

***El ejercicio de las relaciones exteriores de Kosovo por la UNMIK.  
¿Una nueva manera de crear un “frankenstein” en Derecho  
Internacional?***

**Isabel LIROLA DELGADO\***

Resumen: La atribución a la administración internacional del ejercicio de las relaciones exteriores del territorio administrado, asumiendo el *ius representationis* y la competencia para concluir tratados internacionales suscita dos cuestiones novedosas. La primera se refiere al posible reconocimiento de una cierta subjetividad internacional de los territorios administrados. La segunda plantea la pregunta de si el ejercicio de las relaciones exteriores del territorio administrado por la administración internacional puede servir para propiciar el acceso de dicho territorio a la condición de estado, incluso de forma discutible o contraria con el Derecho Internacional, como sería el caso de la República de Kosovo. A través del análisis de la práctica de la UNTAET y de la UNMIK, este trabajo pretende comprobar la relación causa-efecto entre el ejercicio de las relaciones exteriores por la administración territorial internacional y el reconocimiento de una cierta subjetividad internacional del territorio administrado como preludio para la adquisición por éste de la condición de estado.

Palabras clave: subjetividad internacional, administración internacional, Kosovo, UNMIK, UNTAET.

***UNMIK practice of Kosovo's foreign relations: a new way to create an International Law Frankenstein?***

**Isabel LIROLA DELGADO\***

Abstract: The assignment of the implementation of the Foreign Policy of an administered territory to the International Administration that takes the *ius representationis* and the competence to conclude International treaties on arouses two non-explored issues. The first one regards the possibility to recognize some International subjectivity of the administered territories. The second one suggests whether the exercise of the Foreign Relations of the administered territory by the International Administration could help the accession of this territory to be recognized as a State in an arguable way according to the International Law or even conflicting to what it states, as it would be perceived the case of the Republic of Kosovo. This paper will attempt to bear out, through the analysis of the practices of UNTAET and UNMIK both, the relationship of cause-and-effect between the implementation of the Foreign Policy by the International Administration of the territory and the identification of some International subjectivity of the administered territory as a prelude to the accession to the recognition as a State.

Keywords: International Administration, International subjectivity, Foreign Policy, Kosovo, UMIK, UNTAET

## Introducción

El escenario internacional que se ha generado a partir de la post-Guerra Fría ha planteado la necesidad de hacer frente a nuevos problemas derivados del colapso de las estructuras del estado en una pluralidad de contextos, todos ellos ligados a situaciones de post-conflicto. En varias de estas situaciones, bien a iniciativa de los estados afectados y/o debido a sus consecuencias para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, Naciones Unidas ha tenido que asumir, individualmente o con otras organizaciones internacionales, la tarea de la reconstrucción del estado a través de la administración provisional del territorio afectado. Esto ha dado lugar a una revitalización de la práctica de la Organización en materia de administración internacional de territorios que se añade a la ya existente, desarrollada excepcionalmente durante el período de la Guerra Fría en el marco del proceso descolonizador<sup>1</sup>.

De entre la práctica más reciente de Naciones Unidas en esta materia merecen especial consideración, por la plural problemática que han suscitado, las administraciones territoriales internacionales, creadas por el Consejo de Seguridad en el marco del Capítulo VII de la Carta, con plenos poderes de gobierno para la administración del territorio de Kosovo: la Misión de Administración provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK); y del territorio de Timor Oriental: la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental (UNTAET)<sup>2</sup>. En efecto, la extensión del mandato conferido a estas dos administraciones internacionales, así como las condiciones en que lo han ejercido, han dado lugar a una serie de consecuencias en el orden jurídico del territorio administrado difícilmente compatibles con el respeto al carácter provisional y transitorio que por coherencia con su naturaleza y fines debería tener la institución de la administración territorial internacional<sup>3</sup>.

Una de estas consecuencias es precisamente la que se deriva de la atribución a la administración internacional del ejercicio de las relaciones exteriores del territorio administrado, ya que se trata de un ámbito de competencias que es susceptible de

---

<sup>1</sup> Vid. entre otros, AZNAR GÓMEZ, M., *La administración internacionalizada del territorio*, Atelier, 2008 ; KORHONEN, O., "International Governance in Post-Conflict Situations", *Leiden Journal of International Law*, vol. 14, 2001, ps. 495-529 y KOLB, R., PORRETO, G., VITÉ, S., *L'application du droit international humanitaire et des droits de l'homme aux organisations internationales. Forces de paix et administrations civiles transitoires*, Bruylant, Bruxelles, 2005.

<sup>2</sup> La UNMIK creada por la Resolución 1244 (1999) de 10 de junio de 1999 y la UNTAET creada por la Resolución 1272 (1999) de 25 de octubre de 1999.

<sup>3</sup> WILDE, R., "From Danzing to East Timor and Beyond: The Role of International Territorial Administration", *AJIL*, vol. 95, 2001, ps.581-606 en p. 587. No obstante, en algunos casos, la administración territorial internacional se ha establecido de forma indefinida, por ejemplo el régimen previsto para la ciudad libre de Danzing (Gdąnsk), o con carácter permanente, como el caso del Saar o de Trieste y Jerusalén, por eso en este segundo caso se ha empleado la expresión "Territorios internacionalizados" (Ver, SYMREK, D.S., *Internationally Administered Territories-International Protectorates?*, Duncker&Humblot, Berlin, 2006, p.232).

producir efectos y obligaciones jurídicas a largo plazo en su situación jurídica y, por tanto, contravenir el carácter provisional del régimen de administración territorial internacional.

En esta línea crítica, el hecho de que la UNMIK y la UNTAET hayan asumido la representación internacional del territorio administrado y la competencia para concluir tratados internacionales en su nombre, suscita, en nuestra opinión, dos cuestiones. La primera se refiere al posible reconocimiento de una subjetividad internacional limitada y temporal de los territorios administrados por organizaciones internacionales. La segunda va más allá y plantea la pregunta de si el ejercicio de las relaciones exteriores del territorio administrado por la administración internacional puede servir para propiciar el acceso de dicho territorio a la condición de estado.

Resulta claro que esta cuestión no presenta ningún problema cuando ese ha sido el objetivo de la administración internacional, como en el caso de Timor Oriental, en el que la función de la UNTAET era preparar a este territorio no autónomo, que había sido sometido a una ocupación ilegal por Indonesia, para que pudiera constituirse en el nuevo Estado de Timor-Leste<sup>4</sup>. En cambio, la respuesta resulta debatible cuando el ejercicio de las relaciones exteriores por la administración internacional ha podido servir para propiciar (incluso podría decirse “precipitar”) el acceso del territorio administrado a la condición de estado de forma discutible o incluso contraria al Derecho Internacional.

Tal es el interrogante que plantea la situación en Kosovo, una vez proclamada unilateralmente su independencia el 17 de febrero de 2008 y adoptada la Constitución de la nueva República de Kosovo el 8 de abril de este mismo año<sup>5</sup>, en cuyo artículo primero se señala que “the Republic of Kosovo is an independent, sovereign, democratic, unique and indivisible state”. Todo ello a pesar de que el mandato de la UNMIK se limitase al “establecimiento de instituciones provisionales para el gobierno democrático y autónomo” hasta que se llegara a una solución política, incluida la celebración de elecciones y que tuviese como objetivo que el pueblo de Kosovo pudiera gozar de una autonomía sustancial en la República Federativa de Yugoslavia (RFY). La situación se

---

<sup>4</sup> La Resolución 1244 “autoriza [...] una presencia internacional civil en Kosovo a fin de que su pueblo pueda gozar de una autonomía sustancial en la República Federativa de Yugoslavia” y la Resolución 1272 señala que “el pueblo de Timor Oriental expresó claramente su deseo de comenzar, bajo la autoridad de las Naciones Unidas, un proceso de transición hacia la independencia”, que se proclamó el 20 de mayo de 2002, adoptando el nombre oficial de República democrática de Timor-Leste.

<sup>5</sup> Declaración de independencia adoptada por la Asamblea de Kosovo en Prístina el 17 de febrero de 2008 (texto consultado en [www.kosovoconstitution.info](http://www.kosovoconstitution.info) y Constitución de la República de Kosovo, adoptada el 8 de abril de 2008 que entró en vigor el 15.06.2008 (texto consultado en [www.assembly-kosova.org](http://www.assembly-kosova.org)).

mantiene sin que, hasta el momento, Serbia haya renunciado a la soberanía sobre este territorio<sup>6</sup>

En este sentido, siendo conscientes de que la legalidad internacional de la independencia de Kosovo es un tema controvertido y abierto, cuyo desenlace, aunque previsible no es aún definitivo, está pendiente el pronunciamiento del Tribunal Internacional de Justicia<sup>7</sup>, nuestra hipótesis de partida es que la declaración unilateral de independencia por parte de Kosovo respecto de Serbia resulta dudosamente compatible con el Derecho Internacional en vigor<sup>8</sup>, y que dicha situación ha resultado propiciada por el conjunto de actuaciones de la administración internacional y, de forma muy relevante, por el ejercicio por parte de la UNMIK de las relaciones exteriores del territorio administrado.

Con el objetivo de comprobar en qué medida esta hipótesis se corresponde con lo sucedido en la realidad, analizaremos en primer lugar el alcance y las consecuencias de la atribución a la administración internacional de las relaciones exteriores del territorio administrado (1), para después centrarnos en el examen de la práctica de la UNMIK y la UNTAET en relación con el ejercicio del *ius representationis* (2) y el *ius contrahendi* (3) de los territorios administrados. Este examen resulta necesario para poder concluir si efectivamente el ejercicio de las relaciones exteriores del territorio administrado ha sido una vía para el reconocimiento de la subjetividad internacional del territorio administrado como estadio preparatorio para la creación de un nuevo estado, incluso de forma discutible o contraria al Derecho Internacional en vigor (4).

### **1. La atribución a la administración internacional del ejercicio de las relaciones exteriores del territorio administrado. Alcance y consecuencias.**

Uno de los elementos que caracterizan y singularizan a la UNMIK y la UNTAET como administraciones internacionales es la extensión del mandato y las facultades atribuidas sobre los territorios de Kosovo y Timor Oriental que han comprendido la totalidad de los

---

<sup>6</sup> La RFY cambió su estructura a través de una nueva Constitución adoptada el 4 de febrero de 2003 para formar una Unión de Serbia y Montenegro que, una vez celebrado el referéndum el 21 de mayo de 2006 y declarada la independencia de Montenegro (3 de junio de 2006), fue disuelta el 5 de junio de 2006.

<sup>7</sup> Por Resolución 10764, de 8 de octubre de 2008, la Asamblea General de Naciones Unidas decidió por 77 votos a favor, 6 en contra y 74 abstenciones pedir al TIJ una opinión consultiva sobre la legalidad de la declaración unilateral de independencia de Kosovo.

<sup>8</sup> Vid. entre otros las reflexiones de BERMEJO GARCÍA, R./GUITIERREZ ESPADA, C., "La independencia de Kosovo a la luz del principio de libre determinación", Real Instituto Elcano, *Documento de Trabajo N°/2008*, de 12/02/2008 y "Kosovo de nuevo: apuntes críticos sobre su declaración de independencia, su constitución y otras reflexiones", Documento de trabajo n.º 41/2008 ([www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)); GOODWIN, M., "From Province to Protectorate to State?. Speculations on the impact of Kosovo's Genesis upon the Doctrines of International Law", *German Law Journal*, vol. 8, 2007, N°.1, ps.1-20 y LIROLA DELGADO, I., *La administración territorial internacional: Un examen crítico a la luz de la práctica de Naciones Unidas*, 2007, ps. 76-81 (trabajo de investigación inédito).

poderes legislativos, ejecutivos y judiciales que son propios de un estado<sup>9</sup>. Esta atribución de unos poderes totales de gobierno fue objeto de precisión en relación con el mandato de la UNMIK para suplir la ambigüedad de la Resolución 1244 que utiliza la expresión “encargarse de administrar la transición en Kosovo”. Con respecto a esto, el Secretario General aclaró que: “el Consejo de Seguridad, en su resolución 1244 (1999), ha conferido a la administración civil provisional la autoridad sobre el territorio y el pueblo de Kosovo. Por consiguiente, todos los poderes legislativos y ejecutivos, incluso la administración del poder judicial, quedarán a cargo de la UNMIK”<sup>10</sup>. En términos similares, la Resolución 1272 establecía de forma más explícita que “la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental (UNTAET) tendrá la responsabilidad general de la administración de Timor Oriental y poseerá facultades para ejercer la total autoridad legislativa y ejecutiva, incluida la administración de la justicia”<sup>11</sup>.

Más allá de las diferencias que se desprenden del contexto político particular en el que han actuado, las funciones o responsabilidades específicas en las se han concretado los poderes atribuidos a la UNMIK y la UNTAET en sus respectivos mandatos son muy similares, ambas se refieren en un primer momento a las tareas previas de consolidación de la paz en los momentos iniciales del fin de conflicto, es decir las relativas a la prestación de asistencia humanitaria y al regreso de los refugiados y personas desplazadas<sup>12</sup>.

No obstante, el núcleo central de las funciones asignadas al mandato de la UNMIK y la UNTAET se identifica con las tareas propiamente vinculadas al gobierno de dichos territorios. Siguiendo la sistematización de Yves Daudet<sup>13</sup>, estas funciones han comprendido tanto las referentes al desarrollo político y administrativo del territorio administrado, incluyendo la asistencia en el ámbito electoral, la asistencia constitucional y gubernamental (que ha contemplado la preparación de un texto constitucional) y la asistencia administrativa (relativa a la creación de las administraciones económicas y financieras, la articulación de programas de desarrollo económico y el desarrollo de la

---

<sup>9</sup> En relación con la UNMIK, *vid.* el artículo 1 del Reglamento 1999/1 de la UNMIK, sobre la autoridad Provisional en Kosovo, de 25 de julio de 1999 y en relación con la UNTAET, Resolución 1272, *cit.*, párrafo 1.

<sup>10</sup> “Informe del Secretario General sobre la misión de administración provisional de las Naciones Unidas en Kosovo”, *Doc. S/1999/779*, de 12 de julio de 1999, párrafo 35.

<sup>11</sup> Resolución 1272, párrafo 1.

<sup>12</sup> Resolución 1244, párrafo 11, h) “Apoyar la reconstrucción de la infraestructura básica y otras tareas de reconstrucción económica” y k) “Asegurar el regreso seguro y libre de todos los refugiados y personas desplazadas a sus hogares en Kosovo”; Res. 1272, párrafo 2, d) “Encargarse de la coordinación y la prestación de asistencia humanitaria, la rehabilitación y la asistencia para el desarrollo”.

<sup>13</sup> *Vid.* DAUDET, Y., “L’action des Nations Unies en matière d’administration territoriale”, *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol.VI, 2002, ps. 461-542.

función pública <sup>14</sup>). Además, la actuación de la UNMIK y la UNTAET se ha extendido a todo lo relativo a la organización y el funcionamiento de los poderes públicos del Estado de derecho, así como a las actividades de orden jurídico y judicial concernientes a la determinación del derecho aplicable y la administración de la justicia<sup>15</sup>.

A estas tareas se ha añadido el ejercicio de las relaciones exteriores de los territorios de Kosovo y Timor Oriental como uno de los ámbitos de gobierno asumidos por la UNMIK y la UNTAET que resulta de una interpretación amplia del mandato de las Resoluciones 1244 y 1272. Éstas no mencionan expresamente dicho ejercicio, aunque el Secretario general había hecho referencia en su Informe previo a la resolución del Consejo de Seguridad a la capacidad de la UNTAET para concluir tratados internacionales con estados y organizaciones internacionales "as may be necessary for the carrying out of functions of UNTAET in East Timor"<sup>16</sup>.

No hay, en cambio, ninguna referencia similar a las competencias de la UNMIK en el ámbito de las relaciones exteriores, cuya atribución a la administración internacional podría ya, en principio, resultar de dudosa compatibilidad con los objetivos del mandato debido a la pertenencia de Kosovo a la República Federativa de Yugoslavia. Al respecto, hay que recordar la mención expresa en la Resolución 1244 a "la adhesión de todos los Estados miembros al principio de soberanía e integridad territorial de la República Federativa de Yugoslavia".

Sin embargo, estas competencias aparecen posteriormente establecidas claramente en el Marco Constitucional para Kosovo que atribuye al Representante Especial del Secretario General (RESG), "las competencias y responsabilidades de naturaleza internacional en el ámbito legal" y "la conclusión de acuerdos con estados y

---

<sup>14</sup> Resolución 1244, párr.11, b) "Cumplir funciones administrativas civiles básicas donde y mientras sea necesario", c) "Organizar y supervisar el desarrollo de instituciones provisionales para el autogobierno democrático y autónomo hasta que se llegue a una solución política, incluida la celebración de elecciones", g) "Apoyar la reconstrucción de la infraestructura básica y otras tareas de reconstrucción económica"; Res. 1271, párrafo 2, b) "Establecer una administración eficaz", c) "Contribuir al desarrollo de los servicios civiles y sociales", e) "Apoyar el fomento de la capacidad de autogobierno", f) "Ayudar al establecimiento de las condiciones necesarias para el desarrollo sostenible".

<sup>15</sup> Resolución 1244, párrafo 11, i) "Mantener la ley y el orden público, incluso mediante el establecimiento de un cuerpo de policía local y, entre tanto, mediante el despliegue de agentes de policía internacionales en Kosovo" ; Resolución 1271, párrafo 2, a) "Proporcionar seguridad y mantener el orden público en todo el territorio de Timor Oriental".

<sup>16</sup> Report of the Secretary General on the Situation in East Timor, 4 Oct. 1999, UN Doc. S/1999/1024, párrafo 5.

organizaciones internacionales en todas las materias dentro del ámbito de la Resolución 1244”<sup>17</sup>.

En la práctica, las competencias en materia de relaciones exteriores asumidas por la UNMIK y la UNTAET no sólo se han referido a la conclusión de Acuerdos Internacionales con estados y otras organizaciones internacionales distintas de Naciones Unidas, sino que también han incluido el ejercicio del *ius representationis* del territorio administrado, en unos términos y con una extensión que han dado lugar a distintas opiniones doctrinales sobre la cuestión de si del ejercicio de estas competencias podría concluirse el reconocimiento de una subjetividad internacional transitoria y provisional del territorio administrado, en su condición de tal.

El punto de partida para el análisis de esta cuestión se sitúa en la falta de pronunciamientos expresos sobre la situación jurídica de los territorios que quedan bajo administración internacional por parte del Consejo de Seguridad que no ha incluido ninguna referencia al respecto en las resoluciones por las que se han creado la UNMIK y la UNTAET. Este mismo silencio se constata en los Informes de los respectivos Representantes especiales. Solamente el Marco Constitucional para el autogobierno de Kosovo hace una mención expresa a esta cuestión cuando señala que “Kosovo is an entity under interim international administration”<sup>18</sup>.

Esta referencia a la condición jurídica propia y diferenciada del territorio bajo administración internacional supondría para algún autor, como Marcus G. Brand, el reconocimiento de una subjetividad propia del territorio bajo administración territorial<sup>19</sup>. En esta misma línea se sitúa la postura defendida por Bernhard Knoll que, partiendo de la idea de que la subjetividad internacional es un concepto funcional y relacionándola con el pueblo del territorio administrado, considera que la administración internacional, al actuar en el plano internacional en representación y por cuenta del territorio

---

<sup>17</sup> Vid. el Capítulo 8, artículo 8.1 del Reglamento 2001/9/UNMIK, de 15 de mayo de 200, relativo al Marco Constitucional para el autogobierno de Kosovo, que incluye dentro de las competencias y responsabilidades reservadas al RESG, (i) “El ejercicio de competencias y responsabilidades de naturaleza internacional en el ámbito legal” y (m) “La conclusión de acuerdos con estados y organizaciones internacionales en todos las materias dentro del ámbito de la Resolución 1244”.

<sup>18</sup> Marco Constitucional, Capítulo 1, Disposiciones Básicas, artículo 1.1.

<sup>19</sup> En este sentido, señala este autor: “Kosovo under JIAS, therefore, can rather be described as a territory with a mixed UN and local administration, but not as a state, neither in the sense of international law, nor in the sense of constitutional law and legal theory. With the introduction of the Constitutional Framework in May 2001, however, Kosovo’s legal subjectivity was explicitly recognised” (BRAND, M., “Effective Human Rights Protection when the UN “becomes the State”: Lessons From UNMIK”, en WHITE, N. & KLAASEN, D., (eds.), *The UN, Human Rights and Post-conflict Situations*, Manchester University Press, Manchester, 2005, ps.351-352).

administrado, estaría dando lugar a que éste adquiriera gradualmente “a limited subjectivity in order to comply with the evolving requirements of international life”<sup>20</sup>.

En cambio, otras opiniones, aun partiendo del mismo planteamiento funcional de la subjetividad internacional –utilizado en su día para reconocer la subjetividad internacional de las organizaciones Internacionales– y de su posible aplicación a los territorios administrados, consideran que los indicadores de la personalidad internacional de los territorios de Kosovo y Timor Oriental durante el período de administración internacional son insuficientes y que sólo la UNMIK y la UNTAET pueden considerarse sujetos de Derecho Internacional en su condición de órganos subsidiarios de las Naciones Unidas<sup>21</sup>.

A nuestro parecer, las opiniones mencionadas no resultan necesariamente excluyentes, puesto que, si bien los únicos sujetos internacionales que cabría considerar inicialmente son la UNMIK y a la UNTAET que, como órganos subsidiarios de una Organización internacional, han estado capacitados para actuar en el plano internacional, se trata de una cuestión que requiere un examen pormenorizado de la práctica concerniente. Como veremos, ésta no siempre resulta lo suficientemente clarificadora y tiene que ser valorada a la luz del objetivo concreto de autogobierno que la administración internacional busca en cada uno de estos territorios.

En este sentido, hay que volver a recordar que, en el caso de Kosovo, a diferencia de Timor Oriental, el contenido preciso de este objetivo no se identificó inicialmente con la independencia del territorio respecto de Serbia. Este cambio de perspectiva, propiciado por la pérdida del ejercicio de cualquier tipo de competencias de gobierno de la RFY sobre Kosovo desde el despliegue de la UNMIK<sup>22</sup>, se introdujo formalmente en la

---

<sup>20</sup> KNOLL, B., “From Benchmarking to Final Status? Kosovo and The Problem of an International Administration’s Open-Ended Mandate”, *EJIL*, 2005, vol. 16, nº4, ps. 650-651, en cuyas palabras literales: “these propositions lead to a more differentiated understanding of the importance of the temporary convergence between the international legal system and “the people” who have become addressees of a certain international entitlements. This functionalist interpretation uses international legal system as a intermediary, rather than a barrier, allowing the international legal structure to reach “all the way down to the individual inside the collective” (citando a NIJMAN, J.A., *The Concept of International Legal Personality. An Inquiry Into the History and Theory of International Law*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2004, p. 120).

<sup>21</sup> Cf. RUFFERT, M., “The Administration of Kosovo and East-Timor by the International Community”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 50, 2001, p. 630 en cuya opinión: “All in all, neither Kosovo nor East-Timor are subjects of International law”. En esta misma línea, ARDAULT, K., ARION, C-M.; GNAMOU-PETAUTON, D.; YETONGNON, M., “L’administration internationale de territoire à l’épreuve du Kosovo et du Timor oriental: La pratique à la recherche d’une théorie”, *Revue Belge de Droit International*, 2005, Nº1-2, ps. 372-373.

<sup>22</sup> En este sentido, aunque la propia Resolución 1244 prevé cierta presencia de la RFY en Kosovo durante el período de administración de Naciones Unidas, ya que uno de los principios del Acuerdo con las autoridades yugoslavas recogido en su Anexo 2.p.6 establecía que después del retiro se permitiría el regreso de un número convenido de personal yugoslavo y serbio para cumplir las siguientes funciones: “servir de enlace con la misión civil internacional y el personal de seguridad internacional; demarcar y limpiar los campos minados; mantener

“Propuesta integral de Acuerdo sobre el Estatuto de Kosovo”<sup>23</sup>. La declaración unilateral de independencia ha confirmado la situación, planteando con toda intensidad la relación causa-efecto entre el ejercicio de las funciones de gobierno — incluidas las relaciones exteriores — por la administración territorial internacional y el acceso a la condición de estado por el territorio administrado, incluso de forma discutible o contraria al Derecho Internacional.

## 2. La representación internacional del territorio administrado

Por lo que se refiere al *ius representationis* del territorio administrado y en relación con lo que sería el derecho de legación pasiva, éste se concreta en las oficinas establecidas por terceros estados en los territorios de Kosovo y Timor Oriental durante el mandato de la UNMIK y la UNTAET, a las que se han atribuido funciones, prerrogativas e inmunidades similares a las que disfrutaban las representaciones diplomáticas así como el derecho a utilizar sus banderas y emblemas nacionales en los locales<sup>24</sup>.

Estas oficinas pueden considerarse desde dos ópticas diferentes, según se estime que, en función de dichas atribuciones, son misiones diplomáticas en sentido estricto y, por tanto, una manifestación de la capacidad de los territorios administrados para entablar relaciones diplomáticas con estados, o desde una opinión contraria, conforme a la cual se ha entendido que son misiones especiales ante un órgano subsidiario de Naciones Unidas, y que, por tanto no supondrían ninguna atribución de subjetividad internacional a los territorios administrados.

---

una presencia en lugares que son patrimonio nacional serbio; mantener una presencia en los principales cruces fronterizos”, en la práctica ésta no se produjo y la RFY no tuvo ningún tipo de participación en la administración de Kosovo. La única presencia de las autoridades de la RFY en dicho territorio consistió en un Comité para la Cooperación con Naciones Unidas, que terminó asemejándose a una especie de misión diplomática dentro del propio estado (Cf. YANNIS, A., “The concept of Sovereignty in International law and Its Implications in International Politics”, *EJIL*, 2002, vol. 13, No. 5, p. 1047).

<sup>23</sup> Entre el 17 y 19 de marzo de 2004 se produjo un rebrote de violencia en Kosovo que puso de manifiesto la necesidad de replantear la estrategia de “Standards before status”, tal como quedó reflejado en el Informe elaborado por el Embajador Eide “Letter dated 17 november 2004 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council”. Report on the situation in Kosovo”, (*Doc. S/2004/932*). Como consecuencia, éste presentó un nuevo informe en el que señalando “que no habrá ningún momento apropiado para abordar la cuestión del futuro estatuto de Kosovo” considera que “ha llegado el momento de iniciar dicho proceso”, párr. 62 “Carta de fecha de 7 de octubre de 2005, dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General. Informe sobre un examen amplio de la situación en Kosovo, presentado por el Sr. Eide, Enviado Especial del Secretario General”, (*Doc. S/2005/635*). En noviembre de 2005, el Secretario General envió a Martti Ahtisaari para preparar el inicio de las conversaciones sobre la base de unos “Principios rectores de acuerdo sobre el Estatuto de Kosovo, acordados por el Grupo de Contacto” anexos a la “Carta de fecha de 10 de noviembre de 2005, dirigida al Secretario General por el Presidente del Consejo de Seguridad (*Doc. S/2005/709*), elaborando posteriormente la “Propuesta integral de Acuerdo sobre el Estatuto de Kosovo”, presentada por el Secretario general al Presidente del Consejo de Seguridad, el 26 de marzo de 2007, *Doc. S/2007/168/Add. 1*, de 26.03.2007.

<sup>24</sup> Vid el Reglamento 2000/42/UNMIK, sobre el establecimiento y el funcionamiento de las oficinas de enlace en Kosovo, de 10 de julio de 2000 y “Regulation UNTAET/2000/31, on the establishment of representatives offices of foreign governments in East Timor, September 27, 2000”.

A nuestro parecer, el texto del Reglamento UNTAET/2000/31 permite apuntar que las oficinas establecidas en el territorio de Timor Oriental por gobiernos extranjeros, bajo la denominación de *representatives offices*, son sólo misiones especiales ante la UNTAET, aunque hayan servido como embriones de las misiones diplomáticas ante el futuro Estado de Timor-Leste<sup>25</sup>. Sin embargo, esto no ha supuesto, en nuestra opinión, el reconocimiento de una capacidad autónoma de representación de dicho territorio, ya que dicho Reglamento hace referencia en todo momento a la UNTAET, como único sujeto encargado de desarrollar todas las funciones de representación del territorio afectadas por el establecimiento de tales oficinas<sup>26</sup>.

Sin embargo, el texto del Reglamento UNMIK/2000/42, sobre el establecimiento y el funcionamiento de las oficinas de enlace en Kosovo, resulta menos claro a efectos de determinar la naturaleza de éstas y, en consecuencia, las posibles repercusiones sobre la eventual subjetividad internacional de dicho territorio<sup>27</sup>. Con respecto a ello, aunque estas oficinas de enlace se crearon inicialmente sólo como misiones ante la UNMIK, su destino final ha dependido del estatus alcanzado por el territorio de Kosovo, convirtiéndose en el supuesto de algunos de los estados que ya han reconocido como estado a la República de Kosovo en embajadas, como es el caso de Estados Unidos, Alemania y Francia, en tanto otros, como Bélgica y Suecia lo mantienen por ahora como oficina de enlace, aunque con el propósito de convertirlas en embajadas<sup>28</sup>.

En este mismo orden de cosas, no resulta claro el estatuto de las oficinas de enlace de las organizaciones internacionales distintas de Naciones Unidas en los

---

<sup>25</sup> Tal como se concluye de la exposición de motivos del Reglamento UNTAET/2000/31, cuando justifica su adopción "For the purpose of providing for the establishment of Representatives Offices of foreign governments in East Timor and specifying the privileges, immunities and exemptions applicable to such Offices and their staff until the establishment of an independent East Timor".

<sup>26</sup> Tales como el consentimiento para el establecimiento de estas oficinas (artículo 1), la negociación con el Estado establecido (artículo 3.c), la notificación del estatus del staff (artículo 6) y todo tipo de notificaciones que afecten al funcionamiento de la oficina.

<sup>27</sup> En este sentido, la exposición de motivos se refiere como fundamento para la adopción del Reglamento 2000/42/UNMIK/, a "[...] los efectos de facilitar los contactos entre las misiones internacionales civil y de seguridad en Kosovo y los gobiernos que contribuyen al cumplimiento del mandato encomendado a esas misiones ...". En todo caso, téngase en cuenta que en una nota informativa de la Unión Europea, "EU presence in Kosovo" de 22.02.06 (localizable en la dirección <http://www.euinkosovo.org>), se señala "In addition to the European Union presence itself, 13 of the 25 Members Status of the European Union have *diplomatic representation* in Pristina, Kosovo. The so-called liason offices are responsible for the bilateral relations between their countries and Kosovo and are specially active in terms of bilateral assistance". (la cursiva es nuestra).

<sup>28</sup> La República de Kosovo ha sido reconocida por formalmente por 51 Estados, entre los que se encuentran EE.UU y 20 estados de la Unión Europea: Reino Unido, Lituania, Letonia, Italia, Dinamarca, Luxemburgo, Bélgica, Polonia, Austria, Irlanda, Suecia, Países Bajos, Eslovenia, Finlandia, Hungría, Bulgaria, República Checa, Malta y Portugal. Ya han abierto embajada en Kosovo: Albania, Alemania, Austria, Estados Unidos, Francia, Hungría, Italia, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, República Checa, Turquía. Mantienen una oficina de enlace: Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Croacia, Grecia, Japón, Luxemburgo, Macedonia, Malasia, Rusia, Eslovaquia y China. Por su parte, la República de Kosovo ha abierto embajadas en: EEUU, Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Turquía, Austria, Suiza y Albania (según los datos que figuran en la página oficial de <http://www.president-ksgov.net> a 14.01.2009).

territorios de Kosovo<sup>29</sup> y Timor Oriental, ni por lo que se refiere a un derecho de legación activa, el de las oficinas mantenidas por la UNMIK<sup>30</sup> y la UNTAET en el territorio de estados vecinos.

Resultan así de aplicación, en relación con las oficinas de representación, las reflexiones anteriormente apuntadas con carácter general sobre si podrían considerarse como indicadores de la atribución a dichos territorios de una subjetividad internacional transitoria y provisional derivada del régimen de administración internacional las eventuales manifestaciones de la capacidad de los territorios administrados para mantener relaciones diplomáticas. En este sentido, el hecho de que todos los aspectos relativos a la negociación y el consentimiento para su establecimiento así como las notificaciones en cuanto al personal y funcionamiento hayan dependido exclusivamente de la UNMIK y la UNTAET, sin ningún tipo de participación de las autoridades provisionales de autogobierno, nos lleva a considerar que no suponen el reconocimiento de un *ius representationis* autónomo del territorio administrado, sin perjuicio de que hayan podido servir como embriones de las misiones diplomáticas creadas ante el Estado de Timor-Leste y ante el controvertido Estado kosovar.

### **3. La conclusión de tratados internacionales por la administración internacional en nombre del territorio administrado**

El otro ámbito de cuestiones que suscita el análisis del ejercicio de las relaciones exteriores del territorio administrado se refiere a los acuerdos celebrados por la administración internacional con estados y otras organizaciones internacionales distintas de Naciones Unidas. Un primer problema que plantean este tipo de acuerdos (concluidos bajo las denominaciones de acuerdo, memorando de entendimiento, canje de notas) es el de determinar si constituyen tratados internacionales en el sentido técnico-jurídico y, por tanto, generan obligaciones internacionales para las partes o si se tratan de meros acuerdos políticos. A estos efectos, la práctica de la UNMIK y la UNTAET no es uniforme, resultando posible distinguir tres grupos de acuerdos, según que se trate de acuerdos: (a) en cuyo texto excluyen expresamente esta condición; (b) que hayan sido expresamente concluidos como tratados internacionales; o (c) que no sea posible establecer con claridad *a priori* si son tratados internacionales.

---

<sup>29</sup> Por ejemplo, la Oficina de enlace que tiene la Unión Europea desde el 2004 en Kosovo a la que se hace referencia en la nota informativa, "EU presence in Kosovo", *cit.*

<sup>30</sup> Como se indica en la página de la UNMIK ([www.un.org.mk/UNMIK.htm](http://www.un.org.mk/UNMIK.htm)), " A Liaison Office of United Nations Interim Administration in Kosovo (UNMIK) in Skopje was established in 1999 in order to address issues affecting UNMIK, facilitate cooperation between UNMIK and former Yugoslav Republic of Macedonia, and assist the Special Representative of the Secretary-General for Kosovo in his contacts with the authorities of the former Yugoslav Republic of Macedonia, as stipulated in the United Nations Secretary-General's report to the Security Council of July 12, 1999.

En el primer grupo se incluye, por ejemplo, el “Memorandum of Understanding on the Development of the South East Core Regional Transport Network” de 11 de junio de 2004<sup>31</sup>, en cuyas disposiciones finales se señala expresamente que no contiene obligaciones regidas por el Derecho Internacional<sup>32</sup>.

En el segundo grupo se sitúan, por ejemplo, dos acuerdos que aparecen recogidos en el apartado dedicado a Acuerdos Internacionales (*International Agreements*), contenido en la Gaceta oficial de la UNMIK (*UNMIK Official Gazette*). Uno es el “Free Trade Agreement between the United Nations Interim Administration in Kosovo (UNMIK) on behalf of the Provisional Institutions of Self-Government in Kosovo and the Council of Ministers of the Republic of Albania”, de 4 de marzo de 2003 y otro el “Interim Free Trade Agreement between the Republic of Macedonia and UNMIK”, de 31 de agosto de 2005<sup>33</sup>.

En este mismo grupo, pese a las dudas suscitadas en su día en cuanto a si podía ser objeto de registro a los efectos del artículo 102 de la Carta de Naciones Unidas<sup>34</sup>, se encuentra el “Exchange of Notes constituting an Agreement between the Government of Australia and the United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET) concerning the continued Operation of the Treaty between Australia and the Republic of Indonesia on the Zone of Cooperation in an Area between the Indonesian Province of East Timor and Northern Australia of 11 December 1989”, de 10 de febrero de 2000, en el que la UNTAET sucede a Indonesia en el Acuerdo que sobre la misma materia ésta había suscrito previamente con Australia<sup>35</sup>.

En un tercer grupo de Acuerdos en la práctica de la UNMIK y de la UNTAET se encontrarían los supuestos de Acuerdos que no se pronuncian expresamente acerca de su naturaleza jurídica. Éste es el caso, por ejemplo, de los memorandos concluidos por la

---

<sup>31</sup> Memorando firmado el 11.06.2004 en Luxemburgo por la UNMIK “acting for the Provisional Institutions of Self Government”.

<sup>32</sup> Este mismo carácter tiene el “Memorandum of Understanding on the Regional Electricity Market in South East Europe and its Integration into the European Union Internal Electricity Market (“The Athens memorandum”) de 2002, en cuyo párrafo 8 (International Law) se señala “This Memorandum of Understanding does not constitute an agreement that is binding under international law. The adhering parties, sponsors or observers do not intend to create legal commitments”.

<sup>33</sup> Ambos se sitúan en el contexto del Pacto de Estabilidad para Europa Sudeste, de 27 de junio de 2001 (Bruselas).

<sup>34</sup> Vid. *Repertory of Practice of United Nations Organs, Supplement. No. 9*, Vol. VI, artículo 102, ps. 4-5, en el que se señala que a la vista de la Resolución 1272 se decidió registrar el Acuerdo de oficio.

<sup>35</sup> Sobre las cuestiones suscitadas por el Acuerdo entre Australia e Indonesia en relación con el “Timor Gap” y la sentencia de Tribunal Internacional de Justicia en el caso de Timor, ver, entre otros, FERRER LLORET, J., *La aplicación del principio de libre determinación de los pueblos: Sahara Occidental y Timor Oriental*, Publicaciones de la Universidad de Alicante, 2002, ps. 214 y ss. y NALDI, G., “The East Timor Case and the Role of the International Court of Justice in the evolution of the Right of peoples to Self-determination”, *Australian Journal of Human Rights*, vol. 4, 1999.

administración territorial internacional con Indonesia y, muy excepcionalmente, con la RFY en relación en los que se plantean dudas acerca de su condición de tratados internacionales porque se refieren a aspectos prácticos de la ejecución de las Resoluciones 1244 y 1272<sup>36</sup>. En estos y otros supuestos dudosos la condición de tratado internacional dependerá, como parece lógico, del análisis del Instrumento concreto a la luz de los criterios establecidos en el artículo 2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Así, los acuerdos concluidos por la UNMIK y la UNTAET en nombre de Kosovo y Timor Oriental con estados u organizaciones internacionales que se ajusten a tales criterios podrán ser considerados como tratados internacionales al haber sido concluidos por el órgano subsidiario de una organización internacional con capacidad para celebrar tratados internacionales con otros sujetos de Derecho Internacional<sup>37</sup>.

Un segundo problema que suscitan los tratados internacionales celebrados por la administración internacional es el relativo a quién es el sujeto obligado por unos acuerdos que se concluyen en nombre del territorio administrado (*on behalf, acting for*), si ésta, Naciones Unidas— como la organización internacional de la que la UNMIK y la UNTAET son órganos subsidiarios— o la propia administración internacional como tal. Nuevamente, el análisis de la práctica no siempre permite determinar con claridad quién es el sujeto obligado por dichos acuerdos a efectos de su cumplimiento y exigencia de responsabilidad internacional.

En todo caso, esta práctica resulta mucho más fácil de sistematizar en el caso de la UNTAET en relación con la cual es posible distinguir con claridad dos tipos de situaciones. Un primer tipo se refiere a aquellos acuerdos concluidos por la UNTAET en los que expresamente se señala que es la Administración internacional la que asume las obligaciones del acuerdo. Éste es el caso del ya citado “Exchange of Notes constituting an Agreement between the Government of Australia and the United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET) concerning the continued Operation of the Treaty

---

<sup>36</sup> Por ejemplo para RUFFERT, *op.cit.*, p. 630, los Memorandos de carácter práctico entre la UNMIK y Macedonia y la UNTAET e Indonesia no son Acuerdos Internacionales (entre ellos, el “Memorandum of Understanding between the Republic of Indonesia and the United Nations Transitional Administration in East Timor regarding Cooperation in Legal, Judicial and Human Rights Related Matters”, de 6 de abril de 2000 o el “Memorandum of Understanding between the Republic of Indonesia and the United Nations Transitional Administration in East Timor on Tactical Coordination”, de 11 de abril de 2000.

<sup>37</sup> Este sería el caso en nuestra opinión del “Agreement between the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK), acting for the Provisional Institutions of Self-Government in Kosovo and the Council of Ministers of the Republic of Albania on the Reciprocal Promotion and Protection of Investments”, de 19 de febrero de 2004 y los “Framework Agreement between United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK), acting on behalf of the Provisional Institutions of Self-Government in Kosovo and the European Investment Bank” de 3 de mayo de 2005, en cuyo artículo 15 (cláusulas finales) se dice que el Acuerdo tiene que ser objeto de registro en Naciones Unidas conforme con el artículo 102 de la Carta), y “The IDA-UNTAET Trust Fund for East Timor Grant Agreement”, de 21 de febrero de 2000

between Australia and the Republic of Indonesia on the Zone of Cooperation in an Area between the Indonesian Province of East Timor and Northern Australia of 11 December 1989”, de 10 de febrero de 2000”, en el que se dice que la UNTAET asume los derechos y obligaciones previamente ejercidos por Indonesia hasta la fecha de la independencia de Timor Oriental<sup>38</sup>.

Una segunda situación concierne a aquellos acuerdos en los que expresamente se ha excluido todo tipo de responsabilidad de la administración internacional y se atribuye expresamente a las autoridades provisionales de gobierno o a las que asuman tales funciones con posterioridad. Se tratan de acuerdos con consecuencias financieras, como por ejemplo, “the IDA-UNTAET Trust Fund for East Timor Grant Agreement”, de 21 de febrero de 2000<sup>39</sup>.

Por otra parte, en el caso de la UNMIK la sistematización de la práctica resulta mucho más compleja porque el ejercicio del *ius contrahendi* por la administración internacional es un claro reflejo, en nuestra opinión, de la tensión existente en relación con el estatuto del territorio. Así, en primer lugar, estarían los acuerdos en los que la única obligada internacionalmente ha sido la administración internacional, como sería el caso del “Agreement for Investment Support for Projects in Kosovo between the Government of the United States of America and the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo” de 17 de mayo de 2002, que se concluye por la UNMIK sin ninguna referencia a estar actuando en nombre del territorio administrado, figurando la administración internacional como el sujeto que participa en los mecanismos de solución de controversias a los que hace referencia dicho Acuerdo en su artículo 5 (negociación y sometimiento a un tribunal arbitral)<sup>40</sup>.

En segundo lugar, por lo que refiere a acuerdos en los que se excluye la responsabilidad de la administración internacional en relación a su cumplimiento, pueden

---

<sup>38</sup> En el Preámbulo del Acuerdo se señala que “An Agreement between UNTAET, acting on behalf of East Timor, and Australia, providing practical arrangements for the continuity of the terms of [...] <The «Timor Gap Treaty»> in the transitional period, will benefit the people of East Timor and will assist UNTAET in carrying out its functions entrusted to it by the Security Council resolution 1272 (1999). The conclusion of this agreement, however, is without prejudice to the position of the future government of an independent East Timor with regard to the Treaty”.

<sup>39</sup> Sobre los problemas particulares planteados por este Acuerdo que Naciones Unidas quería firmar como un Memorando de Acuerdo entre la UNTAET y el IDA y el Banco Mundial como un Acuerdo internacional en sentido estricto, *vid. SYMREK, op.cit.*, ps.135-136.

<sup>40</sup> El artículo 5, (b) de este Acuerdo señala que “this Agreement shall continue until the earlier of (i) conclusión of UNMIK’s mandate to provide interim administration in Kosovo, as provided in United Nations Security Council Resolution 1244, and (ii) six months from the date of a receipt of a note by which one part informs the other of an intent to terminate this Agreement. In such event, the provisions of this Agreement shall, with respect to Investment Support provided while this Agreement was in force, remain in force as long as such Investment Support remains outstanding, but in no case longer that the first to occur of (iii) twenty years after the termination of this Agreement and (iv) termination of the authority of UNMIK”.

mencionarse los acuerdos de carácter financiero concluidos por la UNMIK en representación de las autoridades provisionales de gobierno, como el “Framework Agreement between United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK), acting on behalf of the Provisional Institutions of Self-Government in Kosovo and the European Investment Bank”, de 3 de mayo de 2005, en el que claramente se atribuye la responsabilidad de su cumplimiento a las autoridades provisionales de gobierno (PISG)<sup>41</sup>.

A pesar de ello, estos acuerdos resultan ilustrativos de la ya apuntada tensión entre la administración internacional y las autoridades provisionales de gobierno a propósito de los acuerdos concluidos en representación del territorio administrado, tal como pone de manifiesto la modificación llevada a cabo por el Representante Especial del Secretario General en el uso de sus competencias de control (a través del Reglamento N.º.2004/30/UNMIK, de 9 de agosto de 2004) de la “Law No. 2004/14 on International Financial Agreements”, adoptada por la Asamblea de Kosovo, con fecha de 6 de mayo de 2004 <sup>42</sup>.

A este respecto el artículo 5 de la Ley 2004/14 señala que: “unless an International Financial Agreement provides otherwise, any and all obligations incurred in or by means of an International Financial Agreement, including all and any contingent obligations, shall be binding upon the PISG or any successor government or authority exercising administrative powers with respect to Kosovo for the entire period such International Financial Agreement remains effective. Such obligations shall become binding upon the PISG only for agreements concluded based on this law”.

En cambio, el texto del artículo 5 modificado por el Reglamento 2004/30 dispone que: “all obligations incurred in or by means of an International Financial Agreement,

---

<sup>41</sup> Cf. Artículo 15 del Acuerdo que señala “The PISG acknowledge the obligations undertaken by UNMIK on their behalf under this Framework Agreement and undertake all measure within their power to ensure the full respect of this Agreement [...]. It is understood and agreed by the parties hereto that: a)The Party responsible for performing the obligations under this Agreement including but not limited to servicing the financial obligations hereunder, is the PSIG, and neither the United Nations nor UNMIK shall bear any responsibility for the performance of such obligations or any liability with regard to the performance or non performance of such obligations by the PISG or any successor to the PISG; b)Nothing in relating to or arising under this Agreement, and no failure by the PISG, or any successor to the PISG, to perform any obligation under this Agreement, shall establish or result in any financial obligation, whether actual, contingent or otherwise, or any liability of any nature or kind, on the part of UNMIK or the United Nations; and c) This agreement, and the performance of the obligations hereunder, are neither guaranteed nor otherwise secured by UNMIK or the United Nations”.

<sup>42</sup> Conforme a la competencia general de control atribuida al RESG, ha correspondido a éste la promulgación de las leyes adoptadas por la Asamblea y firmadas por el Presidente, como requisito para su entrada en vigor (Reglamento 2001/9, Marco Constitucional para el autogobierno de Kosovo, de 15 de mayo de 2001, en relación con 5.1 y 5.4 (Responsabilidades de las Instituciones Provisionales de Autogobierno), 9.1.26 (Responsabilidades de la Asamblea), 9.1.44 y 9.1.45 (Procedimiento de adopción de leyes) y Capítulo 12 (Autoridad del RESG).

including any contingent obligation, shall be binding upon the PISG. Upon the completion of the mandate of UNMIK under UNSC resolution 1244 (1999) pursuant to a decision of the Security Council of the United Nations, information on all outstanding obligations under such agreements to be resolved in accordance with general principles of International Law, shall be duly brought to the attention of the Security Council”.

Una comparación entre ambas redacciones pone de manifiesto, en primer lugar, que el Reglamento 2004/30/UNMIK aclara con contundencia que todas las consecuencias de este tipo de acuerdos se atribuyen en todas las circunstancias a las autoridades provisionales de gobierno, en tanto que la Ley 2004/14 subordina tales obligaciones a que el acuerdo se haya concluido sobre la base de dicho instrumento. En este sentido, la Ley 2004/14 estaría subordinando el cumplimiento de los acuerdos a que éstos sean conformes con el Derecho interno, mientras que Reglamento 2004/30 remite la resolución de todas las cuestiones que suscite el cumplimiento del acuerdo a los principios generales de Derecho Internacional. En segundo lugar, y de forma muy llamativa, la Ley 2004/14 se refiere a “un gobierno sucesor o autoridad que ejercite los poderes de administración”, sin ligarlo necesariamente a la terminación del fin del mandato de la UNMIK por el Consejo de Seguridad, como, por otra parte, señala claramente el Reglamento 2004/30/UNMIK.

Esta misma situación de ambigüedad y tensión se deriva de otros acuerdos concluidos por la UNMIK en nombre del territorio administrado en los que no es posible determinar con claridad a quién se atribuyen los efectos del acuerdo, como sucede con el ya mencionado, “Free Trade Agreement between the United Nations Interim Administration in Kosovo (UNMIK) on behalf of the Provisional Institutions of Self-Government in Kosovo and the Council of Ministers of the Republic of Albania”, de 4 de marzo de 2003, que, al referirse al cumplimiento de las obligaciones del Acuerdo (artículo 34) sólo menciona a las partes contratantes, tal y como se establecen en el título del Acuerdo. Sin embargo, éste va firmado, de una parte por el Ministro de comercio e industria de Kosovo y el RESG, y de otra, por la Ministra de economía de Albania, estableciéndose su duración ilimitada sólo condicionada a la posible adhesión de una de las Partes a la Unión Europea como causa de terminación expresamente prevista sin compensaciones para la Parte contratante (artículo 38).

En esta misma línea, otro Acuerdo que ofrece dudas es el citado “Interim Free Trade Agreement between the Republic of Macedonia and UNMIK”, de 31 de agosto de 2005, en cuyo título no figura la cláusula de que el Acuerdo se haga en representación

de las PISG (*on behalf of the Provisional Institutions of Self-Government in Kosovo*). La situación a la que da lugar esta omisión es confusa porque, aunque en la nota diplomática que envía el RESG se hace expresamente alusión a que en las áreas que entran dentro de las competencias de las Instituciones Provisionales de Autogobierno, la UNMIK actúa en su nombre, sin embargo, en el Preámbulo del Acuerdo sólo se hace referencia a la autoridad del RESG para concluir acuerdos con estados y organizaciones internacionales en todas las materias incluidas en el ámbito de la Resolución 1244 y en la citada nota diplomática firmada sólo por el RESG, éste precisa que el Acuerdo dejará de ser válido en la fecha en que expire el mandato de la UNMIK.

En la medida en que los dos acuerdos comentados tienen el mismo objeto de crear una zona de libre comercio entre el territorio de Kosovo y la otra Parte, parece que sus efectos deberían ser los mismos, aunque el segundo sea un acuerdo provisional, lo que permitiría explicar porque éste termina cuando expire el mandato de la UNMIK y entender que, a falta de mayores precisiones, éste es el sujeto internacionalmente responsable del Acuerdo hasta ese momento.

En función de esta diversidad y de la ambigüedad de la práctica analizada, no resulta fácil a nuestro entender establecer una conclusión clara acerca de si el ejercicio del *ius contrahendi* por la administración territorial internacional se traduce en el reconocimiento de una cierta subjetividad internacional del territorio administrado. Esta idea encontraría su mayor fundamento, a nuestro parecer, en los tratados internacionales concluidos en nombre del territorio administrado en los que la responsabilidad internacional de la administración internacional haya quedado excluida en el propio acuerdo a favor de las autoridades provisionales o futuras de gobierno.

Finalmente, hay también que hacer referencia a la situación en la que las autoridades provisionales de gobierno y la administración internacional tengan una opinión distinta en relación con acuerdos suscritos por el estado territorial y un tercer estado que afecten al territorio administrado, como es el caso del Acuerdo de demarcación de fronteras entre Serbia y Macedonia, de febrero de 2001. El Parlamento de Kosovo votó en contra de dicho Acuerdo, cuya adopción fue primero condenada por la UNMIK por no haber sido consultada acerca de un acuerdo que alteraba las fronteras de Kosovo. No obstante, lo apoyó posteriormente y el RESG declaró nula la resolución adoptada por el Parlamento para preservar y proteger la integridad territorial de Kosovo,

considerando que se trataba de “a setback that deliberately antagonized the international community”<sup>43</sup>.

En este sentido, este Acuerdo suscita la cuestión acerca de la existencia de una competencia residual del estado territorial para concluir tratados internacionales que afecten al territorio administrado (en este caso en materia de fronteras). Ahora bien, la existencia de dicha competencia viene a complicar más las cosas a efectos de determinar la posible subjetividad del territorio administrado sobre la base de las obligaciones asumidas en el plano internacional por la vía de acuerdos internacionales. En efecto, si el estado territorial (en aquellos casos que exista y no haya procedido a la transferencia formal de todos poderes de gobierno a la administración internacional<sup>44</sup>) mantiene algún tipo de competencia en la materia de relaciones exteriores del territorio administrado internacionalmente, incluso aunque sea residual, entonces el argumento a favor del reconocimiento de la subjetividad internacional del territorio administrado resultaría debilitado. En cambio, el reconocimiento de la subjetividad del territorio administrado resulta más claro cuando no haya ningún estado que mantenga competencias sobre dicho territorio en el ámbito de las relaciones internacionales.

#### **4. El ejercicio de las relaciones exteriores por la administración internacional. ¿Una vía para el reconocimiento de la subjetividad internacional del territorio administrado como estadio preparatorio para la creación de un nuevo estado, incluso de forma contraria al Derecho Internacional?**

Como ya se ha ido avanzando, en principio, el análisis de la práctica relativa al ejercicio del *ius representationis* y del *ius contrahendi* en Kosovo y Timor oriental por la UNTAET y la UNMIK no permite establecer elementos suficientemente claros para afirmar con carácter general el reconocimiento de la subjetividad internacional de los territorios administrados a través del ejercicio por la administración internacional de sus relaciones exteriores, sin que, por otra parte, la ambigüedad de esta práctica permita descartar con contundencia tal posibilidad.

Así, en primer lugar, y por lo que respecta al *ius representationis* nos parece más adecuado concluir que se trata del establecimiento de misiones especiales ante la

---

<sup>43</sup> Manifestación citada por WILLIAMS, P., “Earned Sovereignty: The Road to resolving the Conflict over Kosovo’s Final Status”, *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 31, 2004, No.3, ps.418-419. En su declaración de fecha de 7 de marzo de 2001, el Presidente del Consejo de Seguridad, entre otras cosas, dijo: “El Consejo recuerda que hay que respetar la soberanía y la integridad territorial de la ex República Yugoslava de Macedonia. En este contexto, hace hincapié en que todas las partes deben respetar el acuerdo de demarcación de la frontera firmado en Skopje el 23 de febrero de 2001.

<sup>44</sup> Así, esta cuestión no se plantea en relación a Indonesia porque en todo caso su Parlamento aceptó oficialmente el 25 de octubre de 1999 el resultado del referéndum, transfiriendo la responsabilidad sobre el territorio de Timor Oriental a Naciones Unidas el mismo día en que el Consejo de Seguridad procedía a la adopción de la Resolución 1272 y a la creación de la UNTAET.

administración internacional, como órgano subsidiario de Naciones Unidas, o de oficinas que ésta mantiene en el territorio de estados distintos de aquél en el que ejerce sus funciones de administración, pero no de manifestaciones de un derecho de legación activa o pasiva del territorio administrado. De esta manera, se excluiría un primer elemento sobre el cual basar el posible reconocimiento de la subjetividad internacional de los territorios bajo una administración internacional.

En cambio, el ejercicio del *ius contrahendi* da lugar a cierta confusión, permitiendo planteamientos dispares. Así, por una parte, puede considerarse que son las administraciones internacionales, en tanto que órganos subsidiarios de Naciones Unidas, los únicos sujetos internacionales a tener en cuenta. Ahora bien, en la medida en la que tanto la UNTAET como la UNMIK han actuado en nombre o por cuenta del territorio administrado y que hay acuerdos — de forma muy significativa, los de carácter financiero — que dan lugar a la responsabilidad de las autoridades provisionales de autogobierno, se podría considerar que se trata de un elemento que conduce al reconocimiento de una cierta subjetividad de los territorios administrados, limitada al período de la administración internacional. Se trata, en nuestra opinión, de una idea para explorar con mayor profundidad y que encajaría en los planteamientos contenidos en la Opinión Consultiva de 11 de abril de 1949 acerca del carácter funcional de la personalidad jurídica internacional y la aparición de nuevos sujetos en razón de las exigencias de la vida internacional.

Ahora bien, como ya anticipamos, la experiencia de la UNMIK en Kosovo esboza una cuestión que va más allá del posible reconocimiento a un territorio bajo administración internacional de cierta subjetividad internacional a través del ejercicio de las relaciones exteriores por la administración internacional. La cuestión es si éste puede ser un elemento que sirva para propiciar y preparar el acceso a la condición de estado del territorio administrado, cuando tal condición se alcance de manera discutible o contraria al Derecho Internacional.

De hecho, el caso de Kosovo plantea la situación de los territorios bajo administración internacional desde una nueva perspectiva, abierta por la “Propuesta integral de Acuerdo sobre el Estatuto de Kosovo”, que reconoce implícitamente la independencia de Kosovo respecto de Serbia sobre la base de un régimen que, si bien sitúa a este territorio bajo el control de un Representante Civil Internacional y una presencia militar internacional, le atribuye una serie de prerrogativas y capacidades que

son propias de un estado como sujeto de Derecho Internacional. Entre ellas destacan como las más significativas:

- el reconocimiento del "derecho a negociar y concertar acuerdos internacionales y a solicitar su admisión en organizaciones internacionales"<sup>45</sup>;
- la sucesión de los bienes muebles e inmuebles de la República Federativa de Yugoslavia o de la República de Serbia que estén situados en territorio de Kosovo<sup>46</sup>;
- la sucesión en materia de tratados internacionales en relación con "[...] todos los acuerdos internacionales y otras disposiciones en materia de cooperación internacional concertados por la Misión de las Naciones Unidas para Kosovo y en su representación que estén vigentes a la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo. Kosovo respetará las obligaciones financieras contraídas por la Misión para Kosovo y en representación de éste en virtud de esos acuerdos o disposiciones"<sup>47</sup>;
- la sucesión en materia de deuda externa respecto de Serbia y la sucesión en materia de propiedades públicas y archivos <sup>48</sup>;
- la atribución de un territorio y el control de las fronteras que queda definido conforme al principio del *uti possidetis iuris*, "por las fronteras de la Provincia Socialista de Yugoslavia como esas fronteras estaban trazadas el 31 de diciembre de 1988, salvo las enmiendas previstas en el acuerdo de demarcación de fronteras entre la República Federativa de Yugoslavia y la ex República Yugoslava de Macedonia del 23 de febrero de 2001"<sup>49</sup>;
- y el control del espacio el espacio aéreo<sup>50</sup>.

Sobre la base de esta Propuesta que, en todo caso, no ha sido aceptada hasta el momento por el Consejo de Seguridad, el cual no ha decidido nada sobre el futuro de Kosovo (debido a la disparidad de opiniones entre sus miembros, especialmente entre Estados Unidos y Rusia), el 17 de febrero de 2008 la Asamblea de Kosovo declaraba unilateralmente la independencia de Kosovo con la oposición de Serbia y asumía la

<sup>45</sup> Artículo 1, (Principios generales), p. 1.5.

<sup>46</sup> Artículo 8 (Cuestiones relativas a la economía y los bienes)

<sup>47</sup> Artículo 15 (Disposiciones de transición y cláusulas finales)

<sup>48</sup> Anexo VII (Propiedades y archivos)

<sup>49</sup> Anexo VIII, (Sector de la seguridad de Kosovo), artículo 3 (Fronteras).

<sup>50</sup> *Ibidem*, artículo 7 (Control del espacio aéreo).

elaboración del texto constitucional de la nueva República de Kosovo que entró en vigor formalmente el 15 de junio de este mismo año.

La Constitución de la República de Kosovo le atribuye soberanía (artículo 2), capacidad para concluir tratados internacionales y ser miembros de organizaciones internacionales (artículo 17), asignando la representación internacional a su Presidente, quien firma los tratados internacionales y decide el establecimiento de las misiones diplomáticas y consulares de la República de Kosovo en consulta con el Primer Ministro (artículos 84.1, 84.7 y 84.24).

En función de todo lo expuesto, la situación jurídica internacional de Kosovo en la actualidad es ciertamente confusa puesto que ejerce como estado independizado de Serbia en el plano internacional, abriendo representaciones diplomáticas, firmando tratados internacionales y solicitando incluso la admisión como miembro en organizaciones internacionales<sup>51</sup>. Sin embargo, se trata de un territorio que sigue aún bajo la administración internacional de Naciones Unidas hasta que el Consejo de Seguridad decida la finalización del mandato de la UNMIK, que con la asunción de poderes del nuevo Estado kosovar se ha visto muy mermada, por no decir prácticamente anulada, en sus funciones de administración internacional<sup>52</sup>. En este sentido, podría decirse gráficamente que la UNMIK estaría siendo devorada cual Laoconte por las estructuras de gobierno que ella ha contribuido a crear.

Se ha desplegado asimismo una misión de promoción del Estado de derecho (EULEX), organizada por la Unión Europea y ésta ha nombrado a un "Representante Especial"<sup>53</sup>. El dislate es aun mayor si se tiene en cuenta que, de acuerdo con la "Propuesta Integral de Acuerdo para Kosovo", una vez finalizado el mandato de la

---

<sup>51</sup> Además de lo ya referido en relación con las representaciones diplomáticas abiertas ante la República de Kosovo y por ésta en otros estados, ha solicitado la admisión en el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (10.07.2008) y ha celebrado un Acuerdo con Turquía sobre abolición de visados (13.01.2008), tal como figura en los datos disponibles a en la página oficial de <http://www.president-ksgov.net> a 14.01.2009.

<sup>52</sup> Señalaba el Secretario General de Naciones Unidas, en su "Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo" de 12 de junio de 2008 (Doc. S/2008/354) que la Constitución de Kosovo "está redactada de tal manera que eliminaría efectivamente las actuales atribuciones de la UNMIK, como administración civil provisional" y que el Gobierno de Kosovo "ha indicado que acogería con beneplácito la continuación de la presencia de las Naciones Unidas en Kosovo siempre que sólo realice tareas limitadas y residuales". En un informe posterior, éste se refiere a la falta de orientaciones del Consejo de Seguridad y a las instrucciones dadas a su Representante Especial sobre la reconfiguración de la UNMIK "con el fin de adaptar la Misión a una nueva realidad y enfrentar las necesidades operacionales actuales en Kosovo y las que surjan" ("Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo" de 15 de julio de 2008 (Doc. S/2008/458).

<sup>53</sup> "Acción Común 2008/124/PESC del Consejo, de 4 de febrero de 2008, sobre la Misión de la Unión Europea por el Estado de derecho en Kosovo, EULEX KOSOVO" y "Acción Común 2008/123/PESC del Consejo, de 4 de febrero de 2008, por la que se nombra a un Representante Especial de la Unión Europea para Kosovo" (DOUE, N.º 42, de 16.2.2008).

UNMIK, Kosovo tendría que pasar a estar bajo la supervisión de un “Representante Civil Internacional”, cuya persona se hace coincidir con el “Representante Especial de la Unión Europea”, dando lugar a la situación de un estado bajo supervisión internacional<sup>54</sup>.

Como conclusión, de la práctica de la UNMIK y la UNTAET no resulta posible establecer con claridad si el sometimiento de un territorio a un régimen de administración internacional que suponga el ejercicio de todos los poderes de gobierno – incluidas las relaciones exteriores – conlleva el reconocimiento de la subjetividad internacional limitada y transitoria del territorio administrado en función de las competencias de representación del territorio y la conclusión de tratados internacionales asumida por la administración territorial. Sin embargo, la solución sobre el estatuto final de Kosovo a la que ha conducido la administración de este territorio por la UNMIK abre la puerta para una interpretación de esta práctica a la luz del reconocimiento de tal subjetividad como preludeo para la adquisición de la condición de estado, incluso de forma discutible o contraria al Derecho Internacional. Desde esta perspectiva, el ejercicio de las relaciones exteriores por una administración internacional como la UNMIK pone claramente de manifiesto los riesgos de que ésta sirva como instrumento para crear un “Frankenstein” del Derecho Internacional.

**\*Isabel LIROLA DELGADO** es Profesora Titular de Derecho Internacional Público Universidad de Santiago de Compostela. Sus principales ámbitos de investigación se centran en el Derecho Internacional Penal, el Derecho del Mar y la integración europea (libre circulación de personas y acción exterior).

---

<sup>54</sup> En este sentido, la “Propuesta integral de Acuerdo sobre el Estatuto de Kosovo”, artículo 12.3 precisa que “El Representante Civil Internacional tendrá la responsabilidad general por la supervisión del presente Acuerdo y la autoridad definitiva en Kosovo acerca de su interpretación, según se indica en el anexo IX, en particular en su artículo 2” y “Tomará las medidas correctivas para remediar, según sea necesario, toda medida adoptada por las autoridades de Kosovo que, a juicio del Representante Civil Internacional, infrinja este Acuerdo o que atente seriamente contra el Estado de derecho o que, por otros motivos, no sea compatible con la letra o con el espíritu de este Acuerdo; esas medidas correctivas podrán incluir, sin limitarse exclusivamente a ella, la anulación de leyes o decisiones aprobadas por autoridades de Kosovo”.

### **Bibliografía:**

ARDAULT, K., ARION, C-M.; GNAMOU-PETAUTON, D.; YETONGNON, M., "L'administration internationale de territoire à l'épreuve du Kosovo et du Timor oriental: La pratique à la recherche d'une théorie", *Revue Belge de Droit International*, 2005, No. 1-2, ps. 300-384.

AZNAR GÓMEZ, M., *La administración internacionalizada del territorio*, Atelier, 2008 .

BERMEJO GARCÍA, R./GUITIERREZ ESPADA, C.,

– "La independencia de Kosovo a la luz del principio de libre determinación", Real Instituto Elcano, *Documento de Trabajo N° 7/2008*, de 12/02/2008 .

– "Kosovo de nuevo: apuntes críticos sobre su declaración de independencia, su constitución y otras reflexiones", Documento de trabajo No. 41/2008 de 24/09/2008 ([www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)).

BRAND, M., "Effective Human Rights Protection when the UN "becomes the State": Lessons From UNMIK" en WHITE, N.& KLAASEN, D., (eds.), *The UN, Human Rights and Post-conflict Situations*, Manchester University Press, Manchester, 2005, ps. 347-375.

DAUDET, Y., "L'action des Nations Unies en matière d'administration territoriale", *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. VI, 2002, ps. 461-542.

FERRER LLORET, J., *La aplicación del principio de libre determinación de los pueblos: Sahara Occidental y Timor Oriental*, Publicaciones de la Universidad de Alicante, 2002.

GOODWIN, M., "From Province to Protectorate to State?. Speculations on the impact of Kosovo's Genesis upon the Doctrines of International Law", *German Law Journal*, vol. 8, 2007, No. 1, ps. 1-20.

KOLB, R., PORRETO, G., VITÉ, S., *L'application du droit international humanitaire et des droits de l'homme aux organisations internationales. Forces de paix et administrations civiles transitoires*, Bruylant, Bruxelles, 2005.

KORHONEN, O., "International Governance in Post-Conflict Situations", *Leiden Journal of International Law*, vol. 14, 2001, ps. 495-529.

KNOLL, B., "From Benchmarking to Final Status? Kosovo and The Problem of an International Administration's Open-Ended Mandate", *EJIL*, 2005, vol. 16, No. 4, ps. 637-660.

LIROLA DELGADO, I., *La administración territorial internacional: Un examen crítico a la luz de la práctica de Naciones Unidas*, 2007, ps. 76-81 (trabajo de investigación inédito).

NALDI, G., "The East Timor Case and the Role of the International Court of Justice in the evolution of the Right of peoples to Self-determination", *Australian Journal of Human Rights*, vol. 4, 1999, ps. 106-135.

NIJMAN, J.A., *The Concept of International Legal Personality. An Inquiry Into the History and Theory of International Law*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2004.

RUFFERT, M., "The Administration of Kosovo and East-Timor by the International Community", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 50, 2001, ps. 613-631.

SYMREK, D.S., *Internationally Administered Territories-International Protectorates?*, Duncker&Humblot, Berlin, 2006.

WILDE, R., "From Danzing to East Timor and Beyond: The Role of International Territorial Administration", *AJIL*, vol. 95, 2001, ps. 581-606.

WILLIAMS, P., "Earned Sovereignty: The Road to resolving the Conflict over Kosovo´s Final Status", *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 31, 2004, No. 3, ps. 40-430.

YANNIS, A., "The concept of Sovereignty in International law and Its Implications in International Politics", *EJIL*, 2002, vol. 13, No. 5, ps. 1073-1052.