

De policía mundial a legislatura internacional: evolución en los procesos de creación normativa del derecho internacional ante el desarrollo de la faceta legislativa del consejo de seguridad.

Juan Antonio Franco Valdez

Resumen

A raíz de la creación de la Organización de las Naciones Unidas y la proliferación de diversas y numerosas Organizaciones Internacionales que siguió a este acontecimiento los procesos de creación normativa del Derecho Internacional se han visto radicalmente transformados por dichas entidades. Ante este fenómeno, se han incrementado cuantitativamente y cualitativamente las obligaciones internacionales que asumen los Estados. Tras el fin de la guerra fría el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sufrió una expansión en el uso de sus poderes que lo llevó a iniciar lo que algunos autores califican como su “fase legislativa”. Así, al incursionar en los procesos de creación de normativa internacional, el Consejo los ha transformado significativamente y, mediante la imposición de obligaciones atemporales, generales y abstractas a los Estados, ha dado un salto cualitativo sin precedentes al emitir resoluciones que materialmente hablando pueden describirse como actos legislativos en el plano internacional.

Palabras Claves: organización internacional, consejo de seguridad, obligaciones internacionales, consentimiento, legislación internacional.

From World Police to International Legislature: Evolution of the Norm Creating Processes of International Law due to the Development of the Security Council's Legislative Phase.

Abstract

Since the creation of the United Nations Organization and the proliferation of the diverse and numerous International Organizations that followed this event, the norm creating processes of International Law have been radically transformed by these entities. Because of this phenomenon, the number and quality of the international obligations assumed by States have increased. After the end of the cold war, the Security Council went through an expansion of its powers which led to the beginning of what some authors qualify as “its legislative phase”. Thus, by venturing into international norm creating processes, the Council has transformed them significantly and, through the imposition on States of timeless, general and abstract obligations, has taken an unprecedented qualitative leap by issuing resolutions that, materially speaking, can be described as legislative acts on the international plane.

Keywords: : international organization, Security Council, international obligations, consent, international legislation.

Recibido: 10/12/2013 / Aceptado: 08/02/2014

1. Introducción

Existen algunas corrientes de pensamiento en el Derecho Internacional que intentan equiparar figuras surgidas de los ordenamientos jurídicos internos de los Estados al ordenamiento internacional por medio de analogías entre ambos sistemas. No obstante, las instituciones propias de los sistemas estatales no siempre son trasladables al plano internacional, por ello, aún en aquellos casos en que parece que los esquemas propios de los primeros son aplicables en el segundo, los estudiosos del Derecho Internacional habrán de recomodar creativamente las construcciones domésticas a fin de que puedan llegar a encuadrar en el marco jurídico internacional. Este tipo de interpretaciones es lo que comúnmente se denomina como la *analogía federal* y ha propiciado, entre otras cosas, el surgimiento de un grupo de escuelas que defienden la existencia de una constitución internacional al que genéricamente podemos denominar como *constitucionalismo internacional*.

De acuerdo con Bardo Fassbender la *Escuela de la Comunidad Internacional* es por mucho la más influyente en la literatura contemporánea, particularmente en el ámbito europeo (Fassbender, 2009, pp. 174-179). Aunque evidentemente existen distintas vertientes en este esquema de pensamiento todas coinciden en la existencia de una comunidad internacional lo que presupone asumir un acuerdo entre los Estados y demás sujetos del Derecho Internacional que implica un consenso sobre la existencia de ciertos valores que les son comunes, así como la adopción de instrumentos jurídicos tendientes a la realización y protección de tales valores. Para Fassbender, no puede existir una comunidad -entendida como un ente particular jurídicamente hablando- sin que exista una constitución que la dote de órganos. El citado autor caracteriza a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como el representante primordial a nivel institucional de la referida comunidad y a la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como contendora de una serie de características que la convierten en un instrumento idóneo para ser su constitución. Entre dichas características destaca la capacidad de la ONU de proporcionar un sistema de gobierno competente para desempeñar las tres funciones básicas que le son propias a estos sistemas: crear legislación, aplicarla, y decidir sobre reclamaciones legales.

Por su parte, José Enrique Álvarez advierte sobre cómo el comparar al sistema de la ONU con los sistemas constitucionales de los Estados federados (utilizando como punto de comparación la Constitución de los Estados Unidos (señalando que la ONU es en su mayoría una construcción estadounidense) deviene de interpretaciones erróneas contrarias a los propósitos establecidos en este instrumento (Álvarez, 2005, pp. 65-74). El citado autor llama la atención al hecho de que el tratado constitutivo de la ONU no se redactó con la intención de crear un gobierno mundial. Mediante la creación de Naciones Unidas los Estados que participaron en dicho proceso no estaban cediendo su soberanía.

nía a un organismo centralizado sino creando un mecanismo que esperaban fuese efectivo para la preservación de la misma. Para Álvarez, las analogías entre sistemas domésticos y aquellos creados por las Organizaciones Internacionales (OI) tan frecuentemente utilizadas son ineludibles en tanto que si bien éstas últimas no fueron pensadas como autoridades supra gubernamentales, si han contribuido en su colectividad a redefinir lo que anteriormente se entendía por “soberanía”.

Innegablemente, en conjunción a su proliferación las OI han ido expandiendo progresivamente el ámbito de su jurisdicción. En el caso particular de Naciones Unidas, se puede afirmar que pese a lo dispuesto en el artículo 2.7 de la ONU que establece que “[n]inguna disposición de esta Carta autorizará a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados...”, la Organización ha ido expandiendo progresivamente su radio de acción hasta el punto en que sus órganos se han ocupado de todo tipo de asuntos relevantes al ámbito internacional reduciendo cada vez más lo que se entiende como exclusivamente reservado a los Estados. No obstante, lo anterior no quiere decir que estos estén dispuestos a sacrificar su igualdad soberana consagrada en el artículo 2.1 de ONU en favor de la creación de una especie de gobierno mundial que decida por ellos (Rajan, 1982, pp. 168-170).

Tomando en cuenta la situación descrita nos parece pertinente cuestionarnos entonces hasta qué punto los órganos de la ONU han extendido su jurisdicción y hasta qué punto es legítimo el que lo hayan hecho. Así, sostenemos que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CS), al igual que han hecho otros organismos internacionales no estatales, ha ido incursionando en los procesos de creación normativa del Derecho Internacional. Más aun, una combinación de los poderes con que ha sido investido éste órgano principal de Naciones Unidas y el peso político que tiene en el ámbito de las relaciones internacionales le ha permitido realizar actos -específicamente la emisión de resoluciones- con características legislativas, vinculantes para la totalidad de Estados Miembros de Naciones Unidas (EMNU).

Consecuentemente, ante la emisión de resoluciones “legislativas” por parte del CS es posible considerar la posibilidad de que nos encontremos ante un nuevo mecanismo de creación normativa en el Derecho Internacional que podría calificarse como “legislación internacional” y cuyo acomodo en la ONU y el Derecho Internacional general es discutible. Entonces, es necesario precisar cuáles son las resoluciones del CS que se consideran como “legislativas”. Asimismo, es imperativo definir para efectos del presente trabajo lo que se entiende por “legislación internacional” y analizar si efectivamente es posible utilizar este término, o mejor dicho, si es viable equiparar los procesos de creación normativa del Derecho Internacional a los procesos legislativos propios de los ordenamientos internos de los Estados o, si por el contrario, nos en-

contramos frente a una de esas figuras que nos tientan a utilizar la analogía federal pero que finalmente no pueden trasladarse del ámbito doméstico al internacional.

Se considera que las primeras resoluciones “legislativas” del CS fueron la 1373 del 2001, relativa al combate del terrorismo internacional; y la 1540 del 2004 concerniente a la no proliferación de Armas de Destrucción Masiva (ADM). Stefan Talmon identifica como características distintivas de estas resoluciones -tan originales que lo llevan a afirmar que el Consejo ha iniciado mediante su emisión su fase legislativa- las siguientes: 1. son de carácter general y abstracto; 2. aunque su creación puede atender a situaciones concretas no se encuentran limitadas por ellas; 3. Las obligaciones que imponen están redactadas de forma neutra, aplican a un número indefinido de casos y no contienen limitaciones temporales. Talmon concluye en función de lo anterior, que las obligaciones impuestas a los Estados mediante resoluciones con las características reseñadas se asemejan a las obligaciones contraídas por los Estados mediante la celebración de acuerdos internacionales (Talmon, 2005, pp. 175-177).

Algunos autores (Talmon, 2005, pp. 177-178) (Torrecuadrada, 2012, pp. 382-383) han identificado también como poseedoras de características legislativas a las resoluciones 1422 (2002), 1487 (2003) y 1624 (2005). Mediante las primeras dos, el CS solicitó a la Corte Penal Internacional no ejercer su jurisdicción con respecto a personal participante en alguna misión establecida o autorizada por Naciones Unidas proveniente de un Estado no parte al Estatuto de la Corte y decidió que ningún Estado debía tomar acciones inconsistentes con dicha solicitud. Aunque ciertamente estas resoluciones crearon en su momento obligaciones de carácter general para la totalidad de EMNU, no reúnen estrictamente las características que hemos identificado como propias de las resoluciones “legislativas” ya que ambas tenían una vigencia determinada. Además, pese a que el CS expresó su intención de renovar la solicitud hecha en dichas resoluciones cuantas veces estimase necesario (lo que significaría que la vigencia de la obligación pudiera ser indeterminada), éste no volvió a emitir otra resolución en términos similares con posterioridad a la adopción de la resolución 1487 (2003).

Mediante la resolución 1624 (2005) el CS inició el combate a la apolo-gía del terrorismo. Aunque ciertamente las medidas que se detallan en dicha resolución tienen carácter general y atemporal, y en la misma se establece que el Comité del Terrorismo informará al Consejo sobre su implementación, no nos parece del todo claro que la resolución tenga el mismo carácter vinculante que las que hemos caracterizado como “legislativas”, por lo menos formalmente hablando. Así, mientras que las resoluciones 1373 (2001) y 1540 (2004) fueron adoptadas en virtud del Capítulo VII de la ONU, en la resolución 1624 (2005) el CS no se ocupó de especificar bajo qué previsiones actuó al adoptar-

la. De la misma forma, en la redacción de las primeras dos resoluciones aludidas el CS “decide” que los Estados habrán de implementar las medidas en ellas contenidas, mientras que en la resolución 1624 (2005) el CS se limita a “instar” a los Estados a cumplir con las medidas contenidas en dicho instrumento para su consecución.

Finalmente, hay quienes detectan características legislativas en la resolución 1267 (1999). Andrew Hudson destaca la obligatoriedad de la misma puesto que fue adoptada bajo el Capítulo VII de la ONU (Hudson, 2007, pp.208-210). Asimismo, el citado autor comenta que las obligaciones impuestas a los Estados mediante dicha resolución son atemporales. En este sentido, pese a que la referida resolución originalmente se estableció con un periodo de revisión de 12 meses, mediante la posterior adopción de la resolución 1390 (2002) el CS decidió respecto a las medidas contenidas en la resolución 1267 (1999) que al término de dicho periodo las mantendría en vigor o decidiría mejorarlas. Así, el CS instituyó una serie de medidas susceptibles de aplicación repetida en el tiempo. No hemos incluido la resolución 1267 entre las resoluciones “legislativas” puesto que no reúne de forma total los requisitos necesarios para considerarla como tal de acuerdo con lo hasta ahora expuesto ya que las medidas contenidas en dicho instrumento no pueden considerarse como generales y abstractas pues están específicamente dirigidas a implementar sanciones a personas o entidades allegadas al régimen Talibán, Al-Qaeda, u Osama bin Laden. Sin embargo, ciertamente el régimen creado al amparo de dicha resolución, que se ha ido ensanchando mediante resoluciones subsiguientes, tiene un amplio alcance de características evidentemente normativas.

Así, tomando como resoluciones “legislativas” en *stricto sensu* a la 1373 (2001) y 1540 (2004) nos encontramos ante un par de resoluciones mediante las cuales *prima facie* el CS parece haber circunvenido a los Estados al cambiar de forma significativa la vía en que estos se obligan. Si consideramos como métodos tradicionales de creación normativa en el Derecho Internacional la costumbre y la celebración de tratados y, como base constitutiva de éstos el consentimiento de los Estados, cabe plantearnos la cuestión de si los procesos habituales generadores de normas han sido sustituidos *de facto* por el CS mediante una relativización de su base consensual cuando un organismo internacional tiene la capacidad de obligar a la totalidad de los EMNU mediante lo que pudiéramos calificar como un decreto.

No obstante, hay que matizar adecuadamente dicha cuestión ya que como es bien sabido el CS tiene la facultad de emitir resoluciones vinculantes en virtud del Capítulo VII de la ONU que ciertamente poseen cualidades normativas. Empero, las características identificadas por Talmon arriba referidas colocan a las resoluciones 1373 (2001) y 1540 (2004) en una categoría muy distinta a la de cualquiera de sus predecesoras, lo que invita a pensar en que quizá por primera vez, se ha dado un proceso normativo en el Derecho

Internacional que al menos materialmente puede calificarse de legislativo. Sin duda alguna, las OI no solo han contribuido a modificar la noción de lo que antiguamente se entendía por soberanía sino que han propiciado la evolución de los mecanismos de creación normativa en el Derecho Internacional. La duda es si dicha evolución alcanza para que podamos hablar de “leyes” internacionales y no meramente de dispositivos mediante los cuales se obligan los Estados.

2. El papel de las organizaciones internacionales en la evolución de los procesos de creación normativa del derecho internacional

De acuerdo con el profesor Antonio Remiro Brotons “[e]n la medida en que el consentimiento de los sujetos es en principio, esencial en la formación del Derecho Internacional, *norma* y *obligación* tienden a confundirse. Los sujetos están obligados por las normas justamente porque, de una u otra forma, las han consentido.” (Remiro, 2010, p. 175). La idea de que el consentimiento es esencial para la creación de normas jurídicas internacionales está intrínsecamente ligada a la teoría positivista, para la cual “el acuerdo de voluntades -tratado o costumbre- es la única fuente de derecho internacional” (Basave, 1985, p. 90). Podemos apreciar entonces, que desde una óptica normativista para que un Estado se obligue tiene que estar de acuerdo en seguir determinada regla. Sin embargo, la proliferación de las OI a lo largo del siglo XX y el papel que éstas han jugado incursionando en los procesos de creación normativa desafían esta concepción “clásica” sobre la generación de obligaciones internacionales en cuanto a que dichas entidades se han convertido en catalizadores de los procesos normativos otrora exclusivos de los Estados al constituirse en los foros por excelencia para la celebración de tratados internacionales y el reconocimiento de la costumbre.

Así, el papel que han tenido los organismos de Naciones Unidas a partir de su creación en el desarrollo del Derecho Internacional ha sido fundamental para éste. No sólo se han celebrado múltiples tratados de una importancia cardinal al auspicio de la Organización, sino que tanto la labor codificadora que ha emprendido la Comisión de Derecho Internacional como la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia han contribuido al esclarecimiento de las normas de la costumbre internacional. No obstante, los ejemplos a los que nos referimos no son sino una aceleración de los procesos tradicionales de creación normativa lo que significaría que en última instancia los Estados siguen reteniendo el consentimiento al momento de obligarse, aún y cuando las vías de manifestación pudieran haber sido modificadas. Sin embargo, de haber evolucionado la participación de las OI en la creación de obligaciones en Derecho Internacional hasta el punto en que un organismo como el CS pueda efectivamente legislar, surgiría entonces la posibilidad de hablar de una relativización del consentimiento como base normativa, hasta el punto de llegar a pensar en su marginalización o incluso en su desaparición.

De tal manera, las OI han favorecido la transformación de los procesos aludidos a lo largo del Siglo XX. Esta evolución comienza con la progresiva marginación de la costumbre ante los tratados internacionales en función de las necesidades del Derecho Internacional en la sociedad que se desarrolla con posterioridad a la creación de Naciones Unidas. En este sentido, Pastor Ridruejo explica cómo los instrumentos convencionales han ganado terreno como vía preferente para obligarse de los Estados frente a la costumbre debido a que el ordenamiento jurídico de cooperación exige la regulación eficaz de cuestiones positivas (Pastor, 2011, pp. 66-67). Tal regulación puede ser alcanzada de forma más expedita mediante la celebración de acuerdos internacionales que por la vía consuetudinaria. Asimismo, el profesor Pastor Ridruejo destaca el creciente papel de las resoluciones de las OI en este ámbito, pese a que las define como derivadas (pues existen en función de su instrumento constitutivo) no resta importancia a su valor pragmático para la evolución del Derecho Internacional.

Edward Yemin coincide con lo anterior y subraya la idoneidad de los tratados, particularmente los de carácter multilateral, como respuesta ante el aumento en la intensidad de todo tipo de relaciones internacionales de la más diversa naturaleza (Yemin, 1969, pp. 1-7). El citado autor recalca el papel de las OI en la institucionalización de los acuerdos multilaterales y explica el cómo cuando se dota a estos organismos del poder para adoptar o revisar tales acuerdos es posible hablar de una transformación radical en los procesos de creación normativa e incluso de legislación. ¿Podemos decir entonces que las OI han dejado de ser solamente un catalizador en los procesos normativos internacionales ocupando el papel de legisladores de la sociedad internacional? Es posible encontrar algunos indicios que apuntan en esa dirección. El propio mecanismo de reforma a la ONU establecido en sus artículos 108 y 109 parece sugerirlo: la Carta puede sufrir modificaciones que obligan incluso a los EMNU que votaron en contra de ellas. Este tipo de mecanismo de reforma tiene características legislativas pero no se encuentra desprovisto del consentimiento de los Estados que evidentemente lo manifestaron al ratificar o adherirse a la ONU. Todavía, este caso es ilustrativo de como las OI han ido modificando la vías en que los Estados contraen obligaciones -como en la forma de modificar un tratado internacional- pero, sin que se pueda afirmar la existencia de un proceso legislativo en el que no medie su consentimiento.

Oscar Schachter aclara que pese a que ni las Naciones Unidas ni sus agencias especializadas fueron concebidas como órganos legislativos sino más bien como coordinadores o armonizadores de las acciones de los Estados Miembros, puede decirse que la mayoría de sus órganos han actuado como órganos parlamentarios en el desarrollo de sus procedimientos (Schachter, 1997, p. 3). En esta línea hay quienes utilizan el concepto de legislación internacional para describir la ayuda significativa que han tenido los Estados en el proce-

so de iniciación y conclusión de tratados internacionales dentro de una era que comenzó a partir de la creación de la Sociedad de Naciones (Han, 1971, p. 22). Si bien está claro que lo anterior fue en su momento un cambio paradigmático en cuanto a los procesos de creación normativa y su grado de efectividad, no nos parece que dicho cambio pudiera ser calificado como lo suficientemente radical en un sentido que nos permita calificarlo como legislación.

En otras palabras, la aceleración y el incremento en el número de Estados participantes en la celebración de tratados internacionales, aun siendo este proceso enormemente facilitado o incluso dirigido por las OI; no puede considerarse como desprovisto del elemento básico consensual requerido por el positivismo para obligarse internacionalmente. Más aún, entendiendo en *lato sensu* que ley es “toda disposición de carácter general, escrita, que es dictada por una autoridad competente del poder estatal o público” (Recasens, 1997, p. 173), podemos afirmar que para poder legislar se necesita una autoridad central competente para dicho fin, y que en la consecución del mismo no media el consentimiento de aquellos sujetos a los que obligará el producto del acto legislativo. Considerando lo anterior y situándonos en el ámbito específico de Naciones Unidas, para hablar de legislación *stricto sensu* habría que considerarse a la Organización (o a alguno de sus órganos) como autoridad central legislativa, y a la Carta como el instrumento constitucional que justificase lo anterior.

En este momento, conviene reseñar la obra de Arangio Ruiz en donde dicho autor discute la validez de la analogía federal. En el trabajo del profesor italiano encontramos una interesante referencia al trabajo de Holland quien afirma:

[t]he Law of Nations is but private law writ large. It is an application to political communities of those legal ideas which were originally applied to the relations of individuals. Its leading distinctions are therefore naturally those with which private law has long ago rendered us familiar. (T.E. Holland en, Arangio, 1997, p. 8)

El tomar cómo válida esta afirmación en tiempos actuales equivaldría a atribuir a la ONU un carácter eminentemente contractual y una interpretación estática. Mientras que consideramos que, dada la práctica de la ONU, un enfoque estrictamente legalista para interpretar la ONU sería poco realista. No estamos seguros por otro lado si una interpretación amplia de la misma permitiría a la ONU o a alguno de sus órganos realizar actos propiamente legislativos o simplemente participar como impulsores de los procesos de creación normativa tradicionales reservados a los Estados.

3. ¿Existe la legislación internacional?: criterios para la identificación de un “acto legislativo” en el ámbito internacional

Mónica de la Serna identifica como características del acto legislativo la unilateralidad, la creación o modificación de algunos elementos de una norma de derecho, la generalidad de dichas normas y su dirección a sujetos indeterminados así como la susceptibilidad de aplicación repetida en el tiempo (De la Serna, 2011, pp. 149-150). La ley debe ser aplicada de la misma forma a sujetos distintos en situaciones similares, ser conocida por ellos, estar redactada en términos generales, tener estabilidad, brindar cierto grado de certeza y estar basada en una norma previamente establecida. Como señala la autora, estas características describen al acto legislativo y a las leyes que manan del proceso legislativo de los Estados. Entonces, para ella, en el contexto internacional el único organismo capaz de utilizar un proceso como el descrito en sus actividades normativas es la Organización Internacional de Aviación Civil, razón por la que concluye que en Derecho Internacional, la legislación es una excepción y no la regla.

Al tenor de lo anterior nos parecen aclaratorias las palabras de Danilenko quien señala:

In view of the fact that the international community clearly lacks any “legislator” or central authority able to promulgate general norms binding on all subjects of law without their consent, the references to international law-making as “legislation” can only be considered as a metaphorical description of a phenomenon which in a strict sense can never be regarded as true legislation. At the international level, the term “legislation” is much more appropriate in relation to some exceptional situations in which international organizations have been given powers to enact certain rules, in particular technical regulations, by less than unanimous consent with an immediate binding effect upon all their members. However, even in these cases “legislation” remains only a fanciful description of rules creating processes which ultimately are still based on the consent of sovereign states. All these exceptional arrangements allow rules or of the basic international instruments providing the “constitutional” grounds for the relevant rule-making. In strict terms, a system of rule-making in which the validity of promulgated rules rests on some form of consent of their addressees is not legislation. (Danilenko, 1993, pp. 6-7).

Como puede apreciarse, los postulados clásicos del Derecho Internacional no permiten equipar los procesos tradicionales de creación normativa con actos legislativos. Sin embargo, tomando como criterios para la identifica-

ción de un acto “legislativo” en el ámbito internacional aquellos identificados por Mónica de la Serna, podremos comprobar si efectivamente el CS ha incurrido excepcionalmente en los procesos de creación normativa “legislando” *de facto*. En este sentido, cabe señalar que se considera que en la actualidad existen mecanismos de creación normativa innovadores que desbordan el molde clásico en función de las necesidades de la sociedad internacional contemporánea. Boyle y Chinkin califican estos dispositivos como “*Crisis-driven law-making*” describiéndolos como esporádicos, selectivos y requirentes de un proceso capaz de dar resultados expeditos en contraste con aquellos que pueden obtenerse por medio de los procesos tradicionales (Boyle y Chinkin, 2007, p. 107).

Así, es difícil imaginar a un organismo más adecuado que el CS para imponer obligaciones esporádicas, selectivas y expeditas. Los poderes que la ONU confiere a este órgano le permiten adoptar resoluciones vinculantes para abordar este tipo de escenarios, dicho sea de otro modo, el Consejo fue diseñado para realizar actos normativos frente a situaciones de emergencia. Empero, hay una distancia considerable formal y materialmente hablando entre un acto normativo y un acto legislativo propiamente dicho. Se considera que el CS ha salvado ya dicha distancia, si bien no formalmente -puesto que no hay previsión expresa en la ONU que le permita “legislar”-, sí en el ámbito material. Un análisis de la práctica del Consejo a partir de la década de los noventa revelará cómo el órgano ha ido expandiendo sus competencias gradualmente. Mediante dicha expansión, el CS ha ido incurriendo progresivamente en los procesos de creación normativa hasta el punto de emitir resoluciones poseedoras de las características con las que podemos identificar un acto “legislativo” en el ámbito internacional: creación o modificación de alguna norma de derecho, unilateralidad, generalidad, dirección a sujetos indeterminados y susceptibilidad de aplicación repetida en el tiempo.

4. El inicio de la fase legislativa del consejo de seguridad de las Naciones Unidas

Mediante el artículo 24.1 de la ONU, los EMNU “confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacionales”. Además, la fracción segunda del citado artículo establece que “[l]os poderes otorgados al Consejo de Seguridad para el desempeño de dichas funciones quedan definidos en los Capítulos VI, VII, VIII y XII”. Para efectos del presente trabajo nos interesa particularmente la práctica del órgano actuando bajo el Capítulo VII de la ONU debido a que las resoluciones “legislativas” fueron emitidas al amparo de las previsiones contenidas en esta sección. El Capítulo VII se ocupa de la acción del CS en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos a la paz o actos de agresión. Dentro de dicho apartado, el artículo 39 establece como prerequisite para activar la acción del Consejo el que este de-

termine la existencia de cualquiera de los tres supuestos mencionados. La práctica del CS ha demostrado que dicha determinación puede ser expresa o implícita, no obstante, el artículo 39 establece como criterios jurídicos conceptos indeterminados¹ -en tanto que la ONU no los define- lo que ha permitido al Consejo interpretar el citado numeral de manera amplia posibilitando así la expansión de sus competencias.

Entonces, la interpretación amplia del artículo 39 -particularmente en lo relativo a lo que constituye una “amenaza a la paz”- ha sido la justificación del CS para dictar una serie de medidas atípicas dentro de las cuales se encuentran las resoluciones “legislativas” objeto del presente artículo. De tal forma, estimamos que el carácter atípico con el que constantemente se califica en la doctrina a diversas decisiones adoptadas por el Consejo con posterioridad al año de 1990 atiende más que nada a la dificultad que se tiene para adecuarlas en el esquema jurídico de la ONU y no tanto a la práctica del CS, la cual tras el fin de la guerra fría no ha dejado de “desarrollarse” constantemente mediante intensos cambios.

De acuerdo con Eric Rosand, durante los primeros 45 años de su existencia, el CS exclusivamente aplicó medidas de ejecución basadas en el Capítulo VII, en dos ocasiones: la primera para imponer sanciones económicas al régimen racista minoritario en Rodesia del Sur en 1966 y, la segunda, para imponer sanciones militares al régimen de apartheid en Sudáfrica en 1977. Sorprendentemente, sólo dentro de los 14 años posteriores a 1990 el Consejo de Seguridad había emitido más de 250 resoluciones en virtud del Capítulo VII incluyendo todo tipo de medidas de ejecución. Entre dichas medidas se incluyen extensivos embargos económicos, la autorización a Estados y organizaciones regionales para el uso de la fuerza, la demarcación de fronteras, la creación de una comisión de reclamaciones, la creación de tribunales *ad hoc*, la creación de autoridades civiles para administrar territorios, y, por supuesto, la emisión de resoluciones “legislativas” (Rosand, 2004, pp. 560-561).

Una ampliación tan extensa en el espectro de situaciones en las que puede actuar el CS así como en el tipo de medidas de las que puede disponer para tal efecto, hubiese sido imposible sin un profundo cambio paradigmático en cuanto a la percepción de los propios fines de Naciones Unidas, así como de los medios a emplear para su consecución. María de los Ángeles Cano considera a la transformación en el espíritu de las relaciones internacionales a raíz de la caída del muro de Berlín como un hito en cuanto al cambio de lo que se entiende por mantenimiento de paz y seguridad, concepto en torno al cual gira la actividad de la ONU. Por ello, la citada autora concluye que se ha perdido el carácter estrictamente militar que se le atribuía y que este se ha vuelto “omni-compreensivo” a fin de poder dar cumplimiento a los objetivos de la Organización al procurar la protección de una sociedad internacional que se ha vuelto considerablemente interdependiente (Cano, 2011, pp. 26-28).

Por su parte, Mónica de la Serna pone de manifiesto el cómo, mediante una interpretación extensa del concepto de “amenaza a la paz” incluido en el artículo 39 de la ONU -interpretación que según la autora no siempre se ha realizado dentro de los límites permitidos por ésta-, el CS ha expandido considerablemente su margen de actuación. De esta manera, en vez de atajar lo que tradicionalmente se consideraba como una amenaza a la paz (amenazas militares), el Consejo ha determinado que situaciones como guerras civiles, falta de democracia y serias violaciones a los Derechos Humanos son constitutivas de dicho supuesto (De la Serna, 2011, p. 159). En este sentido, consideramos que una interpretación de la ONU estática y legalista difícilmente sería acorde con los desafíos actuales a los que se enfrenta el CS. Empero, al igual que la citada autora entendemos que el Consejo no puede actuar más allá de ciertos límites pues se encuentra subordinado a las disposiciones de la ONU y esta al Derecho Internacional general.

En relación con lo anterior, José Álvarez advierte que la ONU parece anticipar que el CS al tomar medidas de ejecución lo haga en respuesta a quebrantamientos o amenazas a la paz concretas y, que estas terminen cuando la amenaza concreta deje de existir. Sin embargo, el Consejo ha reconceptualizado su capacidad de ejecución para lidiar con amenazas a la paz que no son concretas y que no están limitadas geográfica ni temporalmente. De acuerdo con Álvarez, la Carta no contempla la creación legislativa general a través de medidas de ejecución, sin embargo el Consejo ha tomado precisamente medidas de este tipo como respuesta a la amenaza del terrorismo (Álvarez, 2005, pp. 195-196). Como ya se había mencionado, la primera resolución con estas características legislativas fue la 1373 (2001) relativa a la supresión para la financiación del terrorismo, seguida por la 1540 (2004) relativa a la no proliferación de ADM.

Las resoluciones arriba mencionadas constituyen los primeros ejemplos de actos materialmente legislativos llevados a cabo por el CS. En este momento, nos parece pertinente dedicar un espacio a reseñar algunas de las resoluciones que las preceden puesto que ilustran el ensanchamiento progresivo del concepto de “amenaza a la paz” del que ha venido haciendo uso el CS, alargando sus competencias hasta llegar a formular resoluciones con características legislativas. Si bien estas no pueden encasillarse dentro de la misma categoría que las anteriores por no ser productoras de obligaciones generales, abstractas y vinculantes para la totalidad de los EMNU pueden considerarse como antecedentes de aquellas puesto que poseen ciertas cualidades “normativas”. Asimismo, todas ellas comparten el elemento de la obligatoriedad ya que fueron adoptadas en virtud del Capítulo VII de la ONU más no llegan a adquirir carácter legislativo en cuanto que fueron emitidas para enfrentar situaciones concretas. De tal forma, el recuento de dicha resoluciones nos sirve para ilustrar la progresiva incursión del CS en los procesos de creación normativa ca-

racterizada por la proliferación de resoluciones atípicas que en algunos casos parecen no encajar en el esquema previsto por la ONU.

A través de la Resolución 687 (1991) relativa a la invasión de Kuwait por parte de Irak, el Consejo de Seguridad exigió a estos Estados respetar la inviolabilidad de las fronteras establecidas mediante un acuerdo entre ellos que data de 1962. Asimismo, decidió garantizar dicha frontera creando para tal efecto una unidad de vigilancia de Naciones Unidas. Igualmente, el CS determinó la responsabilidad internacional de Irak ante los gobiernos, los nacionales y las empresas extranjeras por todo daño o perjuicio sufrido como resultado de la invasión y ocupación ilícita de Kuwait. A fin de hacer frente a las reclamaciones presentadas con respecto a dicha responsabilidad el CS se permitió crear un fondo de indemnizaciones y una comisión para su administración.

La profesora Soledad Torrecuadrada caracteriza a la resolución reseñada como la primera que marca “la originalidad creativa” del CS. De acuerdo con ella, al crear las entidades arriba descritas, el Consejo excedió los límites conferidos en la ONU mediante los artículos 7.2 y 29 al establecer órganos subsidiarios dotados de competencias de las que él mismo carece. Según la citada autora, ambas situaciones -la demarcación de fronteras y el pago de indemnizaciones- debieron de haber sido enfrentadas por el Consejo mediante el procedimiento de arreglo pacífico de controversias previsto en el Capítulo VI de la Carta. Utilizando esta vía se hubiese respetado la libre elección de medios y la resolución hubiese tenido un carácter recomendatorio en vez de vinculante. Observa que mediante la resolución en comento, el Consejo modificó permanentemente los derechos territoriales de las partes lo cual es contrario al objeto del Capítulo VII cuya función es presionar a una de ellas con el fin de que cese el acto que amenaza o quebranta la paz (Torrecuadrada, 2012, pp. 372-375).

Hay quienes consideran que al emitir la resolución 687 (1991) el Consejo mostró su interés en legislar y adjudicar. Tal es el caso de Marco Velázquez-Ruiz quien junto a ésta, identifica como antecedentes directos de las resoluciones “legislativas” a las numeradas 827 (1993) y 955 (1994), mediante las cuales se crearon los Tribunales Penales Internacionales para la Ex-Yugoslavia y Ruanda respectivamente. Con respecto de este conjunto de resoluciones el referido comentarista destaca que si bien sus previsiones eran vinculantes y generales, les faltaba el carácter abstracto y permanente para ser consideradas como legislativas ya que estaban dirigidas a un objetivo específico y por un periodo determinado de tiempo (Velázquez-Ruiz, 2001, pp. 19-21).

Otra resolución con características normativas fue la 748 (1992) a través de la cual el CS exhortó al gobierno libio a cumplir con las peticiones hechas a sus autoridades por parte de los Estados Unidos de América, Francia y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Dichas peticiones consistían en la entrega por parte de Libia de los presuntos responsables por el

bombardeo del vuelo 103 de Pan Am que cayó sobre Lockerbie, Escocia. Eric Rosand considera la citada resolución como de naturaleza legislativa ya que el CS no solo creó nuevas obligaciones para un Estado, sino que además éstas estaban en conflicto con sus obligaciones convencionales bajo la Convención de Montreal para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil (en adelante CMRAISAC), según la cual Libia estaba obligada a juzgar o extraditar a los presuntos responsables. Sin tomar en cuenta lo anterior, el Consejo utilizó su autoridad para imponer sanciones al gobierno Libio y sus oficiales, mismas que fueron obligatorias para todos los EMNU (Rosand, 2004, p. 562).

Finalmente, la ya comentada resolución 1267 (1999) inicialmente concebida como respuesta al apoyo del gobierno Talibán en Afganistán a sospechosos terroristas, así como la negativa de éste a extraditar a Osama bin Laden, es sin lugar a duda una de las resoluciones más controvertidas y comentadas por la doctrina. Axel Marschik explica como mediante la emisión de resoluciones subsiguientes el alcance de la 1267 (1999) se fue expandiendo hasta convertirse en uno de los regímenes de sanciones más complejos de Naciones Unidas. Como es bien sabido, dicho régimen funciona a través de una lista compuesta de supuestos ex dignatarios talibanes, miembros de Al-Qaeda y compañías y asociaciones privadas a las que los Estados deben implementar sanciones tales como restricciones de paso, congelamiento de fondos y embargos de armamento. Como destaca Marschik, la cumplimentación de dichas obligaciones impuestas por el CS ha resultado altamente cuestionada en cuanto a que se considera que los Estados no pueden garantizar el debido proceso de los individuos involucrados (Marschik, 2005, pp. 13-14).

Al emitir la resolución 1373 (2001) el CS reafirmó dos resoluciones: la 1269 (1999) de 19 de octubre de 1999 y la 1368 (2001) de 12 de septiembre de 2001, ambas relativas al combate del terrorismo. Mediante la resolución 1269 (1999) el CS básicamente condenaba todos los actos de terrorismo independientemente de por quienes y en donde se hubieran cometido, al tiempo que formulaba una serie de recomendaciones para su combate. Entre dichas recomendaciones destacaban la invitación a los Estados a implementar aquellas convenciones antiterrorismo de las que fuesen partes, así como el hecho de que alentaba a aquellos que aún no fuesen parte de alguna de estas a adherirse a ellas como un asunto prioritario. En cuanto a la resolución 1368 (2001), fue adoptada un día después de los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001 a Nueva York, Washington D.C. y Pennsylvania. En ella, básicamente se condenaban los mismos y se invitaba de nuevo a los Estados a implementar las convenciones antiterroristas haciendo alusión a la resolución 1269 (1999). Con posterioridad a la 1368 (2001) el Consejo de Seguridad emitiría la resolución 1373 (2001) a través de la cual lo que habían sido invitaciones se convertirían en obligaciones y, el terrorismo, en su concepción de amenaza a la paz adquiriría dimensiones globales.

Entonces, mientras que la resolución 1373 (2001) reafirmaba la condena inequívoca del CS a los ataques del 11 de septiembre, éste organismo determinaba que *todo* acto terrorista constituía una amenaza a la paz. Al hacer lo anterior, el órgano daba un paso adelante en la expansión de sus competencias y mediante una interpretación amplia del artículo 39 de la ONU legislaba por primera vez para la totalidad de EMNU. En este sentido, en virtud del Capítulo VII de la Carta, el CS impuso una serie de medidas obligatorias que implicaban cambios en las legislaciones internas de los EMNU. Entre tales medidas destacaban la obligación de tipificar la recaudación de fondos destinados al terrorismo, el congelamiento de los mismos y la prohibición a sus nacionales de poner dichos fondos a disposición de las personas que cometan o intenten cometer actos terroristas. Se subrayan las medidas anteriores, ya que las mismas están incluidas en el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación al Terrorismo que había sido aprobado mediante la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/54/109 de 9 de diciembre de 1999 y abierto a la firma el 10 de enero de 2000, pero que a la fecha de emisión de la resolución 1373 (2001) aún no había entrado en vigor.

Lo anterior pone de manifiesto el cómo utilizando su autoridad en virtud del Capítulo VII, el CS impuso el cumplimiento de obligaciones que otrora los Estados pudieran haber elegido o no cumplir por la vía convencional. Recordemos que al hacerlo, el CS determinó como una amenaza a la paz “cualquier” acto terrorista dando entonces el carácter de generales y abstractas a las obligaciones emanadas del instrumento que nos ocupa. Además, al estar dirigidas a una situación tan amplia resulta virtualmente imposible determinar la vigencia de las medidas adoptadas. Por último, tomando en cuenta que el CS está constituido por solo 15 Miembros de Naciones Unidas, cinco de los cuáles son permanentes y tienen derecho a veto, no puede decirse que en la creación de las obligaciones impuestas hayan participado el resto de los Estados pertenecientes a la ONU. Entonces, haciendo una recapitulación, podemos constatar que las acciones emprendidas por el CS en la emisión de la resolución 1373 (2001) poseen las características del acto normativo señaladas por Mónica de la Serna: la unilateralidad, la creación o modificación de algunos elementos de una norma de derecho, la generalidad de dichas normas, su dirección a sujetos indeterminados y, la susceptibilidad de aplicación repetida en el tiempo.

Igualmente, a riesgo de ser redundantes, conviene repetir las características que Talmon identificó con respecto de las resoluciones que hemos calificado de materialmente legislativas: 1. son de carácter general y abstracto; 2. aunque su creación puede atender a situaciones concretas no se encuentran limitadas por ella y, 3. las obligaciones que imponen están redactadas de forma neutral, aplican a un número indefinido de casos y no contienen limitaciones temporales. En base a lo anterior, nos parece que puede hablarse entonces de una auténtica actividad legislativa por parte del Consejo de Seguridad.

5. A manera de conclusión: algunas consideraciones sobre los efectos de la práctica legislativa del consejo de seguridad

Aunque no puede hablarse propiamente de una actividad legislativa por parte del CS en cuanto a que no puede equipararse su quehacer con el de una legislatura estatal, sí es posible apreciar cómo a través de la incursión de las OI en los procesos de creación normativa del Derecho Internacional éstos se han modificado considerablemente. Si bien los Estados siguen manteniendo la última palabra en cuanto a qué obligaciones internacionales deciden asumir, es posible identificar cierta relativización en la manera en que estos manifiestan su consentimiento al adquirirlas. Es quizá, frente a las obligaciones emanadas de algunas resoluciones del CS -particularmente aquellas adoptadas en virtud del Capítulo VII de la ONU y poseedoras de características legislativas- en donde la expresión del consentimiento como base normativa puede encontrarse solamente de manera atenuada mediante interpretaciones generosas de las competencias otorgadas al CS a través de la ONU.

De tal forma, hoy nos encontramos con una gama de opiniones que van desde aquellos que vitorean la originalidad creativa con que el CS ha asumido los retos contemporáneos en la manutención de la paz y seguridad internacional (Rosand, 2004, p. 543), hasta aquellos que consideran que el CS ha excedido sus competencias al emitir resoluciones que obligan de manera tan extensiva a la totalidad de EMNU (De la Serna, 2011, pp. 182-183). Pese a que han pasado más de 10 años desde la emisión de la resolución 1373 (2001) aún resulta complicado identificar la trascendencia de la misma como mecanismo generador de obligaciones en Derecho Internacional. Mientras que esta resolución fue acogida con gran entusiasmo por la comunidad internacional en su conjunto, gozando de gran aceptación y un cumplimiento que pudiéramos calificar de universal, la posterior emisión de la resolución 1540 (2004) desató la polémica y las quejas de algunos Estados en cuanto a que se consideró que el Consejo había abusado de sus facultades al imponer obligaciones de tan largo alcance cuyo acomodo en el esquema de la ONU no estaba del todo claro (Marschik, 2005, pp. 15-18).

No obstante a que las manifestaciones en forma de declaraciones han sido escasas, es interesante destacar que el tipo de medidas innovadoras que ha tomado el Consejo de Seguridad -particularmente aquellas relativas al combate al terrorismo- han desencadenado una serie de reacciones por parte de los Estados que van desde la desobediencia abierta a los dispuesto por el Consejo de Seguridad (Tznakopoulos, 2011, pp. 202), hasta la modulación en la implementación de sus resoluciones por medio órganos jurisdiccionales nacionales y supranacionales. Tales reacciones, obedecen tanto al hecho de que se considera que el CS ha incursionado en terrenos que no le corresponden, como a las deficiencias que han acusado los regímenes de “sanciones inteligentes” en materia de protección a los Derechos Humanos.

Con respecto a este último supuesto, Martin Scheinin en calidad de Relator Especial para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales en el Combate al Terrorismo señaló que siendo que para el año 2010 existían ya 173 Estados partes del Convenio Internacional para la Represión de la Financiación al Terrorismo, no podía justificarse la posición que defiende recurrir a los poderes supranacionales del CS para proveer un marco normativo en el combate al terrorismo. En este sentido, concordamos con el citado Relator Especial cuando con respecto a los regímenes creados por las resoluciones 1267 (1999) y 1373 (2001) afirma:

To put it bluntly, while international terrorism remains a very serious threat and constitutes a category of atrocious crime, it is not generally and on its own a permanent threat to the peace within the meaning of Article 39 of the Charter and does not justify the exercise by the Security Council of supranational quasi-judicial sanctioning powers over individuals or of supranational legislative powers over Member States. (Scheinin, 2010, p. 2)

Al tenor de lo arriba descrito, Marco Velázquez-Ruiz advierte sobre como la estructura particular del sistema internacional no puede ser completamente asimilada a los ordenamientos internos en donde existe una división de poderes y un reparto competencial palpable mediante la creación constitucional de órganos dotados de atribuciones específicamente delimitadas. El orden internacional se caracteriza por la participación de los Estados en un plano de igualdad soberana en el proceso de creación normativa basada en relaciones horizontales, mediante las cuales éstos expresan su consentimiento. Para el citado autor, la tendencia del CS a monopolizar distintas funciones -como ejecutivo, juez y legislador- es preocupante en cuanto que implica una capacidad hegemónica ante la cual no es posible identificar límites objetivos ni exigir responsabilidad a este órgano de sus acciones (Velázquez-Ruiz, 2001, pp. 16-17).

Según Craig Forcese la igualdad soberana da al sistema internacional una cualidad pseudo democrática en el sentido de que permite a los Estados elegir entre obligarse o no a una norma internacional. Sin embargo, Forcese resalta que en un auténtico sistema democrático se establece que, condicionada a ciertos límites, la mayoría puede decidir por los demás, cosa que no ocurre en el plano internacional. Para Forcese, el hecho de que utilizando el organismo internacional más poderoso, una minoría pueda legislar para la mayoría constituye un ejemplo de lo que algunos juristas han llamado “el derecho internacional hegemónico”. Reconociendo que el concepto no es nuevo, el autor canadiense centra su análisis en los cambios paradigmáticos devenidos como consecuencia del combate al terrorismo. Para él, a través de su fase legislativa, el Consejo de Seguridad ha creado un nuevo tipo de relación entre el sistema

internacional y los sistemas domésticos a la que describe como “federalismo hegemónico” mediante la cual el órgano ejerce una autoridad plenaria en cuanto al desarrollo de proyectos normativos sobre los poderes estatales (Forcese, 2007, pp. 176-177).

De tal forma, encontramos que las olas provocadas por el desarrollo de la fase legislativa del CS no sólo han oscilado en las estructuras del proceso normativo internacional, sino que han dejado igualmente sentir sus efectos sobre las políticas legislativas internas de los Estados. Mediante resoluciones que obligan a los EMNU a determinar su política legislativa en función de los objetivos del Consejo, este órgano ha irrumpido en el proceso democrático de creación normativa del que gozan, o aspiran a gozar la mayoría de los EMNU. Entonces, las acciones del CS no sólo han menoscabado el concepto de soberanía en el sentido externo del término -el de igualdad de los Estados-, sino que además, están ya cuestionando la capacidad del Estado para dictar sus propias leyes.

Lo anterior ha provocado colisiones entre los sistemas domésticos y el internacional. Los efectos de las mismas pueden ser más claramente identificados en el ámbito de la Unión Europea. En dicho sistema, la necesidad de encontrar un balance entre las obligaciones derivadas de las resoluciones del CS y los estándares de protección a los Derechos Humanos ha generado una interesante jurisprudencia que constituye una prudente pero efectiva forma de oponerse a los excesos del órgano. En este contexto, la falta de recursos en el marco jurídico de la ONU ha provocado que aquellos individuos lesionados por los excesos de algunas resoluciones con carácter normativo del CS -particularmente aquellos afectados por los regímenes de las resoluciones destinadas a combatir el terrorismo como la 1267 (1999) y la 1373 (2001)- hayan acudido a instancias nacionales, administrativas y como secuencia de estas reclamaciones, a tribunales supranacionales y de protección a los derechos humanos como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así, casos tan sonados como el asunto *Kadi* y el asunto *Nada*, ejemplifican cómo a través de entidades nacionales y supranacionales es posible imponer límites fácticos a la implementación de las resoluciones del Consejo de Seguridad (Reinisch, 2009, p. 268), pudiendo incluso manejarse el término de un control de legalidad indirecto a las acciones del Consejo.

Aunque no podemos analizar a detalle la actividad jurisprudencial arriba señalada, puesto que desbordaría el alcance que pretende tener el presente artículo, sí nos interesa enfatizar que la misma es producto de algunos de los excesos con que se ha conducido el CS, mismos que hemos venido comentando en el desarrollo de éste texto. Así, la falta de idoneidad del Consejo para desempeñarse como legislador internacional, junto con su incursión en terrenos normativos que antes estaban reservados a los Estados -en el plano internacional- o a sus legislaturas -en el plano nacional-, ha provocado deficiencias en

las resoluciones del órgano que se caracterizan entre otras cosas, por un bajo respeto a la protección de los Derechos Humanos de acuerdo con los estándares internacionales imperantes.

Finalmente, aunque positiva, la actividad jurisprudencial de algunos EMNU así como de instancias supranacionales puede catalogarse de reactiva ante un fenómeno relativamente reciente para el que dichas entidades no estaban diseñadas: la incursión del CS en los procesos de creación normativa del Derecho Internacional. Más aún, la heterogeneidad que conlleva el que las sentencias que emiten dichas entidades provenga de distintos ordenamientos jurídicos contribuye a aportar cierto grado de incertidumbre en cuanto a la interpretación, efectos, alcance e implementación de las resoluciones del CS que pudieran ser perjudiciales para la consecución del objetivo fundamental de la ONU: mantener la paz y la seguridad internacionales.

Quizá solamente una reforma de la ONU mediante la cual se reconociera al CS todas las competencias que ostentan podría solucionar los problemas de incertidumbre que su actividad legislativa ha generado. Ciertamente, haría mucho por aliviar la relativización que mediante su expansión competencial ha sufrido el consentimiento de los EMNU como base normativa del Derecho Internacional. Sin embargo, siendo que pese a que ha habido esfuerzos en ese sentido desde hace más de 20 años, una reforma formal al instrumento constitutivo de Naciones Unidas no parece una opción realista (Torrecuadrada, 2012, p. 388). Así, tendremos que seguir monitoreando la expansión competencial del CS, así como las reacciones de los Estados frente a ella, y esperar que en algún punto los cauces naturales del Derecho Internacional la doten de legitimidad y la legalidad, o la detengan.

Notas

¹ Como es ampliamente conocido la Asamblea General de Naciones Unidas definió el concepto de “agresión” mediante la resolución 3314 de 1974, dicha definición no es vinculante para el Consejo de Seguridad.

Referencias

- Álvarez, José E., (2005). *International Organizations as Law-makers*, Oxford University Press, Nueva York.
- Arangio-Ruiz, Gaetano, (1997). *The “Federal Analogy” and UN Charter Interpretation: A crucial Issue*, European Journal of International Law.
- Basave, Fernández de Valle Agustín, (1985). *Filosofía del Derecho Internacional: Iusfilosofía y Politosofía de la Sociedad Mundial*, Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México.
- Boyle, Alan & Chinkin Christine, (2007). *The Making of International Law*, Oxford University Press, Nueva York.
- Cano Linares, María de los Ángeles, (2011). *La Actividad del Consejo de Se-*

- guridad de Naciones Unidas en Caso de Amenaza a la Paz*, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- Danilenko, G.M., (1993). *Law-Making in the International Community*, Martinus Nijhoff Publishers, Países Bajos.
- De la Serna Galván, Mónica Lourdes, (2011). *Interpretation of Article 39 of the UN Charter (Threat to the Peace) by the Security Council. Is the Security Council a Legislator for the Entire International Community?*, Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Vol. XI.
- Fassbender, Bardo, (2009). *The United Nations as the Constitution of the International Community*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston.
- Forcese, Craig, (2007). *Hegemonic Federalism: The Democratic Implications of the UN Security Council's "Legislative" Phase*, Victoria University of Wellington Law Review 38.
- Han, Henry H., (1971). *International Legislation by the United Nations Legal Provisions, Practice and Prospects*, Exposition Press, Nueva York.
- Hudson, Andrew, (2007). *Not a Great Asset: The UN Security Council's Counter-Terrorism Regime: Violating Human Rights*, Berkeley Journal of International Law Volume 5 Issue 2.
- Marschik, Axel, (2005/18). *The Security Council as World Legislator?: Theory, Practice & Consequences of an Expanding World Power*, Institute for International Law and Justice Working Paper.
- Pastor, Ridruejo José Antonio, (2011). *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Tecnos, España.
- Rajan, M.S. (1982). *The Expanding Jurisdiction of the United Nations*, Oceana Publications Inc., Nueva York.
- Recaséns Siches, Luis, (1997). *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México.
- Reinisch, August, (2009). *Should Judges Second-Guess the UN Security Council?*, International Organizations Law Review 6, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden.
- Remiro Brotóns, Antonio, (2010). *et. al., Derecho Internacional Curso General*, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- Rosand, Eric, (2004). *The Security Council As "Global Legislator": Ultra Vires or Ultra Innovative?* Fordham International Law Journal, Volume 28 Issue 3.
- Schachter, Oscar, (1997). *The UN Legal Order: An Overview*, en C. Joyner (ed), *The United Nations and International Law*, (Washington D.C.: American Society of International Law).
- Scheinin, Martin, (2010). *Statement by Martin Scheinin Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while countering Terrorism*, 65th Session of the General Assembly, Third Committee Item 69 (b,c), Nueva York, 26 octubre,

- (A/65/258), disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/statement_GA26.10.10.pdf.
- Talmon, Stefan, (2005). *The Security Council as World Legislature*, The American Journal of International Law, Vol. 99.
- Torre Cuadrada García-Lozano, Soledad, (2012). *La Expansión de las Funciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: Problemas y Posibles Soluciones*, Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Vol. XII.
- Tsagourias, Nicholas, (2011). *Security Council Legislation, Article 2(7) of the UN Charter and the Principle of Subsidiarity*, Adam Smith Research Foundation Working Paper Series 2011:05.
- Tzanakopoulos, Antonios, (2011). *Disobeying the Security Council Countermeasures against Wrongful Sanctions*, Oxford University Press, Reino Unido.
- Velázquez-Ruiz, Marco Alberto, (2001). *In the Name of International Peace and Security: Reflections of the United Nations Security Council's Legislative Actions*, 18 International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional.
- Yemin, Edward, (1969). *Legislative Powers in The United Nations and Specialized Agencies*, A.W. Sijthoff-Leyden.

Resoluciones del Consejo de Seguridad

- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, (1991). Resolución 687, de fecha 3 de abril de 1991, disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/687%20>.
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, (1992). Resolución 748, de fecha 31 de marzo de 1992, disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/748%20>.
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, (1993). Resolución 827, de fecha 25 de mayo de 1993, disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/827%20>.
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, (1994). Resolución 955, de fecha 8 de noviembre de 1994, disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/955%20>.
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, (1999). Resolución 1267, de fecha 15 de octubre de 1999, disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1267%20>.
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, (1999). Resolución 1269, de fecha 19 de octubre de 1999, disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1269%20>.
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, (2001). Resolución 1368, de fecha 12 de septiembre de 2001, disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1368%20>.

- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, (2001). Resolución 1373, de fecha 28 de septiembre de 2001, disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1373%20>.
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, (2002). Resolución 1390, de fecha 28 de enero de 2002, disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1390%20>.
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, (2002). Resolución 1422, de fecha 25 de noviembre de 2002, disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1442%20>.
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, (2003). Resolución 1487, de fecha 12 de junio de 2003, disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1487%20>.
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, (2004). Resolución 1540, de fecha 5 de noviembre de 2004, disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1540%20>.
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, (2005). Resolución 1624, de fecha 14 de septiembre de 2005, disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1624%20>.