305-S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, sección H, párs. 76-83, cuyo título es “El reto que plantea la administración civil de transición”. También CARDONA, J., “Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?”, *CEBDI, Vol. VI (2002)*, pp. 759-891, en particular, pp. 799-806; DAUDET, Y., “L’action des Nations Unies en matière d’administration territoriale”, *CEBDI, vol. VI (2002)*, pp. 477-479.

³⁹ Véase el *Informe Brahimi*, *op. cit.*, pág. 78.

integradas para sentar las bases del desarrollo sostenible; y c/ Formular recomendaciones, mejorar la coordinación de todas las entidades pertinentes, establecer prácticas óptimas y ayudar a asegurar financiación⁴⁰.

Una segunda finalidad de la administración territorial internacional es la protección de otro de los intereses generales de la comunidad internacional, la tutela de la vida y de la dignidad humana en situaciones de catástrofe humanitaria. La responsabilidad primera de proteger la vida, la dignidad humana y el bienestar de los seres humanos corresponde a los estados de los que son sus nacionales. Ahora bien, como argumentó la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los estados, en las relaciones internacionales y en el Derecho Internacional se ha producido una evolución en el contenido de la soberanía. Ésta ha pasado de ser entendida como control pleno y exclusivo sobre la población y el territorio a concebirse como responsabilidad de proteger. La *soberanía como responsabilidad de proteger* implica que el estado tiene responsabilidades, en concreto, la responsabilidad principal de proteger a sus ciudadanos y que “cuando la población esté sufriendo graves daños como resultado de una guerra civil, una insurrección, la represión ejercida por el estado o el colapso de sus estructuras, y ese estado no quiere o no puede atajar dichos sufrimientos, la responsabilidad internacional de proteger tendrá prioridad sobre el principio de no intervención”⁴¹. La Asamblea General de las Naciones Unidas ha aceptado esta evolución del contenido de la soberanía y, en el *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, los estados se declararon dispuestos a “adoptar medidas colectivas de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII, [...] si las medidas pacíficas resultan inadecuadas y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa de humanidad”⁴². Frente a situaciones de este tipo, una de las formas de ejercer la responsabilidad de proteger (junto a otras

⁴⁰ Véase las resoluciones A/RES/69/180 y S/RES/1645 (2005), de 20 de diciembre de 2005. Véase sobre la Comisión de Consolidación de la Paz, FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P., “La Comisión de Consolidación de la Paz”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LVIII (2005), 2, pp. 715-743; y GÜELL PERIS, S., “La Comisión de Consolidación de la Paz. Hacia la optimización de la labor de Naciones Unidas en materia de establecimiento de la paz”, *La Comissió de Consolidació de la Pau*, Barcelona: Associació per a les Nacions Unides, Recull de Ponències, Jornada, Barcelona, 9 d'octubre de 2006, pp. 53-61; REAL, B., “La Commission de consolidation de la paix: un organe avec un avenir prometteur?”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2006, vol. XXII, pp. 485-503.

⁴¹ Véase el informe *La responsabilidad de proteger*, Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, diciembre de 2001, sinopsis, p. 13 y párs. 2.14 y 2.15. El texto en español puede verse en <http://www.iciss.ca/pdf/spanish-report.pdf>. Véase LÓPEZ-JACOISTE, E., “La responsabilidad de proteger: Reflexiones sobre su fundamento y articulación”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2006, vol. XXII, pp. 285-315; STAHN, C., “Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm”, *American Journal of International Law*, 2007, vol. 101, pp. 99-120.

⁴² Véase doc. A/RES/60/1, de 16 de septiembre de 2005, párs. 138-139.

como puede ser incluso el uso de la fuerza) podría ser la administración internacional del territorio cuando las autoridades estatales sean incapaces de proteger la vida, la integridad física, la dignidad y las necesidades humanitarias básicas de su propia población.

Una última finalidad de la administración territorial internacional, ya de carácter instrumental respecto a los fines anteriores apuntados, es la de *(re)construir estados* que sean capaces de proporcionar seguridad humana a sus ciudadanos⁴³. En casi todos los casos en los que se establece una administración internacional de un territorio para proteger algunos de intereses generales de la comunidad internacional mencionados (la paz, la vida y la dignidad humana), ya sean como causa o como consecuencia, “los países afectados tienen necesidades urgentes, incluidas, entre otras, el restablecimiento de las instituciones de gobierno, el desarme, la desmilitarización y reintegración de las fuerzas armadas, la reforma del sector de seguridad, la justicia de transición, la reconciliación, el restablecimiento del estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y la revitalización económica”⁴⁴. La garantía de la seguridad humana y la posibilidad de ofrecer bienes públicos a los ciudadanos exige estados viables y capaces. En la comunidad internacional actual, aunque su estructura ya no es exclusivamente interestatal, los estados siguen desempeñando un papel fundamental tanto para el sistema internacional como en cuanto modelo organizativo relativamente eficaz para satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos y permitirles desarrollar sus proyectos de vida. Por ello, la ausencia de capacidad estatal es un problema básico al que ha de hacer frente la administración territorial internacional como requisito fundamental para poder alcanzar los demás. En suma, la administración internacional ha de tener también como objetivo la *(re)construcción estatal (state building)*. Este objetivo consiste en la *(re)construcción política* del estado y, junto a otras instituciones de carácter económico social y humanitario,⁴⁵ supone el establecimiento de un modelo de estado basado en la democracia, el imperio de la ley, la separación de poderes, el respeto de los derechos humanos y en la libertad de mercado. Éste era uno de los fines atribuidos a las administraciones internacionales de Timor Oriental en la resolución 1272

⁴³ Véase sobre la seguridad en estos términos GARCÍA, C. Y RODRIGO, A.J., “La necesidad de redefinir la seguridad: Seguridad humana, seguridad colectiva y derecho internacional”, en la obra de la que son editores *La seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, Madrid, Tecnos, 2008, pp. 205-228.

⁴⁴ Véase la Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad emitida en nombre del mismo tras el debate sobre “Consolidación de la paz después de los conflictos armados” (doc. S/PRST/16, de 20 de mayo de 2008).

⁴⁵ WEDGWOOD, R., y JACOBSON, H.K. “Symposium: State Reconstruction after Civil Conflict. Foreword”, *AJIL*, 2001, vol. 95, N° 1, pp. 1-6; TORROJA, H., “Evolución y límites de la competencia de la ONU de reconstrucción tras conflictos armados”, *Agenda ONU*, 2002, N° 5, pp. 11-69, en especial pp. 14-26.

(1999) y de Kosovo en la resolución 1244 (1999). El éxito o el fracaso de este objetivo depende no sólo de la propia gestión de la administración internacional del territorio sino también del grado de unidad nacional, del nivel de educación, del nivel de renta, del grado de institucionalización de dicha sociedad, del tamaño de la clase media, de la cualificación profesional de la administración local, del grado de corrupción existente, etc.

3.3. Las dificultades de la administración territorial internacional

La administración territorial internacional, en cuanto institución que implica el ejercicio de poderes legislativos, ejecutivos y judiciales por parte de una o varias organizaciones internacionales, es una excepción a la regla general sobre la soberanía territorial. Esta excepción está justificada por los fines que se le atribuyen, porque es un instrumento al servicio de la comunidad internacional para la protección de algunos de sus intereses generales como pueden ser la paz, la vida, la integridad física y la dignidad humana. Ahora bien, en la práctica, la administración internacional de territorios tiene que hacer frente a importantes dificultades: unas tienen su origen en los formidables costes políticos, económicos y humanos que supone; otras, que casi son inherentes a la institución, están relacionadas con la coherencia y eficiencia de los medios otorgados respecto a los fines perseguidos; y, por último, algunos problemas están vinculados a las dudas sobre la eficacia de la propia institución.

La administración internacional de un territorio exige aportar los recursos políticos, económicos y humanos necesarios para que la nueva estructura administrativa pueda desempeñar sus funciones. En la mayoría de los casos, las organizaciones internacionales administradoras no disponen por sí mismas de tales recursos y han de proporcionárselos, al menos en parte, los estados miembros. Los enormes costes de todo tipo que ello implica, además de otros motivos, hacen que la administración territorial internacional deba tener un carácter provisional y selectivo. El carácter provisional no plantea, en abstracto, grandes dificultades ya que parece razonable que si uno de los objetivos de la administración internacional es la (re)construcción estatal, una vez que los actores e instituciones locales hayan adquirido la organización, capacidad y acuerdo suficientes sean ellos los que ejerzan las competencias soberanas sobre su población y territorio. El problema se plantea cuando la estrategia de salida de la administración territorial internacional no ha sido clara o cuando subsisten los problemas de soberanía y gobernabilidad sobre dicho territorio, como ha sucedido en el caso de

Kosovo⁴⁶. El carácter selectivo de esta institución, en cambio, suscita más reticencias. El creciente aumento de estados fracasados y la progresiva descomposición institucional de otros pueden poner en peligro no sólo el orden social interno y la seguridad humana de sus ciudadanos sino que también suponen un riesgo para el propio orden internacional y para el sistema internacional. Para hacer frente a ello, algunos autores han propuesto que la ONU asuma la función de conservación de estados y “cree el marco conceptual y jurídico para ocuparse de los estados fracasados como una categoría especial y establezca instituciones para socorrerlos. La comunidad internacional -concluyen estos autores- necesita 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 respuesta”⁴⁷. En cambio, otros autores señalan que la (re)construcción nacional no ha de ser un objetivo generalizado de la comunidad internacional, sino que debe estar limitado a los estados más importantes desde el punto de vista estratégico⁴⁸. Ahora bien, como se ha señalado, la comunidad internacional, fundamentalmente por medio de la ONU, no puede convertirse en la administradora de todos aquellos estados o territorios que tengan problemas institucionales, políticos, económicos y humanitarios. La administración internacional de territorios ha de tener un carácter selectivo, pero éste no ha de estar basado en la importancia estratégica que los estados fracasados que se administren tengan para las grandes potencias, sino que debe depender de la gravedad de los problemas. Sólo cuando estos problemas supongan una amenaza para la paz y la seguridad internacionales o graves y generalizados atentados a la vida, la integridad física y la dignidad humana, o en casos de emergencias humanitarias, estaría justificado el recurso a la administración internacional de un territorio.

⁴⁶ La administración territorial internacional de Kosovo se alargó en el tiempo porque la estrategia de salida de dicho territorio no estuvo clara desde el principio y fue evolucionando a lo largo del tiempo. De la “autonomía sustancial” para Kosovo, dentro del respeto a la integridad territorial de Serbia, que preveían los párrafos 10 y 11 de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad, se pasó a la “independencia supervisada” que proponía el plan del Representante Especial del Secretario General, el Sr. M. Ahtisaari, previa adopción de una resolución del Consejo de Seguridad (vid. el *Informe del Enviado Especial del Secretario General sobre estatuto futuro de Kosovo*, doc. S/2007/168, de 26 de marzo de 2007, párs. 10-14; la *Propuesta integral de Acuerdo sobre el Estado de Kosovo* en los doc. S/2007/168/Add.1, de 26 de marzo de 2007 y S/2007/168/Add.2, de 1 de junio de 2007 para los mapas); y, por último, ante la falta de unidad entre los Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad para adoptar tal resolución, la administración internacional acabó por medio de la declaración unilateral de la independencia el día 17 de febrero de 2008 por parte de las autoridades locales de Kosovo, que fue reconocida por algunos Estados. KOHEN, M., “Pour le Kosovo: Une solution ‘Made in Hong Kong’”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2008, vol. 15, ha propuesto para Kosovo la solución que Gran Bretaña y China acordaron para Hong Kong en 1984: una región autónoma especial dotada de un gobierno propio, con un sistema diferente del resto del país e incluso la posibilidad de tener una representación limitada en ciertas organizaciones internacionales especializadas.

⁴⁷ HELMAN, G.B., y RATNER, S.R., “Saving Failed States”, *Foreign Policy*, 1992-1993, N° 89, pp. 3-20, en particular pp. 12-20.

⁴⁸ Véase OTTAWAY, M., “Nation-building”, *Foreign Policy*, 2002, vol. 132, pp. 16-24.

Un segundo tipo de dificultades están relacionadas con la paradoja casi inextricable que representa la institución de la administración internacional de territorios. Su objetivo es crear o reconstruir estructuras políticas, económicas y sociales que permitan el gobierno seguro, justo y sostenible de un determinado territorio y población. Ahora bien, ese cometido es atribuido a entidades externas (una o varias organizaciones internacionales) y, en ocasiones, previa ocupación militar. El reto es hacer compatible la aparentemente irresoluble contradicción entre los medios utilizados y los fines perseguidos. Por ello, en ocasiones, a la administración territorial internacional se le ha denominado, no sin razón, *despotismo benevolente*⁴⁹ o *autocracia benevolente*⁵⁰. S. Chesterman señala que las administraciones de transición que han establecido las Naciones Unidas con la ayuda de otras organizaciones internacionales con el fin de (re)construir estados consisten en una mezcla de idealismo y realismo: “el proyecto idealista es que un pueblo puede ser salvado de sí mismo a través de incentivos educativos y económicos y el espacio para desarrollar instituciones políticas modernas; la base realista para aquel proyecto es que, en última instancia, es una ocupación militar”⁵¹. Este ejercicio de autocracia benevolente, según este autor, ha de hacer frente a tres contradicciones. La primera es la inconsistencia entre los medios y los fines. El hecho de que las competencias soberanas se hayan ejercido de forma benevolente no priva a tal ejercicio de su carácter autoritario. Por ello, “más importante que la benevolencia de la intención es la aceptación por la población destinataria que el poder está siendo ejercido para fines que a la vez sean claros y factibles”. La segunda contradicción es que con frecuencia los medios destinados son inadecuados para los fines. El problema no es sólo la cantidad de recursos económicos, políticos y militares empleados (Bosnia ha recibido más asistencia económica *per cápita* que Europa durante el Plan Marshall). La administración internacional de un territorio exige, además, otros requisitos como claridad en los objetivos, enfoque regional, aceptación y colaboración de los actores locales, tiempo, etc. La tercera contradicción, según dicho autor, es la irrelevancia de los medios proporcionados respecto a los fines ya que, en ocasiones, se exige a la administración internacional unos elevados estándares de democracia, respeto de los derechos humanos y del estado de derecho y de prestaciones que no se corresponden con la situación real que tienen los actores locales⁵².

⁴⁹ Véase 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.

⁵⁰ Véase CHESTERMAN, S., *You, the People. The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*, Oxford, Oxford University Press, 2004, *passim*.

⁵¹ *Idídem*, p. 1.

⁵² *Ibid.*, pp. 238-249.

Un tercer tipo de dificultades tienen su origen en las dudas que suscita la eficacia de la propia institución de la administración territorial internacional. En el fondo se trata de una técnica de ingeniería social internacional que tiene como objetivo no sólo (re)construir estados sino también lo que los autores clásicos del pensamiento político como Platón, Aristóteles o Tocqueville denominaban cambiar regimenes. Un *régimen*, en este contexto, se puede entender como un modelo de gobierno de una determinada comunidad política que es el resultado no sólo de instituciones políticas formales sino también de hábitos informales, de práctica y de cultura política que tienen una relación mutuamente constitutiva, permanente y evolutiva. Por ello, se plantean importantes dudas sobre la eficacia de la administración internacional, 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 sociedad local y no están dispuestos a hacer sacrificios en términos económicos y humanos durante mucho tiempo⁵³. Los problemas de eficacia de la administración territorial internacional se pueden comprender mejor si se toma como ejemplo un aspecto concreto de la misma: la exigencia del respeto al estado de derecho, al imperio de la ley tanto por la propia administración como, sobre todo, por los futuros órganos de gobierno controlados por los actores locales. Algunos autores han examinado las dificultades que han existido y existen todavía para la construcción y respeto del estado de derecho en casos como Kosovo, Timor Oriental e Irak y su explicación es la siguiente: el estado de derecho es inseparable de la cultura política y jurídica de una sociedad y, además, el requisito *sine qua non* para su viabilidad es la seguridad; en ausencia de la seguridad básica y de orden, el estado de derecho está destinado a fracasar⁵⁴.

Consideraciones finales

Tanto el protectorado como la administración territorial internacional son modalidades de administración de territorios, es decir, son formas de ejercer competencias legislativas, ejecutivas y judiciales por terceros diferentes del estado que tiene la soberanía territorial. Ahora bien, son instituciones diferentes porque tienen objetivos distintos, el fundamento jurídico no es el mismo, operan en otro contexto y tienen exigencias de legalidad, legitimidad y eficacia internacionales diferentes en su aplicación práctica.

⁵³ Véase EZTIONI, A., "A Self-Restrained Approach to Nation-Building by Foreign Powers", *International Affairs*, 2004, vol. 80, Nº 1, pp. 1-17.

⁵⁴ Véase STROMSETH, J., WIPPMAN, D. Y BROOKS, R., *Can Might Make Rights? Building the Rule of Law After Military Interventions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

El protectorado es una modalidad de administración de territorios que pertenece, pese a la persistencia en la actualidad de algún supuesto muy especial, a un contexto histórico en el que la estructura de la sociedad internacional y del Derecho Internacional eran muy diferentes a los de hoy. Se trata de una institución que estaba al servicio de los intereses estratégicos, económicos o militares de las grandes potencias. Era un instrumento más para la formalización jurídica de relaciones jerárquicas de hecho entre estados o entidades, cuya base jurídica era un tratado desigual por el diferente poder negociador del estado protector y del estado o entidad protegida, otorgado por éstos por medio de un consentimiento dudosamente voluntario, que no estaba sometido a ningún control internacional, en el que las exigencias de legalidad en el cumplimiento de las competencias ejercidas eran muy pequeñas, si las había, y para el que no existía fecha límite para ponerle fin.

Por contra, la administración territorial internacional es una modalidad de administración de territorios que opera en la comunidad internacional y en el Derecho Internacional actuales. En ellos, el principio sistémico de carácter constituyente fundamental es el principio de igualdad soberana y, además, existen valores e intereses generales de la comunidad internacional y una estructura comunitaria en el ordenamiento jurídico internacional que los regula y protege. En suma, la administración internacional de territorios, en la actualidad, opera en una comunidad internacional integrada por estados igualmente soberanos y ya no en situaciones de territorios coloniales o de relaciones desiguales y jerarquizadas *de facto* entre estados o entidades políticas. Se trata de una compleja y delicada herramienta institucional al servicio de la comunidad internacional para la protección, en última instancia, de intereses generales de la misma como son la paz, la vida y la dignidad humana. Por ello, como bien ha advertido R. Wilde, dicha institución no debería concebirse de forma limitada a alguna de sus finalidades más concretas, como sería entenderla como desarrollo progresivo de las operaciones de mantenimiento de la paz, como un medio para la (re)construcción de estados tras los conflictos armados, como una técnica de salvación de estados fracasados o como una mera técnica de gestión de situaciones conflictivas⁵⁵.

Además, la administración territorial internacional tiene mayores exigencias de legitimidad, de legalidad y de eficacia internacionales que el protectorado. Las exigencias

⁵⁵ WILDE, R., "Representing International Territorial Administration: A Critique of Some Approaches", *EJIL*, 2004, vol. 15, N° 1, pp. 71-96.

de legitimidad de la administración internacional de territorios se manifiestan respecto a su creación ya que, dadas sus tremendas implicaciones, la suspensión del ejercicio de competencias soberanas y su prestación por organizaciones internacionales, deben existir buenas razones para justificar su establecimiento; afectan también a su control permanente por parte de los órganos competentes de las organizaciones internacionales administradoras y de la sociedad civil global; y también condicionan su terminación, que va directamente vinculada a la capacidad y voluntad de los actores locales de volver a ejercer las competencias soberanas. Las exigencias de legalidad condicionan su propia creación, ya que no puede ser un régimen *de facto* sino que su base jurídica ha de ser bien un tratado internacional (excepcionalmente) o, sobre todo, una resolución del Consejo de Seguridad; rigen también el funcionamiento de la administración internacional, que ha de estar basada en el imperio de la ley y el respeto de los derechos humanos; y, por último, afectan también al resultado de la administración, esto es, a las instituciones políticas, jurídicas, económicas y sociales del estado o territorio administrado en el que se intenta construir un modelo tipo basado en la democracia, el estado de derecho, respeto a los derechos humanos y libertad de mercado. Por último, la administración internacional de territorios tiene mayores exigencias de eficacia respecto a su objetivo inmediato, la (re)construcción de estados, porque tiene un carácter provisional, es decir, un tiempo limitado para ello; y, también, por los elevados costes económicos y sociales que supone para organizaciones administradoras, estados miembros y comunidad internacional.

En suma, la administración territorial internacional es una modalidad de administración de territorios compleja, costosa, delicada y de grandes riesgos para la credibilidad de las instituciones de la comunidad internacional. Por ello, ha de tener un carácter selectivo. Es decir, sólo se ha de recurrir a ella en situaciones extremas que supongan un peligro grave para la paz y seguridad internacionales o exista el riesgo de que den lugar a emergencias humanitarias. Pese a ello, el éxito no está asegurado ya que ha de hacer frente a importantes retos. En todo caso, la administración internacional de un territorio debería tener claridad en sus objetivos, y coherencia y relevancia en los medios proporcionados. Además, exige tener en cuenta, comprender y responder tanto a los problemas estructurales de carácter endógeno que pueden afectar a la población y territorio administrado, como a los problemas exógenos derivados de la instrumentalización por poderes exteriores, como pueden ser las grandes potencias o las potencias regionales. Y, por último, es imprescindible la implicación, complicidad y

colaboración de los actores locales y el respeto a la cultura política, económica, religiosa y social de la población administrada.

***Ángel RODRIGO HERNÁNDEZ** es profesor titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona. Es coeditor, junto con la profesora Caterina García, de las obras *El imperio inviable. El orden internacional tras el conflicto de Irak*, Madrid, Tecnos, 2004 y *La seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, Madrid, Tecnos, 2008. Además, es coautor, también con la profesora Caterina García, de la monografía sobre *Los límites del proyecto imperial. Estados Unidos y el orden internacional en el siglo XXI*, Madrid, La Catarata, 2008. Sus últimos trabajos son “El Derecho Internacional hegemónico” y “El concepto de desarrollo sostenible en el Derecho Internacional”.

Bibliografía:

- ANGHIE, A., "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.
- AZNAR GÓMEZ, M., *La administración internacionalizada del territorio*, Barcelona, Atelier, 2008.
- 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.
- CARDONA, J., "Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?", *CEBDI, Vol. VI (2002)*, pp. 759-891.
- CASANOVAS, O., "Los estados fracasados", en: C. GARCÍA y A. RODRIGO (eds.), *La seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, Madrid, Tecnos, 2008, pp. 83-90.
- 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.
- CHESTERMAN, S., *You, the People. The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
- CHOWDHURY, R.N., *International Mandates and Trusteeship Systems. A Comparative Study*, The Hague, Nijhoff, 1955.
- CRAWFORD, James, *The Creation of States in International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1979.
- DAUDET, Y., "L'action des Nations Unies en matière d'administration territoriale", *CEBDI, vol. VI (2002)*, pp. 477-479.
- DÍEZ DE VELASCO, M., *Las Organizaciones internacionales*, 14ª ed., Madrid, Tecnos, 2007.
- ENGELHARD, E., *Les protectorats anciens et modernes: étude historique et juridique*, Paris, Pedone, 1896.
- EZTIONI, A., "A Self-Restrained Approach to Nation-Building by Foreign Powers", *International Affairs*, 2004, vol. 80, N° 1, pp. 1-17.
- FERGUSON, N., *Coloso. Auge y decadencia del imperio americano*, trad. M. Chocano, Barcelona, Debate, 2005.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P., "La Comisión de Consolidación de la Paz", *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LVIII (2005), 2, pp. 715-743.
- GARCÍA, C. Y RODRIGO, A.J., "La necesidad de redefinir la seguridad: Seguridad humana, seguridad colectiva y derecho internacional", en la obra de los editores *La seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, Madrid, Tecnos, 2008, pp. 205-228.
- GÜELL PERIS, S., "La Comisión de Consolidación de la Paz. Hacia la optimización de la labor de Naciones Unidas en materia de establecimiento de la paz", *La Comissió de Consolidació de la Pau*, Barcelona: Associació per a les Nacions Unides, Recull de Ponències, Jornada, Barcelona, 9 d'octubre de 2006, pp. 53-61
- HELMAN, G.B., y RATNER, S.R., "Saving Failed States", *Foreign Policy*, 1992-1993, N° 89, pp. 3-20.

- HOFFMANN, Gerhard, "Protectorates", *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 10, Amsterdam, 1987, p. 336
- JIMÉNEZ PIERNAS, C. y REQUENA CASANOVA, M., "Spain's Part in the 1906 Algeciras Conference: Internationalisation of the Moroccan Question and the Interest of Spain", *Spanish Yearbook of International Law*, 2008, vol. XII, pp. 1-18.
- KOHEN, M., "Pour le Kosovo: Une solution 'Made in Hong Kong'", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2008, vol. 15.
- KOHEN, M., *Possession contestée et souveraineté territoriale*, Paris, PUF/IUHEI, 1997.
- KRASNER, S., *Soberanía: Hipocresía organizada*, trad. I. Hierro, Barcelona, Paidós, 2001.
- LÓPEZ-JACOISTE, E., "La responsabilidad de proteger: Reflexiones sobre su fundamento y articulación", *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2006, vol. XXII, pp. 285-315.
- MIAJA DE LA MUELA, A., *La emancipación de los pueblos coloniales y el derecho internacional*, 2ª ed., Madrid, 1968.
- 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.
- OTTAWAY, M., "Nation-building", *Foreign Policy*, 2002, vol. 132, pp. 16-24.
- PUEYO LOSA, J. "Las competencias del Estado (I): Competencias territoriales", en: M. Díez de Velasco, *Instituciones de Derecho internacional público*, 16ª ed., Madrid, Tecnos, 2007, pp. 409-437.
- REAL, B., "La Commission de consolidation de la paix: un organe avec un avenir prometteur?", *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2006, vol. XXII, pp. 485-503.
- REMIRO BROTONS, A., *Civilizados, bárbaros y salvajes en el nuevo orden internacional*, Madrid, McGraw Hill, 1996.
- ROBERTS, A., "What is A Military Occupation", *BYIL*, 1984, vol. LV, pp. 249-305.
- RODRIGO, A., "La administración territorial de Iraq", en: C. García Segura y Angel J. Rodrigo Hernández, *op. cit.*, 2004, pp. 165-194.
- "Soberanía y administración de territorios", *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2004, vol. XX, pp. 302-307.
- ROLIN, L., "La pratique des mandats internationaux", *R. des C.*, vol. 19 (1927-IV), pp. 493-628;
- ROUSSEAU, Charles, *Derecho internacional público*, 3ª ed. (trad. F. Giménez Artiguez), Barcelona, Ariel, 1966.
- SALAS LARRAZABAL, Ramón, *El protectorado de España en Marruecos*, Madrid, Mapfre, D.L., 1992.
- SCHACHTER, O., "Sovereignty-Then and Now", en: R.St.J. Macdonald (ed.), *Essays on Honour of Wang Tieya*, The Hague, Kluwer, 1993, pp. 685.
- STAHN, C., "Responsability to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm", *American Journal of International Law*, 2007, vol. 101, pp. 99-120.
- STROMSETH, J., WIPPMAN, D. Y BROOKS, R., *Can Might Make Rights? Building the Rule of Law After Military Interventions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- TOMUSCHAT, Ch., "Yugoslavia's Damaged Sovereignty over Province of Kosovo", en: G. Kreijen et al (eds.), *op. cit.*, 2002, pp. 323-347.

- TORROJA, H., "Evolución y límites de la competencia de la ONU de reconstrucción tras conflictos armados", *Agenda ONU*, 2002, N° 5, pp. 11-69.
- VEDOVATO, G., "Les accords de tutelle", *R. des C.*, vol. 76 (1950-I), pp. 613-700.
- WEDGWOOD, R., y JACOBSON, H.K. "Symposium: State Reconstruction after Civil Conflict. Foreword", *AJIL*, 2001, vol. 95, N° 1, pp. 1-6.
- WILDE, R., "From Danzing to East Timor and Beyond: The Role of International Territorial Administration", *AJIL*, 2001, vol. 95, pp. 583-606.
- WILDE, R., "Representing International Territorial Administration: A Critique of Some Approaches", *EJIL*, 2004, vol. 15, N° 1, pp. 71-96.
- WRIGHT, Q., *Mandates Under The League of Nations*, 1930.
- YANNIS, A., "The Concept of Suspended Sovereignty in International Law and Its Implications in International Politics", *EJIL*, 2002, vol. 13, N° 5, pp. 1037-1052.
- 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.