

## ***La respuesta multilateral: cooperación internacional más capítulo VII.***

Los países víctimas de las organizaciones terroristas o que tienen miembros o bases terroristas en su territorio cooperan habitualmente de manera estrecha con sus aliados y terceros países para procurar evitar a tiempo sus atentados<sup>1</sup>; un conjunto de instrumentos legales enmarcan también esta colaboración<sup>2</sup>; ciertos países como los Estados Unidos<sup>3</sup> y la Unión Europea<sup>4</sup> dan a publicidad listas de organizaciones terroristas

---

<sup>1</sup> "Hemos trabajado con nuestros socios extranjeros para prevenir ataques terroristas planificados, tales como una conspiración para dinamitar edificios históricos de la ciudad de Nueva York en 1993, un plan para asesinar al Papa, planes para sabotear doce aviones comerciales estadounidenses sobre el Pacífico en 1994-95 y un plan de 1998 para atacar la Embajada de los EE.UU. en Albania". "(...) En este período, hemos recibido alrededor de 1000 amenazas por mes contra dependencias u oficiales estadounidenses fuera del país". Albright, Madeleine: "Statement", National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, March 23, 2004.

<sup>2</sup> *Convenciones internacionales contra el terrorismo*: (La Argentina firmó las trece convenciones: entre paréntesis la aprobación de nuestro país):

- Convenio sobre infracciones y otros actos cometidos a bordo de aeronaves. Tokio, 14 de septiembre de 1963. (Argentina es parte desde el 21 de octubre de 1971).
- Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves. La Haya, 16 de diciembre de 1970 (Argentina es parte desde el 11 de septiembre de 1972).
- Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil. Montreal, 23 de septiembre de 1971. (La Argentina es parte desde el 26 de noviembre de 1973).
- Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, incluidos los agentes diplomáticos. Nueva York, 14 de diciembre de 1973. (Argentina es parte desde el 18 de marzo de 1982).
- Convención de las Naciones Unidas sobre toma de rehenes. Nueva York, 17 de diciembre de 1979. (Argentina es parte desde el 18 de septiembre de 1991).
- Convención sobre la protección física de los materiales nucleares. Viena, 26 de octubre de 1979. (La Argentina es parte desde el 6 de mayo de 1989).
- Protocolo para la represión de los actos ilícitos de violencia en aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional. Montreal, 24 de febrero de 1988. (La Argentina es parte desde el 13 de marzo de 1992).
- Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de navegación marítima. Roma, 10 de marzo de 1988. (La Argentina es parte desde el 15 de noviembre de 1993).
- Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección. Montreal, 1 de marzo de 1991. (La Argentina es parte desde el 7 de mayo de 1999).
- Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas. Nueva York, 15 de diciembre de 1997. (Argentina es parte desde el 25 de septiembre de 2003).
- Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental. Roma, 10 de marzo de 1988. (La Argentina es parte desde el 24 de febrero de 2004).
- Convención para la Represión de la Financiación del Terrorismo, Nueva York, 9 de diciembre de 1999. (Argentina es parte desde el 22 de agosto de 2005).
- Convención sobre la supresión de actos de terrorismo nuclear, Nueva York, 13 de abril de 2005. (La Argentina firmó el 14 de septiembre de 2005, pero no es parte aún).

<sup>3</sup> La lista de organizaciones terroristas publicada por el Departamento de Estado de los Estados Unidos es la siguiente: "Abu Nidal Organization (ANO); Abu Sayyaf Group (ASG); Al-Aqsa Martyrs Brigade; Al-Shabaab; Ansar al-Islam; Armed Islamic Group; Asbat al-Ansar; Aum Shinrikyo; Basque Fatherland and Liberty (ETA); Communist Party of Philippines/New People's Army; Continuity Irish Republican Army (CIRA); Gama'a al-Islamiyya; HAMAS; Harakat ul-Jihad-i-Islami/Bangladesh (HUJI-B); Harakat ul-Mujahideen; Hizballah; Islamic Jihad Union (IJU); Islamic Movement of Uzbekistan; Jaish-e-Mohammed; Jemaah Islamiya (JI); Al-Jihad; Kahane Chai (Kach); Kurdistan Workers' Party (PKK); Lashkar e-Tayyiba (LT); Lashkar i Jhangvi (LJ); Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE); Libyan Islamic Fighting Group; Moroccan Islamic Combatant Group; Mujahadin-e Khalq Organization; National Liberation Army (ELN); Palestine Liberation Front - Abu Abbas Faction; Palestinian Islamic Jihad - Shaqaqi Faction; Popular Front for the Liberation of Palestine; Popular Front for the Liberation of Palestine-General Command; Al-Qa'ida; Al-Qa'ida in Iraq (Tanzim Qa'idat al-Jihad fi Bilad al-Rafidayn); Al-Qa'ida in the Islamic Maghreb (AQIM); Real IRA; Revolutionary Armed Forces of Colombia; Revolutionary Nuclei;

y sus miembros, que anuncian un conjunto de sanciones contra ellas. De esta manera, se cumple con la obligación internacional de evitar que el territorio de un Estado sea utilizado para cometer actos ilegales contra otro Estado, reconocida en diversas Declaraciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Así, por ejemplo, en 1970, la “Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas” estableció que:

*“Todo Estado tiene el deber de abstenerse de organizar, instigar, ayudar o participar en actos de guerra civil o en actos de terrorismo en otro Estado o de consentir actividades organizadas dentro de su territorio encaminadas a la comisión de dichos actos, cuando los actos a que se hace referencia en el presente párrafo impliquen el recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza”<sup>5</sup>.*

En 1987, la “Declaración sobre el mejoramiento de la eficacia del principio de la abstención de la amenaza o de la utilización de la fuerza en las relaciones internacionales” estableció que:

*“Los Estados cooperarán en los planos bilateral, regional e internacional a fin de:*

- a). Prevenir y combatir el terrorismo internacional.*
- b). Contribuir activamente a la eliminación de las causas subyacentes del terrorismo internacional”<sup>6</sup>.*

El Consejo de Seguridad ha ido construyendo un sistema de obligaciones internacionales para combatir al terrorismo. El 15 de octubre de 1999, por medio de la resolución 1267, creó un Comité de sanciones contra Al Qaeda y los talibanes a fin de supervisar la aplicación de las mismas contra el Afganistán controlado por los talibanes, en razón del apoyo que prestaban a Bin Laden. El régimen de sanciones fue fortalecido por sendas resoluciones posteriores -1333 (2000), 1390 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004) y 1617 (2005)- (aprobadas todas en aplicación del Capítulo VII de la Carta), y abarcan a las personas y entidades asociadas con Al Qaeda, Bin Laden o los talibanes, que exigen que los Estados congelen los activos de cualquier persona o entidad que el Comité designe asociada con Al Qaeda, Bin Laden o los talibanes e impidan su entrada en sus territorios o el tránsito por ellos, así como el suministro, la venta y la transferencia, directos o indirectos, de armas y pertrechos militares a esas personas o entidades<sup>7</sup>.

---

*Revolutionary Organization 17 November; Revolutionary People's Liberation Party/Front; Shining Path; United Self-Defense Forces of Colombia*”. U. S. Department of State: “Country Reports on Terrorism 2008”.

<sup>4</sup> Para la lista de la Unión Europea de personas, grupos y organizaciones: “Council Common Position 2009/67/CFSP of 26 January 2009”, Official Journal of the European Union, 27 de enero de 2009. Otros países tienen listados similares.

<sup>5</sup> Res. 2625 (XXV).

<sup>6</sup> Res. 42/22 (XLII), capítulo II, artículo 23.

<sup>7</sup> Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1267 (1999): “Información general sobre la labor del Comité”. Este Comité tiene una lista de de particulares y entidades sujetos a las sanciones estipuladas en la resolución 1267 (1999) del Consejo de Seguridad y resoluciones subsiguientes. Véase la “Lista consolidada establecida y mantenida por el Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1267 (1999) con respecto a Al-Qaida, Osama bin Laden y los talibanes y otras personas, grupos, empresas y entidades asociados con ellos”.

Disponibile en: <http://157.150.195.10/spanish/sc/committees/1267/consolist.shtml>

---

La Resolución 1373<sup>8</sup> obliga a los Estados Miembros a que se abstengan de proporcionar todo tipo de apoyo financiero a los grupos terroristas; denieguen refugio, sostén o apoyo a los terroristas; intercambien información con otros gobiernos acerca de los grupos que cometan actos de terrorismo o prevean cometerlos; cooperen con otros gobiernos en la investigación, detección, detención y procesamiento de quienes participen en esos actos; tipifiquen como delito en su legislación interna la asistencia activa y pasiva al terrorismo y enjuicien a quienes infrinjan esa legislación y se adhieran cuanto antes a las convenciones y los protocolos internacionales pertinentes relativos al terrorismo. Un Comité contra el Terrorismo está encargado de controlar la implementación de la resolución.

La Resolución 1378<sup>9</sup> ha institucionalizado la obligación de combatir al terrorismo. El Consejo de Seguridad declaró que los actos de terrorismo internacional constituyen una de las amenazas más graves para la paz y la seguridad internacionales en el siglo XXI y un desafío para todos los Estados; reafirmó su *“condena inequívoca de todos los actos, métodos y prácticas del terrorismo, por ser criminales e injustificables, cualquiera que sea su motivación, en todas sus formas y manifestaciones, dondequiera se cometan y quienquiera los cometa”*; destacó que tanto los actos de terrorismo internacional, como su financiación, planificación, preparación y demás formas de apoyo son contrarios a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas; subrayó que los actos de terrorismo amenazan el desarrollo social y económico de los Estados y menoscaban la estabilidad y la prosperidad mundiales y, finalmente, instó a todos los Estados a adherirse lo antes posible a los convenios y protocolos internacionales pertinentes relativos al terrorismo y recordó la obligación de los Estados de denegar asistencia financiera y refugio a terroristas.

Por medio de la Resolución 1624<sup>10</sup> el Consejo recordó que *“todos los Estados deben colaborar plenamente en la lucha contra el terrorismo, de conformidad con las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional, a fin de detener, denegar protección y llevar ante la justicia, en aplicación del principio de extraditar o procesar, a todo el que apoye o facilite la financiación, planificación, preparación o comisión de actos de terrorismo o la facilitación de refugio, o participe o intente participar en dichas actividades”*.

La Resolución 288 de la Asamblea General, del 8 de septiembre de 2006, adoptó la *“Estrategia mundial de las Naciones Unidas contra el terrorismo”*<sup>11</sup>, estructurada sobre cuatro pilares:

- a) *Medidas para hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo;*
- b) *Medidas para prevenir y combatir el terrorismo;*
- c) *Medidas destinadas a aumentar la capacidad de los Estados para prevenir el terrorismo y luchar contra él, y a fortalecer el papel del sistema de las Naciones Unidas a ese respecto;*
- d) *Medidas para asegurar el respeto de los derechos humanos para todos y el estado de derecho como base fundamental de la lucha contra el terrorismo.*

---

<sup>8</sup> Del 28 de septiembre de 2001.

<sup>9</sup> Del 14 de noviembre de 2001.

<sup>10</sup> Del 14 de septiembre de 2005.

<sup>11</sup> A/RES/60/288, adoptada por consenso.

---

El Secretario General produjo a continuación un Informe titulado “Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo: actividades del sistema de las Naciones Unidas para la aplicación de la Estrategia”<sup>12</sup>. La actividad antiterrorista se ha ido convirtiendo en una de las líneas de acción más importantes de las Naciones Unidas<sup>13</sup>, desarrollando, por un lado, la cooperación internacional y, por el otro, estableciendo los criterios y estándares nacionales para combatirlos. La activa participación de la Asamblea General se ha convertido en un instrumento de deslegitimación política global del fenómeno<sup>14</sup>.

*¿Qué pasa si un Estado no coopera?*

¿Qué consecuencias tiene para un Estado no cumplir con las obligaciones derivadas de las resoluciones 1373 y 1540? Si el Estado no dispone de los medios financieros o técnicos para ese cumplimiento, debiera ponerlo en conocimiento del Consejo y solicitar la cooperación de la comunidad internacional para suplir ese déficit a nivel nacional, eximiéndose de este modo de la responsabilidad internacional derivada de esas obligaciones. El Grupo de Alto Nivel recomendó

*“que los Estados Miembros y los organismos especializados de las Naciones Unidas redoblen sus esfuerzos por proporcionar a los Estados instrumentos eficaces de carácter jurídico, administrativo y policial para prevenir el terrorismo y que establezcan “un fondo fiduciario para la formación de capacidad que dependería de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo”<sup>15</sup>.*

Por el contrario,

*“si un Estado tuviera la capacidad de cumplir sus obligaciones pero persistentemente no lo hiciera, el Consejo de Seguridad podría verse obligado a tomar medidas adicionales para asegurar el cumplimiento, y debería elaborar un programa de sanciones predeterminadas en caso de incumplimiento por parte de un Estado”<sup>16</sup>.*

El Consejo de Seguridad podría aplicar una de las sanciones previstas en el Capítulo VII al Estado que incumple sus obligaciones internacionales, pudiendo evitarlo. Al menos teóricamente, este derecho incluiría la imposición de sanciones a un Estado que no ratifique uno o más de los trece instrumentos jurídicos internacionales relativos al terrorismo<sup>17</sup>.

---

<sup>12</sup> Documento A/62/898, del 7 de julio de 2008.

<sup>13</sup> Véase, por ejemplo, “UN Action to counter terrorism”. Fact Sheet, March 2009.

<sup>14</sup> La primera oración del Informe del Secretario General fue: «El terrorismo es una agresión contra la humanidad y una táctica abyecta a la que sólo recurren los cobardes». Documento A/62/898.

<sup>15</sup> “Informe”, Doc. A/59/565, pág. 52.

<sup>16</sup> Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo: “Preguntas que se formulan con frecuencia acerca de los esfuerzos que realizan las Naciones Unidas para luchar contra el terrorismo Resoluciones y convenios”, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, DPI/2375B – Enero 2005.

<sup>17</sup> Gehr, Walter: “Le Comité contre le terrorisme et la résolution 1373 (2001) du Conseil de Sécurité”, ADI, Janvier 2003.

### ¿Puede “legislar” el Consejo de Seguridad?

La Resolución 1373 impuso a los Estados un conjunto de obligaciones<sup>18</sup> para responder a la amenaza del terrorismo internacional<sup>19</sup>, que no tienen una limitación expresa en el tiempo<sup>20</sup>: actuando en virtud del capítulo VII, el Consejo decidió que todos los Estados:

*“Tipifiquen como delito la provisión o recaudación intencionales, por cualesquiera medios, directa o indirectamente, de fondos por sus nacionales o en sus territorios con intención de que dichos fondos se utilicen, o con conocimiento de que dichos fondos se utilizarán, para perpetrar actos de terrorismo”.*<sup>21</sup>

De esta manera, se impuso a los Estados la obligación<sup>22</sup> de criminalizar el terrorismo en sus derechos internos y se los exhortó a *“adherirse tan pronto como sea posible a los convenios y protocolos internacionales pertinentes relativos al terrorismo”*<sup>23</sup>.

Talmon considera que el Consejo de Seguridad ha legislado también mediante la adopción de las resoluciones 1422 (12 de julio de 2002) y 1487 (12 de junio de 2003). En la primera, el Consejo pidió que

*“si surge un caso en relación con acciones u omisiones relacionadas con operaciones establecidas o autorizadas por las Naciones Unidas y que entrañe la participación de funcionarios, ex funcionarios, personal o antiguo personal de cualquier Estado que no sea parte en el Estatuto de Roma y aporte contingentes, no inicie ni prosiga, durante un período de doce meses a partir del 1° de julio de 2002, investigaciones o enjuiciamiento de ningún caso de esa índole salvo que el Consejo de Seguridad adopte una decisión en contrario”.*

y decidió *“que los Estados Miembros no tomarán ninguna medida que no esté en consonancia con el párrafo 1 y con sus obligaciones de carácter internacional”*.<sup>24</sup>

---

<sup>18</sup> Johnstone ha considerado a la resolución 1373 como un acto legislativo sin precedentes del Consejo de Seguridad porque modificó las normas de elaboración de tratados multilaterales, al tomar determinadas cláusulas de las convenciones sobre terrorismo y convertirlas en obligaciones de carácter universal. Johnstone, Ian: “US-UN Relations after Iraq: The End of the World (Order) As We Know It?”, *EJIL*, Vol. 15, Num. 4, 2004, págs. 827 y 828.

<sup>19</sup> La resolución 1373 no definió al terrorismo: Condorelli, Luigi: “Les attentats du 11 septembre et leurs suites: où va le droit international?”, *RGDIP*, Tome 105, Num. 4, 2001.

<sup>20</sup> “(...) como la Resolución 1373, que si bien está inspirada por los ataques del 11 de septiembre de 2001, no está específicamente relacionada con aquellos (pese a que son mencionados en el preámbulo) y carece de cualquier limitación temporal explícita o implícita (...)”. Szasz, Paul: “The Security Council Starts Legislating”, *AJIL*, Vol. 96 Num. 4, 2002, pág. 902.

<sup>21</sup> CS Res. 1373, 28 de septiembre de 2001.

<sup>22</sup> Esta fue la interpretación de los Estados Unidos: “(...) Apoyaremos enérgicamente nuevos estándares más estrictos para que cumplan todos los Estados en la lucha global contra el terrorismo. Los Estados que tienen derechos soberanos, también tienen responsabilidades soberanas. La Resolución del Consejo de Seguridad 1373 claramente establece las obligaciones de los Estados en la lucha contra el terrorismo”. U.S. Government: “National Strategy for Combating Terrorism”, The White House, February 2003.

<sup>23</sup> La resolución creó además el Comité contra el Terrorismo cuyo mandato es velar por la aplicación de la resolución con la ayuda de un equipo de expertos independientes. Gehr, Walter: “Le Comité contre le terrorisme et la résolution 1373 (2001) du Conseil de Sécurité”, *ADI*, Janvier 2003.

<sup>24</sup> Talmon, Stefan: “The Security Council as a World Legislature”, *AJIL* Vol. 99 Num. 1, 2005, págs. 182 y 183.

---

La adopción de la resolución 1540 sobre no proliferación<sup>25</sup> confirmó el rol legislativo del Consejo<sup>26</sup>, al decidir que:

*“todos los Estados, de conformidad con sus procedimientos nacionales, deben adoptar y aplicar leyes apropiadas y eficaces que prohíban a todos los agentes no estatales<sup>27</sup> la fabricación, la adquisición, la posesión, el desarrollo, el transporte, la transferencia o el empleo de armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores, en particular con fines de terrorismo, así como las tentativas de realizar cualquiera de las actividades antes mencionadas, participar en ellas en calidad de cómplices, prestarles asistencia o financiarlas”<sup>28</sup>.*

El entonces Presidente del Consejo de Seguridad, Gunter Pleuger, expresó que la resolución tenía como objetivo completar una brecha en el derecho internacional sobre no proliferación referida a los agentes no estatales<sup>29</sup>, que en razón de su urgencia obligaba a tomar un camino alternativo a los habituales<sup>30</sup>.

---

<sup>25</sup> CS Res 1540, 5 de noviembre de 2004.

<sup>26</sup> Szurek, Sandra: “La lutte internationale contre le terrorisme sous l'empire du chapitre VII: un laboratoire”, RGDIP, Tome 109, Núm. 1, 2005, pág. 9. También: Joseph, Robert G.: “Applying the Bush Administration's Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction to Today's Challenges”, U. S. State Department, October 21, 2005; “U.S. Strategy to Combat the Proliferation of Weapons of Mass Destruction”, U. S. State Department, March 29, 2006; Szasz, Paul: “The Security Council Starts Legislating”, AJIL, Vol. 96, Num. 4, 2002; Cárdenas, Emilio J.: “El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas profundiza la lucha contra el terrorismo internacional”, Agenda Internacional, Núm. 1, 2004. Wouters & Naert consideran que se trata de resoluciones “cuasi-legislativas”: Wouters & Naert, J & F: “Shockwaves through international law after 11 September”, en Legal Instruments in the Fight against International Terrorism. A Transatlantic Dialogue, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2004, pág. 426.

<sup>27</sup> A los efectos de la resolución, “Agente no estatal” es toda persona física o entidad que no actúa bajo la autoridad legítima de un Estado en la ejecución de actividades comprendidas en el ámbito de la presente resolución.

<sup>28</sup> CS Res. 1540, 5 de noviembre de 2004. Esta resolución del Consejo estableció por primera vez la obligación de todos los Estados de criminalizar en sus derechos internos la proliferación de ADM y reforzar el control de las exportaciones de materiales relacionados. Semmel, Andrew: “Effective Multilateralism: The U.S. Strategy for Dealing with Global Nuclear Proliferation”, U.S. State Department, November 14, 2005; “Nuclear Proliferation: Today's Challenges and the U.S. Response”, U.S. State Department, March 7, 2006.

<sup>29</sup> “Con respecto al borrador acerca de las armas de destrucción masiva, dijo que el hecho de que los cinco miembros permanentes lo hayan discutido por tanto tiempo subraya la importancia de la cuestión y el hecho de que implicaba muchos problemas difíciles y complejos. Los estadounidenses tenían razón al decir que había una laguna en el derecho internacional referida a los actores no estatales”. Press Conference by Security Council President, April 2, 2004. El representante de Francia manifestó que: “Mientras era importante actuar en cumplimiento del régimen existente, dijo que la resolución estaba llenando una laguna, dando una dimensión adicional a los esfuerzos de alcanzar la no proliferación. El texto se refería a actores no estatales, en particular, terroristas. La emergencia de redes de traficantes exacerbó el peligro de que las armas de destrucción masiva cayeran en las manos equivocadas.” Press Release, SC/8076, Security Council, 4956th Meeting (PM), April 28, 2004, <http://www.un.org/News/Press/docs/2004/sc8076.doc.htm>. El representante de España dijo: “El objetivo de la resolución era claro y limitado: no buscaba modificar el régimen internacional referido a la no proliferación, y claramente así lo dijo. Lo que la resolución no iba a lograr era que los Estados accedieran a los tratados relevantes o que aquellos que estuviesen en posesión de las armas aceleraran la implementación de sus obligaciones internacionales. El régimen internacional existente no era suficiente para evitar que los actores no estatales adquirieran armas de destrucción masiva”. Press Release, SC/8076, Security Council, 4956th Meeting (PM), April 28, 2004.

<sup>30</sup> “Por lo tanto, debe crearse algún tipo de nuevo derecho internacional, ya sea esperando que se desarrolle una costumbre internacional o bien negociando un tratado o una convención. Ambos tomaban demasiado tiempo, y todos sentían que había una ‘amenaza inminente’ que debía ser atendida y que no podía esperar el camino habitual (...) El Consejo debería realizar, cada vez más, ese tipo de tarea legislativa, dijo.” Press Conference by Security Council President, 02/04/2004.

Si bien la mayoría de los miembros del Consejo consideraron que existía una laguna en la legislación sobre no proliferación relativa a los agentes no estatales que debía ser completada, Paquistán estimó que el Consejo no tiene la facultad de “legislar” en razón de su falta de representatividad democrática<sup>31</sup>. El representante de Canadá cuestionó que las resoluciones no especificasen cuál era amenaza a la paz y la seguridad internacionales, precondition necesaria para toda acción bajo el capítulo VII<sup>32</sup>.

La obligación de respetar y cumplir las decisiones del Consejo se deriva del Artículo 25 de la Carta<sup>33</sup>. Hasta el dictado de estas resoluciones antiterroristas, el Consejo aprobó resoluciones que establecían obligaciones para las partes en un conflicto que era considerado una amenaza contra la paz y la seguridad internacionales: las sanciones concluían una vez alcanzado su objetivo<sup>34</sup>; sin embargo estas nuevas resoluciones establecen obligaciones *erga omnes* similares a las del derecho interno. Si bien el Consejo no ha sido investido expresamente de la potestad de dictar normas generales aplicables a todos los Estados, el incumplimiento de estas obligaciones generales podría ser considerada una amenaza a la paz y la seguridad internacionales y dar lugar a la aplicación de las sanciones del capítulo VII. Una vez más, el Consejo nunca podría establecer el incumplimiento de una obligación de este tipo por parte de uno de los cinco miembros permanentes. También puede interpretarse que el Consejo está investido de la potestad de imponer obligaciones generales en virtud del artículo 41 de la Carta<sup>35</sup>: la expresión “podrán comprender” parece significar que la enumeración no es exhaustiva<sup>36</sup>.

---

<sup>31</sup> Sr. Akram (Paquistán): “El Pakistán comparte la opinión general expresada en el debate público en el sentido de que el Consejo de Seguridad no puede legislar para todo el mundo.(...) el Pakistán también comparte la opinión general de los Miembros de las Naciones Unidas de que el Consejo de Seguridad no puede asumir la gestión de las cuestiones mundiales relacionadas con la no proliferación y el desarme. El Consejo, que está compuesto por 15 Estados, no es un órgano representativo. No puede obligar a cumplir las obligaciones asumidas por cinco de sus Estados miembros que siguen teniendo armas nucleares, puesto que éstos también tienen derecho a veto en el Consejo.” S/PV/4956, pág. 3. “Cuando legisla, el Consejo debería hacerlo solamente hasta el punto en que refleje la voluntad general de la comunidad internacional (...) en las partes obligatorias de la Resolución 1373, el Consejo incluyó solamente disposiciones que correspondían a recomendaciones previamente aprobadas por la Asamblea”. Szasz, Paul: “The Security Council Starts Legislating”, AJIL, Vol. 96, Num. 4, 2002, pág. 905.

<sup>32</sup> El representante de Canadá expresó: “Nos preocupa que se adopten medidas sin ninguna amenaza aparente a la paz y la seguridad internacionales, que es la condición previa fundamental para actuar con arreglo al Capítulo VII de la Carta.”. S/PV/4773, 12 de junio de 2003. “(...) el Consejo puede adoptar una acción bajo el Capítulo VII sólo para mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales. (...) el Consejo no puede regular transacciones financieras en general, sino sólo transacciones que puedan estar vinculadas a una amenaza a la paz” (...) “La asunción de poderes legislativos por parte del Consejo es difícil de reconciliar con su rol general previsto en la Carta de un “policía” antes de que un legislador o un tribunal”. Talmon, Stefan: “The Security Council as a World Legislature”, AJIL, Vol. 99, Num. 1, 2005, págs. 179, 182 y 183.

<sup>33</sup> “Los Miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta”. Se trata de una obligación que se impondría a cualquier otra, en virtud del Artículo 103: «En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta».

<sup>34</sup> Szasz, Paul: “The Security Council Starts Legislating”, AJIL, Vol. 96, Num. 4, 2002, pág. 902.

<sup>35</sup> El artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas dice: “El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas.”

<sup>36</sup> Talmon, Stefan: “The Security Council as a World Legislature”, AJIL, Vol. 99, Num. 1, 2005, pág. 181 y 182.

En el año 1995, en el caso Tadic, el Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia afirmó que en el sistema de Naciones Unidas no existía “técnicamente” una legislatura<sup>37</sup>, pero reconoció que el Consejo, cuando actúa bajo el capítulo VII de la Carta tiene un poder limitado de adopción de decisiones obligatorias<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> “(...) Pero no hay un poder legislativo, en el sentido técnico del término, en el sistema de las Naciones Unidas y más generalmente, no hay un Parlamento en la comunidad internacional. Es decir que no existe ningún órgano colegiado formalmente capacitado para dictar leyes que sean directamente obligatorias para los sujetos del derecho internacional”. Prosecutor V. Dusko Tadic A/K/A "Dule", Decision On The Defence Motion For Interlocutory Appeal On Jurisdiction, 2 October 1995, parágrafo 43, en <http://www.icty.org/case/tadic/4>. En adelante citado: “Caso Tadic”.

<sup>38</sup> “Una segunda posible interpretación es que las palabras ‘establecido por ley’ se refieran al establecimiento de tribunales internacionales por parte de un cuerpo que, pese a no ser un Parlamento, tiene un poder limitado para tomar decisiones vinculantes. Consideramos que tal cuerpo es el Consejo de Seguridad cuyas decisiones, cuando actúa bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, son obligatorias según el Artículo 25 de la Carta”. “Caso Tadic”. parágrafo 44. Para Dupuy, se trataría de “legislación secundaria”. Dupuy, Pierre-Marie: “The Law after the Destruction of the Towers”, EJIL, Vol. 13, Num. 4, 2002. Wedgwood considera que el Consejo ha ido más allá de los criterios establecidos por los casos Nicaragua-USA y Tadic, estableciendo, a través de la resolución 1373 que la falta de ejercicio del poder de policía interno constituye una “conducta estatal delictiva”, Wedgwood, Ruth: “The Fall of Saddam Hussein: Security Council Mandates and Preemptive Self-Defense”, AJIL, Vol. 97, Num. 3, 2003, pág. 583. Véase también: Pinto, Mónica: “Las instituciones supranacionales y el rule of law” en “Estado de derecho y democracia. Un debate acerca del rule of Law. SELA 2000”, Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política, Roberto Saba (ed.), Buenos Aires, Editores del Puerto, 2001, págs. 288-289. Para un análisis de si el Consejo de Seguridad podría usar la fuerza para imponer sus decisiones ante el incumplimiento de un Estado: Chertoff, Michael: “The Responsibility to Contain. Protecting Sovereignty Under International Law”, Foreign Affairs, January/February 2009.

---